

# Hyvä yhteiskunta kaikenikäisille

Valtioneuvoston tulevaisuusselonteko väestökehityksestä,  
väestöpolitiikasta ja ikärakenteen muutokseen varautumisesta







## SISÄLLYSLUETTELO

1	Tulevaisuusselonteon tausta.....	7
2	Väestökehitykseen varautuminen on tulevaisuuden avainkysymys .....	8
3	Väestökehityksen pääpiirteet .....	10
4	Väestökehityksen seuraukset .....	21
5	Valtioneuvoston päätelmät kehityksestä.....	27
5.1	Nykyinen varautuminen .....	27
5.2	Johtopäätökset varautumisen riittävydestä .....	28
5.3	Ikärakenteen muutokseen on varauduttava koordinoidusti, laaja-alaisesti ja pitkäjänteisesti .....	29
6	Väestökehitys vaatii väestöpolitiikkaa.....	34
6.1	Lapsiluvun kasvulle otolliset olosuhteet.....	34
6.2	Enemmän työperusteista maahanmuuttoa .....	36
7	Terveyden ja toimintakyvyn edistäminen.....	38
8	Lapsista ja nuorista huolehtiminen .....	41
9	Talouden kasvupotentiaalin vahvistaminen .....	43
9.1	Työttömyyden vähentäminen ja työvoiman tarjonnan lisääminen.....	43
9.2	Reaalisen kilpailukyvyn ja tuottavuuden vahvistaminen .....	45
10	Etuusjärjestelmiin liittyvät uudistukset.....	47
10.1	Etuusjärjestelmiä arvioitava työpanoksen ja joustavuuden lisäämisen näkökulmasta.....	47
10.2	Varhaiseläkejärjestelmien arviointi .....	48
10.3	Eläkejärjestelmän uudistamisen seuranta .....	49
10.4	Muu sosiaaliturvan uudistamistyö .....	50
11	Alueellisen kehityksen ja peruspalveluiden turvaaminen .....	51
11.1	Aluekehitykseen vaikuttaminen .....	51
11.2	Palvelujen saatavuuden turvaaminen.....	53
12	Ikääntyneiden voimavarojen tukeminen ja hyödyntäminen .....	56
13	Seuranta .....	58



# 1 Tulevaisuusselonteon tausta

Tämä valtioneuvoston tulevaisuusselonteko käsittelee alaotsikkonsa mukaisesti väestökehitystä, väestöpolitiikkaa ja ikärakenteen muutokseen varautumista. Valtioneuvosto käynnisti tulevaisuusselonteon valmistelun näistä kysymyksistä siksi, että väestörakenteen muutokseen varautumisessa onnistuminen on Suomen tulevaisuuden avainkysymyksiä.

Tulevaisuusselonteolle valitun aihepiirin voi näkökulmasta riippuen nähdä kohtuuttoman laajana tai liian kapeana tulevaisuuteen tähyämisen kannalta. Aihe on laaja siksi, että väestökehitys vaikuttaa kaikkeen politiikkaan mutta toisaalta kapea siksi, että väestökehitys on kuitenkin vain yksi tulevaisuuteen vaikuttavista voimista.

Tulevaisuusselonteko ei ole ainoa väline, jolla valtioneuvosto pyrkii ennakoimaan tulevaa kehitystä. On arvioitu myös suomalaisen työn ja tuotannon menestymisen mahdollisuuksia (*Osaava, avautuva ja uudistuva Suomi, VNK 19/2004*). Näiden kahden suuren selvitystehtävän ohella valtioneuvosto pyrkii kaikessa toiminnassaan muutenkin ennakoimaan toimintaympäristön muutoksia ja monesta erityiskysymyksestä kuten maahanmuutosta on jo tehty tai käynnissä omaa perusteellista selvitystä. Hallinnonalojen yhteistyönä valmistui syksyllä ikärakenneselvitys. Ennakoinnin vahvistamiseksi on vuonna 2004 käynnistetty valtionhallinnon ennakoitiverkoston toiminta.

Tulevaisuusselonteolla on tähdätty laajaan ja tavoitteelliseen arviointiin. Tulevaisuusselonteon taustatyössä on haluttu ottaa huomioon se, mitä kehityksestä on sanottavissa noin vuoteen 2050 asti. Linjausten aikajänne on tätä vaatimattomampi. Linjauksia mietittäessä pääpaino on ollut siinä, mitä nyt on tehtävä, jotta menestymme 2010- ja 2020 -lukuilla. Selonteon aihepiiri ja esitetyt linjaukset ovat tärkeitä myös EU:n Lissabonin strategian toteuttamisen näkökulmasta.

Selonteon oheismateriaalina julkaistaan viisi asiantuntijaraporttia. Menneestä väestökehityksestä, väestöennusteista ja ikärakenteen muutokseen varautumisesta raportoidaan raportissa 1: *Väestön ikärakenteen muutos ja siihen varautuminen*. Alueellinen tarkastelu on koottu raporttiin 2: *Alueellinen väestökehitys ja politiikan uudistamistarpeet*. Syntyvyyttä ja maahanmuuttoa on käsitelty erikseen raportissa 3: *Väestökehitykseen vaikuttaminen – tulisi-ko syntyvyyttä ja maahanmuuttoa lisätä?* Ikärakenteen muutokseen liittyviä kansantaloudellisia ja julkisen talouden kestävyyyteen liittyviä kysymyksiä käsitellään raportissa 4: *Taloukasvu ja julkistalous ikääntyneen väestön oloissa*. Ikärakenteen muutokseen ja vanhempien ihmisten määrän kasvuun liittyviä myönteisiä puolia valotetaan raportissa 5: *Ikääntyminen voimavarana*. Valtioneuvosto ei ole käsitellyt raportteja eikä ottanut niihin kantaa. Selonteon valmistelua varten on myös järjestetty laaja asiantuntijaseminaari alueellisesta väestökehityksestä, väestöpoliittinen tulevaisuusfoorumi yhteistyössä tulevaisuusvaliokunnan kanssa sekä lukuisia pienempiä seminaareja.

Tulevaisuusselonteko on osa Valtioneuvoston ja eduskunnan tulevaisuusdialogia. Käsillä olevalla tulevaisuusselonteolla Valtioneuvosto osoittaa väestöpoliittisen keskustelun tarpeellisuuden, laajentaa ikärakenteen muutokseen varautumista sekä tehostaa toimenpiteitä kriittisiksi katsomillaan alueilla.

## 2 Väestökehitykseen varautuminen on tulevaisuuden avainkysymys

YK:n väestöennusteen mukaan koko maailman väestö jatkaa kasvuaan seuraavat kaksisataa vuotta. Merkittävää kuitenkin on, että maailman väkiluvun kasvu on hidastunut noin vuodesta 1990 alkaen ja hidastumisen arvioidaan jatkuvan. Väestönkasvu on voimakkainta useissa kehitysmaissa, joissa toisaalta on heikoimmat edellytykset vastata kasvun mukanaan tuomiin ongelmiin, kuten työpaikkojen puutteeseen ja yleisten elinolosuhteiden heikentymiseen. Osa kasvavasta väestöstä pyrkii parempien elinolosuhteiden toivossa siirtymään maiden sisällä, lähinaapureihin ja korkeamman tulotason maihin. Globaaliin väestökehitykseen vaikuttavat voimakkaasti kaupungistuminen, siirtolaisuus ja jossakin määrin myös pakolaisuus.

Eurooppa on maanosista ainoa, jossa väestö vähenee. Vähentymistä tapahtuu jo seuraavien 20 vuoden aikana ja Euroopassa asuvien osuus maailman väestöstä pienenee. Kaikissa teollisuusmaissa syntyvyyden pienentyminen ja elinajan pidentyminen ovat johtamassa väestön ikärakenteen muutoksiin. Muutos on merkittävän suuri esimerkiksi Japanissa ja Kiinassa. Väestön ikääntyminen on tuntuvaa myös Euroopassa. Tällä väestökehityksellä on vaikutuksensa taloudelliseen toimintaan EU-maissa ja Euroopan asemaan globaalissa taloudessa. Silmä, miten muut EU-maat huolehtivat ikääntymisen aiheuttamista menopaineista ja julkistaloudestaan on puolestaan vaikutuksensa koko euroalueelle, myös Suomen kehitykselle. Suomen on varauduttava väestörakenteen muutokseen paitsi omassa maassamme myös Euroopan tasolla ja globaalista näkökulmasta.

Kuten muissakin teollistuneissa länsimaissa ja monissa kehittyvissä maissa myös Suomessa on käynnissä elinajan odotteen kasvun ja syntyvyyden pienentymisen aiheuttama tuntuva väestömuutos. Ilmiöllä on kaksi merkittävää seurausta. Suomen väestön määrä kääntyy laskuun ja väestön ikärakenne vanhenee.

Tilastokeskuksen väestöennusteen mukaan Suomen väestömäärä kääntyy laskuun ennen vuotta 2030. Syntyvyys on jo pitkään ollut alle uusiutumistason, mutta kuolleisuuden pienentyminen ja maahanmuutto ovat toistaiseksi pitäneet yllä väestönkasvua. Vaikka syntyvät ikäluokat ovat olleet kooltaan aikaisempaa pienempiä, vuosittain syntyneitä on toistaiseksi ollut kuolleita enemmän. Kun vanhojen ihmisten määrä vähitellen kasvaa, myös kuolleisuus kohoaa ja luonnollinen väestönkasvu kääntyy vähitellen negatiiviseksi. Nykyinen vähäinen nettomaahanmuutto ei riitä korvaamaan vähenemistä.

Samalla väestön ikärakenne vanhenee. Toisin kuin usein ajatellaan, "väestön ikääntymisessä" ei ole kyse pelkästään ikääntyneiden ihmisten määrän kasvusta. Ikääntymisessä on kyse eri ikäryhmien suhteellisen koon muutoksesta. Ikääntyminen tarkoittaa koko yhteiskuntaa koskettavaa ilmiötä, jossa lasten ja työikäisten määrät vähenevät samalla kun ikääntyneiden määrä kasvaa.

Alamme olla historiallisessa taitteessa. Suomessa on 1970-luvulta lähtien ollut talouskasvun ja julkistalouden kannalta suotuisa ikärakenne eli paljon työikäistä väestöä suhteessa ikääntyneisiin ja lapsiin. Suurten ikäluokkien siirtyminen eläkkeelle kääntää tilanteen toiseksi jo alle kymmenen vuoden päästä. Verrattuna muihin maihin Suomen sosiollisen väestörakenteen tuoma suhteellinen etu häviää.

Väestöennusteen mukaan vuonna 2030 Suomessa on 65 vuotta täyttäneitä yli 600 000 enemmän kuin nyt. Tämän ikäluokan prosentuaalinen kasvu on peräti 80 prosenttia. Tuolloin joka neljäs väestöstämme on täyttänyt 65 vuotta. Vastaavasti työikäisten määrä vähenee yli 300 000:lla ja alle 15-vuotiaiden lasten määrän ennustetaan olevan 70 000 nykyistä pienempi. Yli 65 vuotta täyttäneiden määrä alkaa tuntuvasti kasvaa jo kuuden vuoden kuluttua,



kun ensimmäiset suurista ikäluokista saavuttavat 65 vuoden iän. Muutaman vuoden sisällä Suomessa on ensimmäistä kertaa historiassamme enemmän 65 vuotta täyttäneitä kuin nuoria alle 20-vuotiaita.

Näin voimakas väestön ikääntyminen vaikuttaa talouskehitykseen ja työllisyyteen. Sillä on mittavia julkistaloudellisia seurauksia. Se muuttaa hyvinvointijärjestelmämme painopisteitä. Ikärakenteen muutos muuttaa sukupolvien välisiä suhteita ja yhteiskunnan luonnetta. Ikärakenteen muutos on käynnissä, se tuntuu jo eri tavoin ja siihen varautuminen on ajankohtaista nyt.

Samaan aikaan väestörakenteen muutoksen kanssa on tapahtunut muutoksia ihmisten ajankäytössä. Eliniän kasvu on toistaiseksi merkinnyt nimenomaan vapaa-ajan kasvua. Työssäkäynnin osuus ihmisen elinajasta on trendinomaisesti laskenut, joskin viime vuosikymmeninä kehitys on ollut naisilla ja miehillä erilainen.

On selvää miksi ihmisten ajankäyttöön, työllisyyteen ja eläkkeelle siirtymiseen liittyvät kysymykset ovat nousseet politiikan keskiöön erityisesti kaikissa länsimaissa. Ikärakenteen muutokseen varautuminen on noussut yhdeksi EU-yhteistyön prioriteeteista.

### **Valtioneuvoston lähtökohdat ja arvot**

Elinajan pidentyminen ja toimintakykyisten vuosien kasvu ovat suuria saavutuksia. Pohjoismaisena hyvinvointiyhteiskuntana Suomella on hyvät edellytykset kohdata odotettavissa olevat muutokset. Väestön terveys ja toimintakyky on hyvällä tasolla ja koulutus ja osaaminen on korkeatasoista. Työntekoa arvostetaan ja molemmat sukupuolet osallistuvat työelämään ja muuhun elämään tasa-arvoisesti. Palvelujärjestelmä on kattava ja tasapuolinen.

Väestökehitys, mahdollisuudet vaikuttaa siihen ja väestön ikääntymiseen varautuminen ovat Suomen tulevaisuuden merkittävimpiä kysymyksiä. Ne ovat merkittäviä haasteiden suuruuden takia mutta myös siksi, että tulevaisuuteen vaikuttavista tekijöistä juuri väestökehitys on ainakin lyhyellä tai keskipitkällä aikavälillä kohtuullisen hyvin ennustettavissa. Koska kehitys on hidasta, varautuminen ja epätoivottavien kehityskuvien torjuminen on mahdollista. Tämä vaatii kuitenkin muutoksen syvyyden ymmärtämistä.

Tässä tulevaisuusselonteossa valtioneuvosto esittää oman kantansa väestökehitykseen, tavoitteensa sekä poliittiset linjaukset ikärakenteen muutokseen varautumiseksi. Valtioneuvoston tulevaisuusselonteko luo kaikille hallinnonaloille yhteisen näkökulman varautumiselle. Tulevaisuusselonteolla vahvistetaan eri politiikanlohkojen keskinäistä koordinaatiota. Muutoksen laajuuden takia varautuminen vaatii laajaa yhteistyötä mm. työmarkkinaosapuolten, kansalaisjärjestöjen ja kuntien kanssa. Tulevaisuusselonteon nimi *Hyvä yhteiskunta kaikikäisille* viestii sitä, että ikärakenteen muutos koskettaa kaikkia ikäryhmiä.

Selontekoon kirjatuilla poliittikalinjauksilla tavoitellaan sellaista Suomea, jossa kunnioitetaan yksilöä iästä riippumatta. Tärkeä arvo väestön ikääntymiseen varautumisessa on sukupolvien välinen oikeudenmukaisuus. Väestön ikääntymisestä koituvat kustannukset on jaettava eri ikäpolvien kesken. Tärkeä arvo on myös se, ettei tulevien sukupolvien valinnanmahdollisuuksia kavenneta.

- Varautumisen tavoitteena on turvata ihmisten hyvinvointi.
- Varautumisella pyritään sekä taloudellisesti kestäviin että sosiaalisesti oikeudenmukaisiin ratkaisuihin.
- Varautumisen tulee olla oikeudenmukaista kaikkien sukupolvien ja molempien sukupuolien näkökulmasta.

### 3 Väestökehityksen pääpiirteet

1900-luvulla väestön määrä maapallolla kasvoi 1,6 miljardista kuuteen miljardiin. Kuuden miljardin raja saavutettiin vuonna 1999. Väestön kasvuvauhti on tästä alentunut. YK:n tuoreimmassa pitkän aikavälin ennusteessa koko maailman väkiluvun odotetaan ylittävän 7 miljardia vuonna 2013, 8 miljardia vuonna 2028 ja 9 miljardia vuonna 2054 (taulukko 1). Väestö kasvaa etenkin vähemmän kehittyneillä alueilla. Väestökehitys on tähän mennessä aiheuttanut huomattavaa muuttoliikettä eri puolilla maapalloa. Muuttoliike on ollut voimakasta niissä maanosissa missä väkiluvutkin ovat korkeimpia.

*Taulukko 1: Maailman eri alueiden väestökehitys YK:n vuoden 2002 väestöennusteen mukaan, miljoonaa.*

	2003	2025	2050
Koko maailma	6 301	7 851	8 919
<i>Josta ...kehittyneet alueet</i>	<i>1 203</i>	<i>1 241</i>	<i>1 220</i>
<i>...vähemmän kehittyneet alueet</i>	<i>5 098</i>	<i>6 610</i>	<i>7 699</i>
<i>...vähiten kehittyneet alueet</i>	<i>718</i>	<i>1 149</i>	<i>1 675</i>

Huom. Jako kehittyneisiin ja muihin maihin on YK:n mukainen nykyhetkeä kuvaava jaottelu. Kehittyneisiin alueisiin luetaan Australia ja Uusi-Seelanti, Pohjois-Amerikka, Eurooppa ja Japani. Vähemmän kehittyneitä alueita ovat Afrikka, Aasia (pl. Japani), Latinalainen Amerikka ja Karibia, Melanesia, Mikronesia ja Polynesia. Näiden alueiden maita on edelleen luokiteltu kahteen ryhmään.

Globalisaatioon vaikuttavat tekijät kuten pääomien, tavaroiden ja palveluiden nopea liikkuminen sekä tekniikan kehittyminen vaikuttavat myös ihmisten liikkumiseen. Globalisaatio on vaikuttanut sekä kansainvälisen muuttoliikkeen määrään että rakenteeseen. Kansainvälinen siirtolaisuus kasvaa ja muuttuu entistä monimuotoisemmaksi. Muuttoliikettä suuntautuu entistä useampaan maahan ja sen luonne vaihtelee entistä enemmän. Kriisitilanteet, luonnonkatastrofit ja yhteiskunnallisesta eriarvoisuudesta johtuvat levottomuudet sekä niiden laukaisemat muuttopaineet saattavat vaikuttaa huomattavasti ihmisten liikkuvuuteen.

Toisaalta ihmisten liikkumista hidastaa erilaisten kulttuuristen ja muiden ihmisten omiin valintoihin liittyvien tekijöiden ohella se, että valtiot katsovat maahanmuuton kuuluvan suvereniteettinsa piiriin ja soveltavat erilaisia rajoituksia maahantulolle. Globalisaation edessä myös maahanmuuttopolitiikan kansainväliset ulottuvuudet tulee ottaa entistä paremmin huomioon myös kansallisella tasolla.

Väestö- ja siirtolaisuuskysymykset ovat nousseet aiempaa selvemmin kansainväliselle poliittiselle agendalle. Esimerkiksi ILO:n globalisaation sosiaalisia ulottuvuuksia koskevan komission suositukset käsittelevät myös kansainvälisiä siirtolaisuuskysymyksiä; mm. siirtolaisten oikeuksien ja maahanmuuttokysymysten kansainvälisen hallinnan parantamista. YK:n pääsihteeri on asettanut siirtolaisuuskysymysten globaalihallintaa käsittelevän ryhmän, jonka tulee saada suosituksensa valmiiksi kesään 2005 mennessä. Myös useita muita kansainväliseen muuttoliikkeeseen liittyviä prosesseja on käynnistetty.

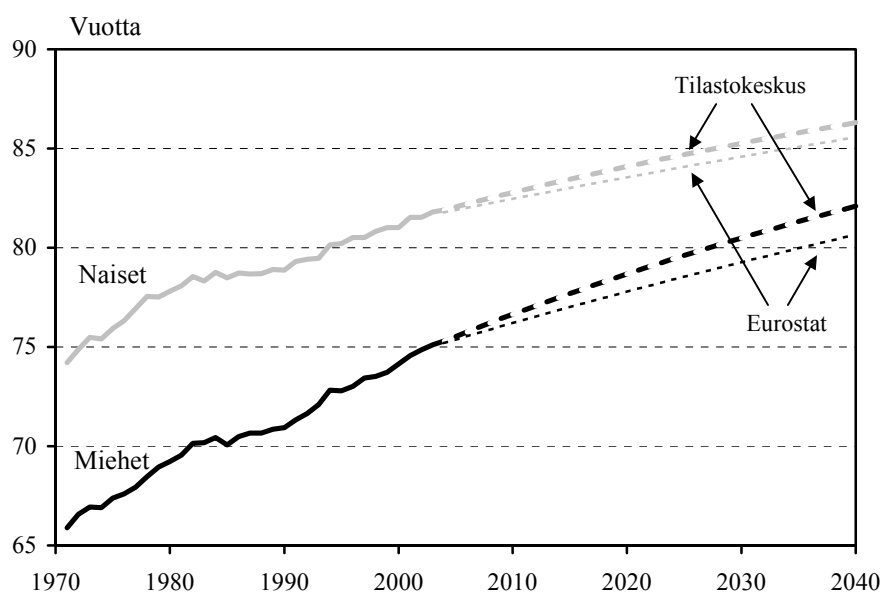
On arvioitu, että maailman väestön elinajanodotteet kaksinkertaistuivat 1900-luvulla, 30 vuodesta vuonna 1900 65 vuoteen vuonna 2000. Suurin osa tästä noususta aiheutui lapsikuolleisuuden vähenemisestä. Viimeisten vuosikymmenien aikana elinajan odotteet ovat kasvaneet etenkin kehittyneissä maissa lähinnä siksi, että kuolleisuus on alentunut keski-ikäisissä ja sitä vanhemmissa ikäryhmissä. Maailmalla HIV/aids epidemia kasvaa edelleen

ja tällä on huomattavia vaikutuksia väestörakenteeseen. Aids-kuolleisuuden seurauksena odotettavissa oleva elinikä on laskenut 38:ssa maassa.

Suomen väestön määrä on tähän asti kasvanut kohtuullisen tasaisesti sotia ja nälkävuosia lukuun ottamatta. Viimeisen sadan vuoden aikana väestömäärä on kasvanut etenkin työikäisen väestön kasvun ansiosta. Työikäisten määrän kasvu ja toisaalta ikääntyneiden määrän kasvun kompensoituminen lasten määrän vähenemisellä on pitänyt väestöllistä huoltosuhdetta vakaana ja talouskehityksen kannalta edullisena.

Kuolleisuus on pienentynyt nopeasti ja suomalaisten naisten elinajan odote on noussut Euroopan kärkiluokkaan. Kun miesten elinajan odote on hyvästä kehityksestä huolimatta tasoltaan edelleen Länsi-Euroopan heikoimpien maiden joukossa, ovat sukupuolten väliset kuolleisuuserot Suomessa yhä erittäin suuret. 1900-luvun alussa vastasyntyneen elinajanodote oli miehille 45 vuotta ja naisille 48 vuotta. Suurten ikäluokkien syntyessä elinajanodote oli noussut miehillä 58 vuoteen ja naisilla 66 vuoteen. Tästä elinajanodotteet ovat jatkaneet kasvuaan. Väestöennusteissa elinajanodotteiden kasvu on johdonmukaisesti aliarvioitu. Kuvio 1 kuvaa sekä toteutunutta kehitystä vuosien 1971 ja 2003 aikana että arvioita tulevasta kehityksestä. Eurostatin väestöennuste on Tilastokeskuksen ennustetta varovaisempi. Mikäli elinajanodotteet nousevat ennusteita nopeammin, ikärakenteen muutos korostuisi entisestään.

*Kuvio 1: Elinajanodotteiden kehitys Suomessa 1971–2003 ja ennusteita vuoteen 2040.*

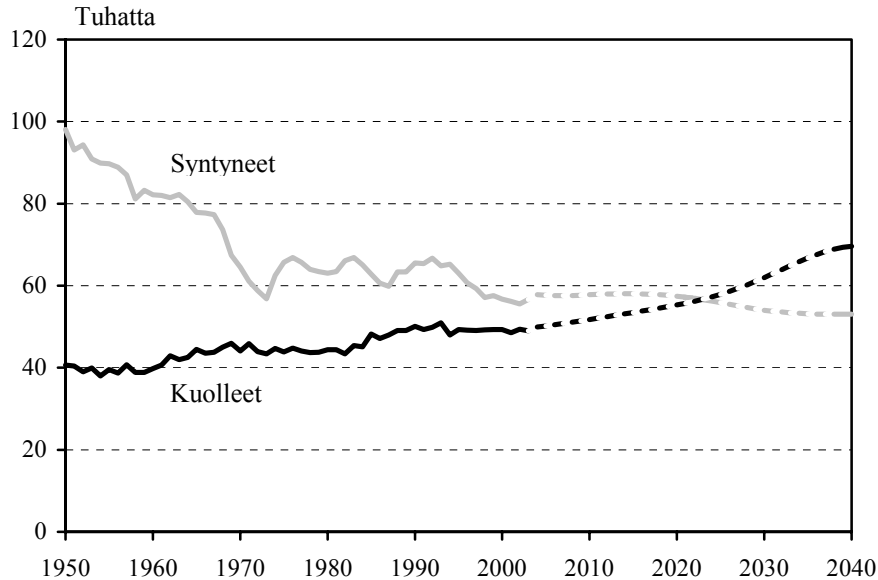


*Lähde: Tilastokeskuksen väestötilastot, Tilastokeskuksen vuoden 2004 väestöennuste ja Eurostatin vuoden 2004 väestöennuste.*

Euroopassa syntyvyys on korkea maissa, joissa perhepolitiikan ja työ- ja perhe-elämän yhteensovittamista tukevin keinoin on pyritty mahdollistamaan sekä työ että perhe. Syntyvyys on Suomessa Euroopan korkeimpia, joskin alle uusiutumistason. Verrattain hyvä syntyvyys johtuu pitkälti siitä, että Suomessa on kohtuullisen paljon monilapsisia perheitä. Syntyvyyttä vähentää osaltaan se, että keskimääräinen synnytyssikä on kansainvälisesti korkea. Lasten hankintaa lykätään etenkin suurissa kaupungeissa. Muiden pohjoismaiden tavoin perhera-

kenteet ovat Suomessa muuttuneet nopeasti. Tilastokeskuksen väestöennusteissa kokonaisedelmällisyyden oletetaan jatkossa hieman nousevan ja elinajanodotteiden kasvun odotetaan jatkuvan entiseen tapaan. Syntyvien lasten määrä kuitenkin laskee pitkällä aikavälillä. Kuolleiden määrä kasvaa vuosittain (kuvio 2).

*Kuvio 2: Syntyvyys ja kuolleisuus Suomessa vuosina 1950–2040.*



*Lähde: Tilastokeskuksen väestötilastot ja väestöennuste 2004.*

Kulttuurisesti Suomen väestö on varsin homogeeninen. Suomi oli kulttuurisesti monipuolisempi itsenäisyytemme alussa. Muuttoliikkeeseen vaikuttavat monet tekijät ja Euroopassakin on maahanmuutoltaan hyvin erilaisia maita. Tällä hetkellä Suomen väestöstä on ulkomaalaistaustaisia hyvin pieni osa (taulukko 2), joskin vuodesta 1990 lähtien maahanmuutto Suomeen on vilkastunut nopeasti ja asukaslukuun suhteutettuna Suomi on noussut Espanjan ja Irlannin rinnalle ns. uusien maahanmuuttomaiden joukkoon. Suomeen suuntautuva maahanmuutto on johtunut nimenomaan perhesyistä. Suuri osa muutosta on ollut suomalaisten muuttamista Suomeen eli paluumuuttamista. Työelämässä ulkomaalaisia on vähän, mutta määrä on koko ajan kasvanut. Tätä puolestaan selittää se, että työmarkkinat ovat kansainvälistyneet hitaasti. Ulkomaalaisten maahanmuutto on ollut luonteeltaan voittopuolisesti muuta kuin työperusteista maahanmuuttamista. Työministeriön arvion mukaan työperusteisen maahanmuuton osuus koko Suomeen suuntautuvasta muutosta on tällä hetkellä alle kymmenen prosenttia.

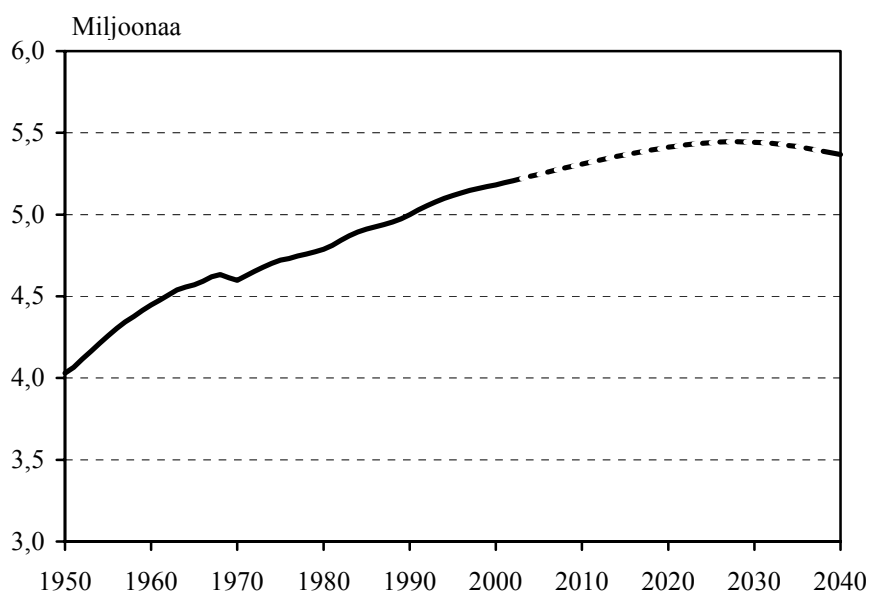
*Taulukko 2: Maahanmuuttajien osuus väestöstä ja työllisistä eräissä maissa vuonna 2000, prosenttia.*

	Maahanmuuttajien	
	osuus väestöstä	osuus työllisistä
Alankomaat	10,1	4,0
Iso-Britannia	3,9	4,0
Norja	6,8	--
Ranska	5,5	6,0
Ruotsi	11,3	4,5
Saksa	8,9	8,0
<b>Suomi</b>	<b>1,7</b>	<b>1,5</b>
Tanska	5,8	2,5
EU 15	5,0	--
Kanada	17,4	--
Yhdysvallat	9,3	12,8

*Lähde: ks. tulevaisuusselonteon oheisraportti 1.*

Etenkin kuolleisuus- ja syntyvyyskehityksen takia väestön ikärakenteen muutokset ovat olleet nopeita ja Suomi on väestörakenteen muutoksen kokeneiden ja kokevien maiden etujoukossa. Tilastokeskuksen laatiman vuoden 2004 väestöennusteen mukaan kuolleisuus ylittää syntyvyyden vuonna 2023 (kuvio 2). Kun ennakoitun maahanmuuton määrä ei riitä tätä korvaamaan, väkiluku kääntyy laskuun vuonna 2029 (kuvio 3).

*Kuvio 3: Suomen väestökehitys vuosina 1950–2040.*



*Lähde: Tilastokeskuksen väestötilastot ja väestöennuste 2004.*

Väestökehitystä ei voida tarkasti ennustaa. Ennusteet laaditaan yleensä toteutuneen kehityksen perusteella ja valitut oletukset vaikuttavat ennusteen lopputulokseen. Tilastokeskuksen vuosina 2001 ja 2004 tekemät väestöennusteet poikkeavat toisistaan sekä syntyvyyttä, maahanmuuttoa että kuolleisuuden kehitystä koskevilla oletuksilla. Siksi näinkin lyhyen ajan sisällä tehdyt väestöennusteet myös antavat toisistaan poikkeavia kuvia tulevasta kehityksestä. Taulukko 3 kuvaa väestöennusteisiin sisältyvää epävarmuutta ja sitä kuinka lyhyessäkin ajassa - tässä tapauksessa kolmessa vuodessa – käsitys tulevasta kehityksestä voi muuttua. Suurin ero on lasten määrän osalta; ero selittyy lähinnä kokonaisuuhedelmällisyyttä koskevan oletuksen nostamisesta. Ennusteet ovat kohtuullisen luotettavia 10–15 vuoden päähän. Ennusteiden sisältämä epävarmuus kasvaa sitä suuremmaksi mitä pidemmälle ennuste ulottuu.

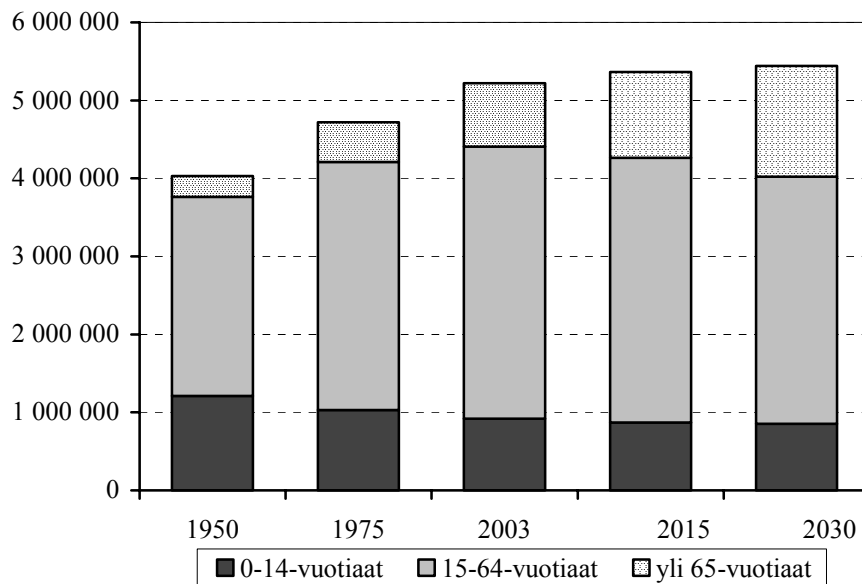
*Taulukko 3: Väestöennusteisiin liittyy epävarmuutta.*

	Vuoden 2001 ennuste	Vuoden 2004 ennuste
Kuolleisuus ylittää syntyvyyden	2019	2023
Väkiluku kääntyy laskuun	2023	2028
Suomen väkiluku korkeimmillaan	5 300 000	5 446 000
65 vuotta täyttäneitä vuonna 2030	600 000 enemmän kuin vuonna 2001	610 000 enemmän kuin vuonna 2004
15–64-vuotiaita vuonna 2030	370 000 vähemmän kuin vuonna 2001	320 000 vähemmän kuin vuonna 2004
Alle 15-vuotiaita vuonna 2030	120 000 vähemmän kuin vuonna 2001	65 000 vähemmän kuin vuonna 2004

*Lähteet: Tilastokeskuksen väestöennusteet vuosilta 2001 ja 2004.*

Ennusteisiin liittyvästä epävarmuudesta huolimatta väestön ikärakenne painottuu koko ajan vahvemmin vanhempien ikäryhmien suuntaan (kuvio 4). Uusimman väestöennusteen mukaan alle 15-vuotiaiden lasten lukumäärä vähenee vuoteen 2010 mennessä noin 50 000:lla. Vähentäminen kohdistuu nimenomaan alle kouluikäisiin. Samaan aikaan työikäisten ja 65 vuotta täyttäneiden määrät kasvavat. 2010-luvun jälkeen lasten määrä pysyy tasaisena ja alkaa työikäisten väheneminen. Tätä vanhempien ihmisten määrän kasvu nopeutuu. 2020-luvulla työikäisen väestön määrä jatkaa vähenemistään ja 65 vuotta täyttäneiden määrä puolestaan jatkaa kasvuaan. Vuonna 2030 Suomessa on 65 vuotta täyttäneitä yli 600 000 enemmän kuin nyt. Tuolloin lähes joka neljäs väestöstämme on täyttänyt 65 vuotta.

Kuvio 4: Väestön ikärakenteen muutos: 0–14-vuotiaat, 15–64-vuotiaat ja 65 vuotta täyttäneet vuosina 1950, 1975, 2003 ja ennuste vuosille 2015 ja 2030.

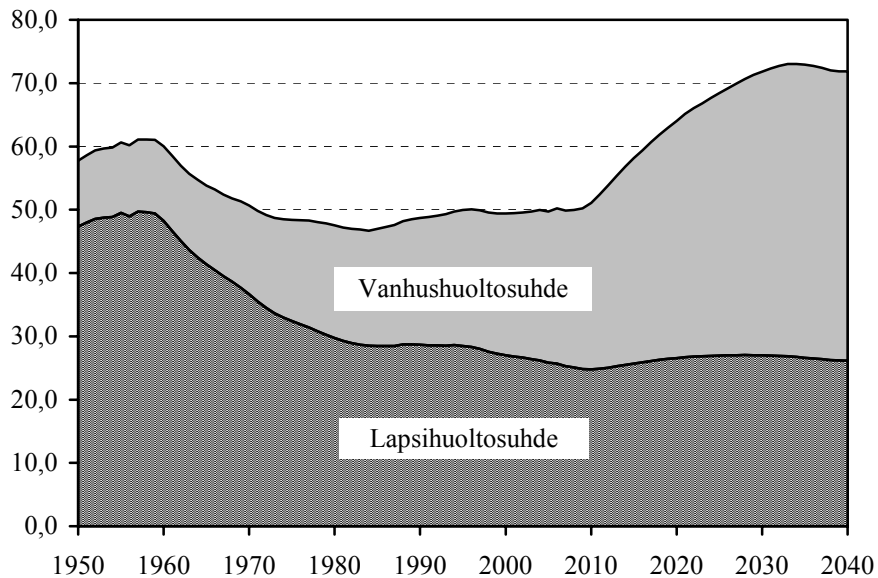


Lähde: Tilastokeskuksen väestötilastot ja vuoden 2004 väestöennuste.

Suhteellinen muutos on selkeä. Kun vuonna 1950 alle 15-vuotiaita oli väestöstä lähes kolmannes, heidän osuutensa on nyt alle viidennes. Työikäisten väestöosuus on pitkään ollut samalla tasolla, mutta noin vuoden 2010 jälkeen väestöosuus kääntyy selvään laskuun ja alittaa 60 prosentin tason 2020-luvun alkupuolella. 65 vuotta täyttäneiden väestöosuus on tähän asti kasvanut hyvin tasaisesti ja osuus ylittää lasten osuuden jo lähivuosina. Tästä eteenpäin väestöosuuden kasvu kiihtyy. Vuonna 2040 lasten osuus väestöstä on noin 15 prosenttia, 65 vuotta täyttäneiden 26 prosenttia. Erityisen nopeasti kasvaa 80 vuotta täyttäneiden määrä.

Kuvio 5 näyttää kehityksen ns. ikähuoltosuhteen avulla. Kuviossa näkyy ns. lapsi- ja vanhushuoltosuhteen kehitys ja osuus kokonaishuoltosuhteesta. Kokonaishuoltosuhte on pysytellyt lähes samana 1970-luvulta lähtien. Lähivuosina huoltosuhte muuttuu työikäisten määrän vähenemisen ja ikääntyneiden määrän kasvun tuloksena nopeasti epäsuotuisammaksi.

Kuvio 5: Huoltosuhteen muutos 1950–2040 (0-14 v./15-64 v. ja 65 +/15-64 v. x 100).



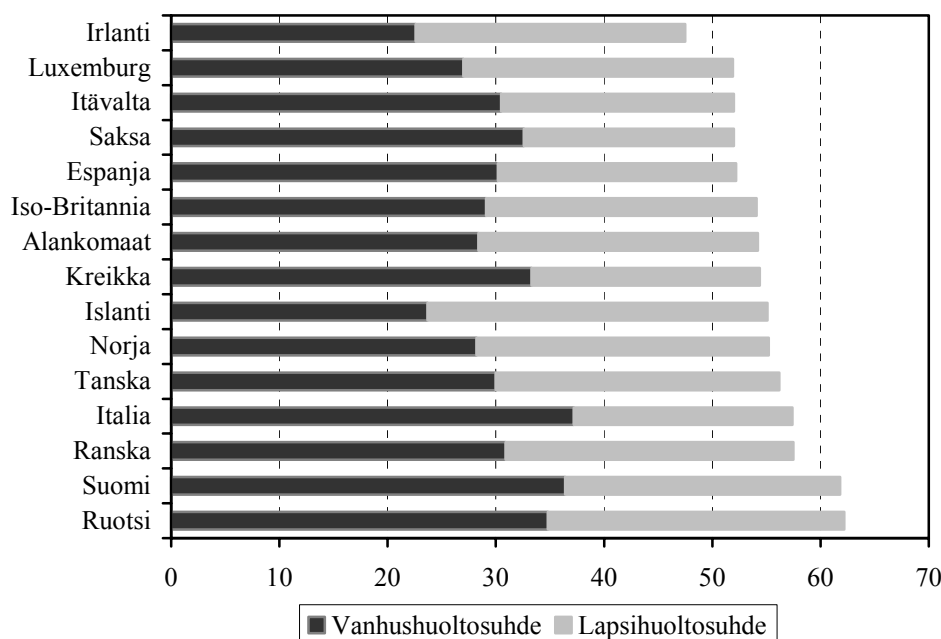
Lähde: Tilastokeskuksen väestötilastot ja väestöennuste 2004.

Lähes kaikkialla Euroopassa väestön määrä kääntyy lähitulevaisuudessa laskuun. Eurooppalaisten osuus maailman väestöstä jatkaa vähenemistään. EU:n itälaajentuminen kiihdyttää EU-alueen väkiluvun vähenemistä siksi, että syntyvyys on näissä maissa matala. Toisaalta koska vanhoja ikäryhmiä on uusissa jäsenmaissa suhteessa vähemmän, ikääntyminen siirtyy tuonemmaksi.

Työikäisten määrän väheneminen on Suomessa ja Italiassa EU-maista kaikkein nopeinta. Euroopan maista Suomi muuttuu lyhyessä ajassa edullisen huoltosuhteen maasta maaksi, jossa ikääntyneiden väestöosuus ja vanhushuoltosuhte on korkea. Vuonna 2020 vanhushuoltosuhteissa kärkeä pitävät Italia, Suomi ja Ruotsi. Koska myös lapsihuoltosuhte on Suomessa keskimääräistä korkeampi, myös kokonaishuoltosuhtevertailussa Suomi on kärjessä yhdessä Ruotsin kanssa (kuvio 6). Muutos tapahtuu vuoteen 2020 mennessä suurten ikäluokkien saavuttaessa eläkeiän. Nykyisten väestöennusteiden mukaan muut maat tulevat kuitenkin perässä ja esimerkiksi vuonna 2040 Suomen huoltosuhte on jälleen keskimääräisellä eurooppalaisella tasolla.



Kuvio 6: Huoltosuhteet EU-maissa vuonna 2020 (65+/15–64 v. ja 0–14 v./15–64 v. X 100).



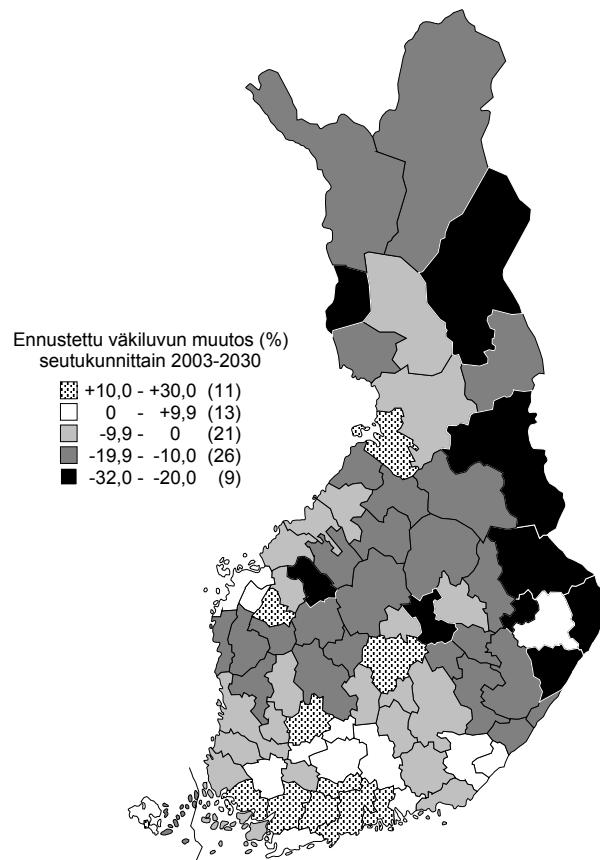
Lähde: [www.europa.eu.int/comm/eurostat](http://www.europa.eu.int/comm/eurostat).

Huom. Huoltosuhteet on laskettu Eurostatin verkkotilastopalvelusta 4.11.2004 saaduilla eri maiden tilastoviranomaisten julkaisemien uusimpien väestöennusteiden tiedoilla. Eurostatin uusinta vuoden 2004 väestöskenaariota ei selontekoa laadittaessa ollut vielä julkaistu.

On syytä panna merkille, että vaikka muissa pohjoismaissa väestökehitys on samansuuntaista kuin Suomessa, ajoitus näyttää erilaiselta. Väestöennusteiden mukaan väkiluku jatkaa kasvuaan etenkin Ruotsissa ja Norjassa. Tanskassa väestön ennustetaan kasvavan ainakin vuoteen 2035 asti. Myöskään väestörakenteen muutos ei muissa pohjoismaissa ole tällä aikavälillä yhtä voimakasta. Tähän ovat osaltaan vaikuttaneet Suomen käymät sodat, historiallisesti erilaiset sosio-ekonomiset tilanteet ja Suomea yleisempi maahanmuutto muissa pohjoismaissa.

Väestökehitys on erisuuntaista eri alueilla, joskin aluekehityksen osalta ennusteiden epävarmuus on kaikkein suurinta (karttakuvio 1). Väestö kasvaa suurissa keskuksissa ja niiden lähellä hyvien yhteyksien varrella sijaitsevilla seutukunnissa. Väestö puolestaan vähenee erityisen selvästi monissa seutukunnissa Pohjois- ja Itä-Suomessa.

Karttakuvio 1: Väkiluvun muutos (%) seutukunnittain vuosien 2004–2030 välisenä aikana.



Lähde: Tilastokeskuksen kunnittainen väestöennuste 2004–2030.

Suurten kaupunkien väkiluvut näyttävät kehittyvän verraten hitaasti ja niiden väestöosuus näyttää nousevan varsin maltillisesti. Väestö kasvaakin eniten suurten kaupunkien lähialueilla. Suomessa on kymmenkunta seutukuntaa, joissa väestö kasvaa selvästi. Kun näissä seutukunnissa on jo nyt paljon väkeä, niiden osuus koko Suomen väestöstä nousee (taulukko 4).

Taulukko 4: Suurten kaupunkien ja seutukuntien väestöosuudet Suomen väestöstä vuosina 2000, 2015 ja 2030, prosenttia.

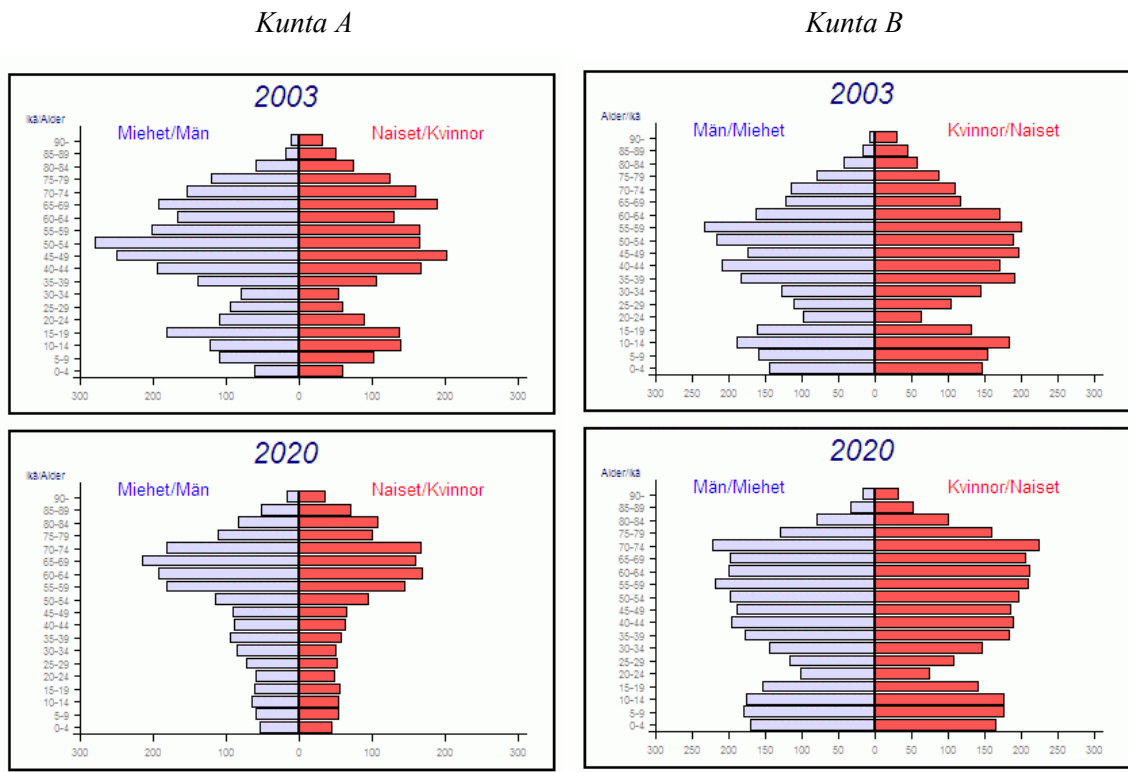
	2000	2015	2030
Helsinki	10,7	10,8	11,0
Espoo	4,1	4,8	5,1
Vantaa	3,4	3,8	3,9
Turku	3,3	3,4	3,4
Tampere	3,8	4,0	4,1
Oulu	2,3	2,6	2,7
Kuopio	1,7	1,7	1,6
Jyväskylä	1,5	1,7	1,7
<b>Yhteensä</b>	<b>30,8</b>	<b>32,8</b>	<b>33,5</b>
Helsingin seutukunta	22,9	24,7	25,6
Turun seutukunta	5,5	5,8	5,9
Tampereen seutukunta	5,7	6,4	6,7
Oulun seutukunta	3,6	4,3	4,5
Kuopion seutukunta	2,2	2,2	2,2
Jyväskylän seutukunta	3,0	3,3	3,4
<b>Yhteensä</b>	<b>42,9</b>	<b>46,7</b>	<b>48,3</b>

Lähde: Tilastokeskuksen kunnittainen väestöennuste 2004.

Väestörakenteet poikkeavat tuntuvasti eri alueiden välillä siten, että maaseudulla ja väestöä menettäneissä seutukunnissa väestö on keskimääräistä selvästi vanhusvoittoisempaa. Tämä piirre vahvistuu lähivuosisikymmeninä edelleen sekä luonnollisen väestönkasvun erojen että muuttoliikkeen seurauksena. Toisaalta alueen sijainti, taloudellinen toiminta ja oma aktiivisuus voivat vaikuttaa suurestikin kehitykseen.

Kuvio 7 esittää ennusteiden mukaista kehitystä kahdessa erityyppisessä kunnassa. Kunta A on väestöään menettävältä alueelta, kunta B puolestaan tyypillinen suurta kaupunkia lähellä oleva maaseutumainen kunta. Kunnan A väestörakenteessa näkyy sekä nuorten aikuisten pitkään jatkunut poismuutto että siitä seuraava vähäinen lasten määrä, minkä seurauksena väestössä on odotettavissa voimakas epäsuhta ikääntyneiden ja muiden ikäryhmien välillä. Kunnan B väestörakenne puolestaan näyttää muuttuvan verraten hitaasti. Opiskelijaikäisten poismuuttoa kompensoi nuorten perheiden tulomuutto, minkä seurauksena myös lasten määrä on koko maahan verrattuna korostuneempi.

Kuvio 7: Väestökadon kunnan (kunta A) ja kasvavalla seutukunnalla sijaitsevan kunnan (kunta B) väestöpyramidit vuosilta 2003 ja 2020.



Lähde: Tilastokeskuksen kunnittainen väestöennuste 2004.

## 4 Väestökehityksen seuraukset

Tuleva kehitys on aina epävarmaa eivätkä väestöennusteet osu tarkalleen kohdalleen. Epävarmuudesta huolimatta väestökehityksen suunta ja pääpiirteet ovat nähtävissä. Niiden valossa on selvää, että tuleva väestökehitys vaikuttaa monin tavoin suomalaiseen yhteiskuntaan.

Suurimmat haasteet kohdistuvat

- työvoiman saatavuuteen ja laatuun sekä sen alueelliseen ja ammatilliseen liikkuvuuteen,
- talouskasvun jatkuvuuteen,
- julkistalouden tasapainoon,
- aluekehityksen tasapainoisuuteen ja
- palveluiden tarjontaan ja saatavuuteen

Muutos tarkoittaa myös mahdollisuuksia, kuten

- kustannussäästöjä ja toiminnan tehostumista,
- työttömyyden vähentymistä,
- mahdollisuuksia työelämän uudistamiseen,
- alueellisten työllisyys- ja työttömyyserojen kaventumista,
- kolmannessa iässä olevien määrän kasvun kautta uusia markkinoita sekä
- kulttuurin, arvojen, kokemuksen ja yhteisöllisyyden arvostusta

Monet tekijöistä vaikuttavat toisiinsa ja kehityksestä on mahdollista löytää sekä noidankehien että positiivisen kierteen aineksia. Heikkojen kehityskuvien suuruusluokkaa ja merkitystä on toistaiseksi pystytty määrittämään paremmin kuin mahdollisuuksia. Tulevaisuutta koskevissa ennusteissa ei juuri ole otettu huomioon sitä, että kaikki toimijat, niin valtio, kunnat, yritykset kuin yksittäiset ihmisetkin sopeuttavat toimintaansa uusiin oloihin.

Monet tulevaisuudenkuvista koskevat kaikkia Euroopan maita, jopa Suomea voimakkaampina. Suomen lähtökohdat ovat vertailevasta näkökulmasta hyvät ja meillä on jo tehty kauaskantoisia uudistuksia. Tulevaa kehitystä on jatkossa lähestyttävä myös mahdollisuuksien näkökulmasta ja politiikassa on syytä toimia proaktiivisesti. Tulevan kehityksen arvioimiseksi on identifioidava mahdollisia ääripäitä. Poliitiikan tehtävänä on huolehtia siitä, että tässä esitetyt haasteet eivät toteudu niin jyrkässä muodossa kuin mitä jäljempänä esitetään ja vahvistaa mahdollisuuksia myönteisten kehityskulkujen toteutumiseen. Suomalaisella yhteiskunnalla on kaikki edellytykset selvittää hyvin ikärakenteen muutoksesta.

*Työvoimaa on vähemmän ja se on vanhempaa*

Työmarkkinoilla joudutaan sopeutumaan kahteen kehityskulkuun. Yhtäältä työvoima vähenee ja toisaalta se muuttuu ikäprofiililtaan. Työllisyyttä on pidettävä yllä nykyistä iäkkäämmällä työvoimalla. Ikääntyneiden työllisyysasteen nousu on ollut Suomessa Euroopanärkeä, mutta meillä on yhä matkaa Tanskan ja Ruotsin ikääntyneiden työllisyysastelukuihin. Nyt vallitsevat ilmiöt korkea työttömyys ja varhainen eläkkeelle siirtyminen sopivat väestörakenteen muutokseen erittäin huonosti. Työnantajien näkökulmasta katsottuna käytettävissä on vähemmän ja iäkkäämpää työvoimaa, jonka ammatillinen koulutus on keskimäärin vanhempaa. On myös mahdollista, että väestörakenteen muutoksesta johtuvat julkisen talouden rahoituspaineet nostavat työn verotusta tavalla tai toisella, mikä heijastuu työvoiman hintaan. Tällaisessa tilanteessa ikääntyvän työvoiman kysyntä voi jäädä heikoksi työvoimareservien ehtymisestä huolimatta.

Yrittäjien ja työntekijöiden siirtyessä eläkkeelle työmarkkinoilta poistuu nopeassa tahdissa pitkään kokemukseen pohjautuvaa osaamista. Nuorten ikäluokkien supistumisen myötä myös uusiin taitoihin koulutetun työvoiman määrä supistuu. Työpaikkojen henkilöstön ikärakenteet eivät välttämättä kehity tasapainoisesti. Työvoiman supistuessa tuottavuusvaatimukset nousevat. Jollei työelämän kehittämiseen kiinnitetä entistä voimakkaammin huomiota, työntekijöille työn, vapaa-ajan ja perhe-elämän yhteensovittaminen voi olla vaikeampaa eri suunnista tulevien vaatimusten kasvaessa. Työvoiman ikääntyminen ja mahdollisesti kohoavat vaatimukset saattavat heijastua työelämään myös siten, että pitkäaikaiset sairauspoissaolot ja ennenaikaiselle eläkkeelle siirtyminen lisääntyvät.

#### *Työttömyys vähenee, vai väheneekö?*

Uuden työvoiman tarpeen arvioidaan olevan 2010-luvun alussa vuositasolla noin 10 000 henkeä suurempi kuin uuden työvoiman tarjonta. Tämä luo viime vuosia paremmat edellytykset työttömyyden merkittävälle alenemiselle. Jos työikäisten määrän vähetessä myös työttömyys vähenee, tällöin työttömyyden hoidosta aiheutuvat kustannukset laskevat.

Suurten ikäluokkien poistuminen työmarkkinoilta eläkkeelle avaa työpaikkoja vaihtelevasti sektoreittain, aloittain ja alueittain. Uuden työvoiman tarvetta arvioidaan esiintyvän monissa eri ammateissa riippuen mm. työvoiman poistumasta, kysynnän kasvusta ja teknologian kehityksestä. Kun työikäinen väestö supistuu, on työnantajien osattava käyttää paremmin hyväksi olemassa olevia työvoimavaroja. Käyttämättömät työvoimavarat ovat tällä hetkellä Suomessa suuret; työttömiä työnhakijoita on lähes 300 000 henkilöä. Lisäksi varhaiseläkkeellä olevia on lähemmäs 390 000 henkilöä. Työttömyys vähenee mikäli kysyntä suuntautuu voimakkaammin heihin.

Kuitenkin jos rakenteellinen työttömyys johtuu työvoiman kysynnän ja tarjonnan perustavanlaatuisesta epätasapainosta, ei työvoiman tarjonnan väheneminen helpota työllistymistä tulevaisuudessakaan. Päinvastoin, silloin puute osaavasta työvoimasta voi jarruttaa talouskasvua ja jopa lisätä työttömyyttä entisestään.

#### *Työ- ja yhteiskuntaelämä uusiutuvat monin tavoin*

Kun työikäisten määrä vähenee ja saatavilla oleva työvoima on aikaisempaa vanhempaa, työssä viihtymiseen ja jaksamiseen kannattaa sijoittaa enemmän. Voi olla, että sekä työnantajat että työntekijät suuntaavat koulutus- ja osaamistason ylläpitoon ja parantamiseen enemmän energiaa ja resursseja. Työyhteisön ilmapiiriin, viihtyvyyteen ja johtamiskäytäntöihin panostaminen voivat parantaa tuottavuutta. Työikäisen väen vähetessä tietotekniikan hyödyntämisen tarve kasvaa, millä voi myös olla tuottavuutta kohottava vaikutus. Ikärakenteen muutos avaa mahdollisuuden organisaatioiden uudistamiselle ja toisaalta pakottaakin siihen. Liikkuvuuden lisääntyessä työelämässä omaksutaan helpommin uusia toimintatapoja. Etenkin julkisella sektorilla tapahtuva mittava eläkkeelle siirtyminen seuraavien kymmenen vuoden aikana mahdollistaa monien toimintojen uudelleen arvioimisen ja toimintatapojen muutoksen.

Ikääntynyt yhteiskunta on vähemmän dynaaminen kuin sellainen yhteiskunta, jossa nuoremmat ikäluokat ovat pääosassa. Toisaalta tällaisessa yhteiskunnassa voi olla enemmän kokemusta, harkintaa ja viisautta. Nuorten miesten määrällinen väheneminen ennustaa rikollisuuden vähenemistä. Ikärakennemuutos voi vaikuttaa yhteiskunnassa vallitseviin arvoihin. Kulttuurin arvostus voi nousta. Mikäli ikääntyneet suuntaavat voimavarojaan enemmän yhteisten asioiden hoitoon, yhteisöllisyys voi korostua uudella tavalla.

*Kolmannessa iässä olevat luovat uudenlaista kysyntää etenkin palvelualoille*

Työiän ja vanhuuden väliin on vähitellen syntynyt uusi pitkä elämänjakso, ns. kolmas ikä. Eläkeikään tulevat ovat yhä useammin terveitä ja toimintakykyisiä ihmisiä, joilla on keskimäärin enemmän vaurautta ja ostovoimaa kuin edeltäjillään. Ikärakenteen muutos muuttaa kysynnän rakennetta. Seniorikansalaiset muodostavat jatkossa merkittävän, joskin epäyhte-näisen kuluttajaryhmän.

Uudenlainen markkinatilanne kannustaa uusien tuotteiden kehittämiseen. Ikääntyneiden tarvitsemien palveluiden kysyntä lisääntynee mm. harrastusten ja vapaa-ajan tuotteiden, palveluiden, matkustamisen, liikunnan ja kulttuurin markkinoilla. Myös erilaisten hyvinvointipalvelujen kysyntä lisääntynee. Palveluihin kohdistuvan kysynnän kasvu avaa uusia aloja ja laajentamisen mahdollisuuksia palveluelinkeinoille. Palvelusektorin osuus elinkeinoraken-teessa kasvane. Suomella on etulyöntiasema kehittää senioripalveluita ja -tuotteita maailman markkinoille.

*Talouskasvu heikkenee*

Väestön ikärakenteen muutoksen aiheuttama keskeinen haaste on väestön vanhenemisen ja väkiluvun pienenemisen vaikutus työmarkkinoihin ja sitä kautta potentiaaliseen talouskasvuun. Työvoiman määrän supistuminen merkitsee jo sellaisenaan kasvupotentiaalin piene-nemistä. Viime aikoihin saakka työvoiman määrä on väestönkasvun ansiosta trendinomai-sesti noussut, mikä on sallinut työntekijää kohden lasketun työajan voimakkaan supistumi-sen ilman että työpanos olisi tästä vastaavasti kärsinyt (asukasta kohden laskettu työtuntien määrä on tosin supistunut jo 1960-luvun alusta). Jatkossa työvoiman pieneneminen toden-näköisesti supistaa myös työpanosta.

Toiseksi työvoiman ikääntyminen vaikuttaa todennäköisesti työn tuottavuuden kasvua hi-dastavasti, koska ikääntyneiden tuottavuus ei yleensä yllä nuorempien tasolle, varsinkaan nopeasti muuttuvissa olosuhteissa. Ikääntyneiden valmiudet ja mahdollisuudet ammatin tai asuinpaikan vaihtoon ovat nuoria vähäisemmät. Lisäksi kotimaisen kysynnän rakenne muut-tuu ikääntymisen takia luultavasti palveluvaltaisempaan suuntaan, mikä vähentää tuottavuuden kasvua koska palveluiden tuottavuuden kasvumahdollisuudet ovat pienemmät kuin teol-lisuustuotannossa. Näitä tekijöitä tosin kompensoi jossain määrin se, että palveluihin painot-tuva kysynnän muutos edesauttaa heikommin tuottavan työvoiman työllistymistä ts. vähentää rakenteellista työttömyyttä. Työvoiman niukentuminen kannustaa työnantajia kehittä-mään aikaisempaa tarmokkaammin tuottavuutta parantavia toimintatapoja ja työolosuhteita.

Näyttää silti ilmeiseltä, että Suomi siirtyy muiden EU-maiden kanssa aikaisempaa hitaam-man talouskasvun aikaan. EU:n talouspoliittisen komitean ja valtiovarainministeriön arvioi-den mukaan Suomen talouskasvu hidastuisi pitkällä aikavälillä 1,5 prosenttiin vuodessa. OECD:n tuoreessa keskipitkän aikavälin skenaariossa esitetään pessimistisenä vaihtoehtona vain yhden prosentin keskimääräisen talouskasvun mahdollisuus vuosina 2010–2020 ja op-timistisenä vaihtoehtona 1,8 prosentin kasvu. Kasvun hidastuminen arvioidulla tavalla mer-kitsisi julkisen talouden kestävyuden vaarantumista.

Oheisraportissa 4 on esitetty kansainvälisiä arvioita ja vakaushjelmaa optimistisempia las-kelmia. Niiden tarkoituksena on ollut selvittää poistuisiko julkisen talouden tasapaino-ongelma, jos kasvu olisi esim. OECD:n arvioimaa nopeampaa. Raportin 4 laskelmien jos-sain määrin optimistisempaan tuottavuuden kasvunäkemykseen perustuvan perusskenaarion ja vakiintuneiden arvioiden ero jää varsin pieneksi ja kaikissa tarkastelluissa vaihtoehtoissa – kaikkein optimistisimmankin tuottavuus- ja työllisyyskenaarion tapauksessa – kasvu jää 1900-luvun keskimääräistä noin kolmen prosentin kasvuvauhtia hitaammaksi.

*Julkistalouden tasapaino vaarantuu*

Kansantuotteen kasvun hidastuminen vaikuttaa negatiivisesti veropohjaan samaan aikaan, kun julkiset menopaineet kasvavat. Julkiset menot lisääntyvät tuntuvasti, kun eläkkeellä on aikaisempaa enemmän ja myös korkeampia eläkkeitä kerännyttä väkeä, jonka eläkkeensaantiaika myös pitenee elinajan noustessa. Eläkemenojen kasvu alkaa kiihtyä jo ennen 2010-luvun taitetta. Raportissa 5 esitettyjen toimintarajoitteisuuden kehitysennusteiden valossa myös hoito- ja hoivamenot alkavat nousta, etenkin 2020- ja 2030-luvuilla. Näiden kehityskulkujen takia sosiaalimenojen suhde bruttokansantuotteeseen nousee nykyiseltä vajaan 27 prosentin tasolta (26,9 % vuonna 2003) selvästi, arvioiden mukaan 3–5 prosenttiyksikköä vuoteen 2030 mennessä. Koska ikärakenteen muutos on luonteeltaan pysyvä, jää meno-osuus tälle tasolle.

Toisaalta alle 18-vuotiaiden määrän väheneminen merkitsee muiden seikkojen pysyessä ennaltaan heistä aiheutuvien kustannusten pienentymistä. Raportissa 1 esitetyn ikäryhmäkohtaisen väestöennusteen mukaan alle kouluikäiset (0–6-vuotiaat) ikäluokat eivät juurikaan näyttäisi vähenevän nykyiseen verrattuna ajanjaksolla 2003–2015. Sen sijaan kouluikäisiä (7–18-vuotiaita) on vuonna 2015 vähemmän kuin nyt, joskin tämän jälkeen kouluikäisten määrät taas näyttäisivät kasvavan. Säästöjä voi koitua keskeisimmästä menoerästä eli palloista. Myös investointitarpeet ja ylläpitomenot saattavat pienentyä. Toisaalta esi- ja perusopetuksen paikallisen saatavuuden turvaaminen, maahanmuuton lisääntymisestä aiheutuvat koulutuksen kustannusten kasvupaineet ja aikuiskoulutuksen tarpeen kasvu merkinnevät lisämenoja. Aikuista työvoimaa on rekrytoitava työttömistä ja työvoiman ulkopuolella olevista ja sen lisäksi on huolehdittava entistä enemmän työssä olevien ammattitaidon ylläpitämisestä ja kehittämisestä.

Opetussektorin mahdollinen säästö täydennettynä työttömyyden hoidosta mahdollisesti koituvilla säästöillä on selvästi pienempää kuin menojen kasvu. Kokonaisuutena julkisen talouden tasapaino uhkaa heikentyä merkittävästi.

Vakaushjelmassa esitetyn arvion mukaan koko julkisen sektorin (ml. työeläkerahastot) nykyinen noin kahden prosentin ylijäämä suhteessa kokonaistuotantoon muuttuisi lähes seitsemän prosentin alijäämäksi vuoteen 2050 mennessä ja julkisen sektorin lievästi positiivinen nettosaatava-asema vaihtuisi yli 70 prosenttia BKT:sta yltäväksi nettovelaksi, jos veroaste pidetään nykyisellä tasolla.

Julkisen talouden vakauteen liittyvä huoli ei poistu vaikka talouskehitys olisi vakaushjelman arviota suotuisampaa. Raportin 4 laskelmien perusskenaariossa alijäämä jää tosin pienemmäksi (noin 3 % suhteessa BKT:seen) ja velka noin 25 prosenttiin suhteessa BKT:seen, mutta nämäkin luvut merkitsevät kestämatöntä tilannetta. Perusskenaariossa julkinen talous kääntyisi alijäämäiseksi vuosien 2020 ja 2030 välillä. Suomella on kansainvälisessä vertailussa kohtuullisen hyvä lähtökohtatilanne. Monien muiden Euroopan maiden julkistalouksiin on ennustettu kehittyvän Suomea heikommin. Suomi onkin johdonmukaisesti korostanut tarvetta eri maiden julkistalouksiin vahvistaviin toimenpiteisiin. On todennäköistä, että monissa maissa tullaan tekemään mittavia menojen kasvua hidastavia toimia.

Huonon kehityksen välttäminen edellyttää sekä työllisyysasteen nousua että tuottavuuskehityksen kohentamista. Vaikka tuottavuuden kasvu on talouskehityksen kannalta pitkän päälle tärkeämpi asia kuin työllisyyden kehitys, työllisyydellä on suurempi vaikutus julkisen talouden kestävyYTEEN kuin tuottavuuskehityksellä. Parempi työllisyys on julkistaloudelle hyvä asia sekä tulojen että menojen kautta.

Sosiaalimenojen vaatiman kansantuoteosuuden kohoaminen asettaa paineita nostaa veroja ja maksuja. Verojen ja maksujen korottamispaineet toimivat väärään suuntaan kansantalouden kilpailukyvyyn kehittämisen näkökulmasta. Kireämpi työn verotus voi pienentää sekä työ-



voiman kysyntää että tarjontaa ja työntää koulutettua työvoimaa siirtymään pois maasta. Korkea rajaveroaste taas heikentää kouluttautumisen kannustimia, mikä vaikuttaa haitallisesti tuottavuuden kasvun edellytyksiin. Lisäksi hyvinvointimenojen rakenteen muuttuminen ikääntymisen takia koulutuksesta vanhuuden turvaan vähentää menojen investointiluonnetta, millä voi silläkin olla kielteinen vaikutus talouskasvuun. Samaan aikaan on pidettävä mielessä se mahdollisuus, että kansainvälinen verokilpailu voi kiristyä, mikä johtaisi erityisesti liikkuvien veropohjien supistumiseen ja paineeseen painaa veroasteita alemmaksi.

Näistä syistä pyrkimys selviytyä julkisten menojen kansantulo-osuuden kasvupaineista verotusta kiristämällä voisi johtaa huonoon kierteeseen. Kiristytvä verotus heikentäisi kasvua sekä tuotantotekijöiden liikkuvuuden että kannustinvaikutusten kautta. Heikentyvä kasvu heikentäisi edelleen julkistaloutta. Tämän vuoksi julkisen talouden tasapaino-ongelmia on vaikea ratkaista verotusta kiristämällä, ellei samalla pystytä varmistamaan veropohjan säilyminen. Lainanotto ja verotuksen nostamisen siirtäminen olisi myös hyvin kyseenalainen ratkaisu sukupolvien oikeudenmukaisuuden näkökulmasta.

#### *Alueille avautuu työpaikkoja*

Väestökehitys näyttäisi pienentävän työttömyys- ja työllisyysaste-eroja alueiden välillä. Tämä johtuu siitä, että työikäisten määrä ja edelleen työvoiman tarjonta supistuvat korkean työttömyyden ja alhaisen työllisyysasteen alueilla nopeammin kuin maassa keskimäärin. Tällöin jopa absoluuttisesti vähenevän työllisyyden tilanteessa työttömyys voi laskea ja työllisyysaste nousta tuntuvastikin. Koska muuttaminen on ollut opiskelun ohella pääosin työpaikkojen saatavuuteen sekä urakehitysmahdollisuuksiin perustuvaa, tällainen työmarkkinakehitys voi heijastua myös muuttoliikettä vähentävällä tavalla.

Tähän asti maassamuutto on vastannut pääkaupunkiseudun työvoimatarpeiden kasvuun. Väestörakenteen muutoksen takia tämä ei enää ole itsestään selvää. Raporttia 2 varten tehdyt väestö- ja työllisyyskehityslaskelmat viittaavat siihen, että työllisyysasteen nousu tavoiteltuun 75 prosenttiin 2010-luvun alkupuolella johtaisi todennäköisesti merkittävään työvoimapulaan pääkaupunkiseudulla. Toisaalta muissa suurissa kaupungeissa työvoimapula ei näytä yhtä todennäköiseltä keskipitkällä aikavälillä, mikä voi olla niille hyvinkin kilpailutekijä jatkossa.

#### *...mutta silti monien alueiden elinvoimaisuus heikentyy*

Väestökehitys asettaa kuitenkin suuria haasteita tasapainoisen aluekehityksen turvaamisen ja siihen liittyen eri alueilla asuvien ihmisten välisen tasa-arvon toteutumisen kannalta. Näin käy, vaikka maan sisäinen muuttoliike keskittäisikin lähivuosisikymmeninä väkeä vähemmän suuriin keskuksiin kuin 1990-luvun jälkipuoliskolla. Väestörakenteet muuttuvat niin, että väestöä menettävissä kunnissa, ennen kaikkea syrjäisellä maaseudulla mutta myös osassa pienempiä kaupunkeja, tulee elämään aikaisempaa enemmän vanhaa väkeä samalla kun lasten määrä pienenee ja työikäiset ja työlliset vähenevät. Nuoren ja osaavan työvoiman tasainen väheneminen heikentää alueiden mahdollisuutta uudistua ja kehittää elinkeinotoimintaansa. Väestöennusteiden mukaan Suomeen on kehittymässä lukuisia kuntia ja seutukuntia, joissa työiässä olevien määrä on niin pieni, että työikäistä väestöä ei välttämättä riitä kaikkiin tehtäviin. Väki- ja resurssipulan takia monia toimintoja joudutaan karsimaan ja lopettamaan

Ikärakenteen muutoksen takia elinkeinoelämä ja tuotannollisen toiminnan edellytykset tulevat monin paikoin heikentymään nykyisestä. Seurauksena voi olla asukasta kohden laskettujen tuotantotekijätulojen alueellisten erojen kääntyminen uudelleen kasvuun. Tämä heijastuu väistämättä myös käytettävissä olevien tulojen erojen kasvuna ja toisaalta kuntien rahoituspohjien erojen lisääntymisenä.

*Palveluiden turvaaminen ja rahoitus nousevat suuremmaksi haasteeksi*

Vaikka väestön toimintakyky parantunee edelleen, vanhojen ihmisten määrän kasvu merkitsee vääjäämättä myös palveluiden tarpeen kasvua. Tätä kasvutarvetta on vaikea ennustaa, sillä siihen vaikuttavat monet muutkin tekijät kuten teknologian kehitys, palvelurakenne ja toimintatavat. Mikäli toimintakyvyn kehityksessä jäätäisiin nykytasolle, toimintarajoitteisten ihmisten lukumäärä kasvaisi lähivuosikymmeninä jyrkästi. Vaikka toimintakyky paranisi samaa tahtia kuin tähän asti, toimintarajoitteisten määrä alkaa kasvaa. Esimerkiksi 55 vuotta täyttäneessä väestössä vaikeuksia perustoiminnoissa olisi vuonna 2015 290 000–340 000:lla henkilöllä, kun määrä tällä hetkellä on 250 000. Kuitenkin parhaassakin tapauksessa toimintarajoitteisten määrät moninkertaistuvat nimenomaan vanhemmissa ikäryhmissä. 85 vuotta täyttäneitä vaikeuksia perustoiminnoissa kokevia ihmisiä olisi vuonna 2030 110 000–130 000, kun heitä nyt on noin 50 000. Dementian ennakoitu suurempi lisäys voi vielä lisätä palvelutarpeita entisestään. Kunnittain ikärakenteiden muutos vaihtelee suuresti. Tästä syystä palvelujen tarpeen lisäksi jakautuu eri tavalla eri kunnissa.

Elinkeino- ja työllisyysmuutosten sekä muuttoliikkeen myötä myös kuntien tulopohjat eriytyvät. Tasavertaisten hyvinvointipalvelujen tarjoaminen kaikille kansalaisille vaikeutuu monilla paikoilla. Palvelujen saatavuus vaarantuu erityisesti vanhusvoittoisilla muuttotappioalueilla, joilla tarvitaan paljon hoito- ja hoivapalveluja samaan aikaan kun kuntien talous heikentyy ja hoitoalan työvoiman saatavuus vaikeutuu työikäisten määrän vähenemisen vuoksi. Lasten ja kouluikäisten palveluista vapautuvat resurssit eivät riitä kompensoimaan kehitystä. Monista samaan suuntaan vaikuttavista syistä johtuen kunta on tulevaisuudessa liian pieni yksikkö vaativien palvelujen järjestämiseen ja siksi kuntarajat ylittävää yhteistyötä esimerkiksi seutukuntatasolla on lisättävä.

Etelä- ja Länsi-Suomen kasvukeskuksissa puolestaan on paljon niin vanhuksia kuin lapsiakin ja näillä alueilla palveluiden tarjontaa on lisättävä eniten. Raportin 2 arvioiden mukaan pelkästään Helsingin seudulla yli 80-vuotiaiden määrä kasvaisi noin 50 000:lla vuoteen 2030 mennessä. Koska myös työssä käyviä on runsaasti, työikäistä kohti laskettu kustannusrasitus nousee kuitenkin vähemmän kuin väestötappioalueilla. Jos aluekehityksen tasapainoisuudesta huolehditaan tasaamalla kustannuksia kuntien kesken nykyistä voimakkaammin, tämä voi merkitä myös näissä kunnissa vaikeuksia huolehtia palveluiden järjestämisestä. Kun samalla hyvinvointipalveluiden kysyntä ikärakennemuutoksen takia lisääntyy, syntyy lisää tilaa erilaisille tavoille järjestää ja tuottaa palveluita.

Tulopuolen todennäköisesti kiristyessä ja menopaineiden kasvaessa kunnallistalous tulee entisestään tiukentumaan. Ikärakenteen muutoksen takia kuntiin ja paikallistasolle kohdistuu siis nykyistä kovempi sopeutumisvaatimus, joka saattaa entisestään kiristyä, mikäli kansantalous kehittyisi epäsuotuisaan suuntaan tai valtiontalous heikentyisi. Kun on nähtävissä, että kuntatalous kehittyi jatkossa epätasaisesti, kustannusten tasaaminen ja valmius siihen nousevat näin nykyistään suuremmaksi haasteeksi koko julkistaloudelle.

## 5 Valtioneuvoston päätelmät kehityksestä

### 5.1 Nykyinen varautuminen

Väestökehitys ja väestön ikääntymiseksi kutsuttu ilmiö ovat olleet tiedossa jo pitkään. Suomi on tähän mennessä varautunut nimenomaan ikääntymisen tuomien kustannusten nousuun. Ikärakenteen muutokseen on varauduttu etenkin

- vähentämällä julkista velkaa,
- uudistamalla työeläkejärjestelmää,
- lisäämällä rahastointia ja parantamalla sijoitusten tuottoa tulevien eläkemenojen varalle,
- nostamalla tuottavuutta työelämälähtöisesti,
- suuntaamalla koulutus-, tiede-, teknologia- ja innovaatiopolitiikkaa osaamista tukevaksi,
- käynnistämällä tuottavuusohjelma koko julkisen sektorin ja peruspalvelujen tuottavuuden kehittämiseksi sekä
- pyrkimällä korkeampaan työllisyysasteeseen mm.
  - aikaistamalla työelämään siirtymistä
  - myöhentämällä työelämästä poistumista ja
  - uudistamalla sosiaaliturvaa ja verotusta tavalla, joka kannustaa työn tekemiseen sekä
  - huolehtimalla työvoiman laadusta koulutukseen ja työkykyyn panostamalla.

Varautumisstrategia on perustunut pitkälti siihen, että kasvattamalla julkisen talouden nettorahoitusvarallisuutta (työeläkevarat - julkinen velka) lähimmän 10–20 vuoden aikana luodaan tilaa ikäsidonnaisten julkisten menojen kasvulle tämän jälkeen. Eläkerahastoinnilla on tasoitettu eläkemaksujen kohoamispaineita. Samaan tavoitteeseen on pyritty luomalla mahdollisuuksia eläkevarojen tuoton parantamiseen. Velkaantumisen pienentämisellä on tehty liikkumavaraa myös lisälainanottoon.

Koska julkismenoihin kohdistuu kasvupaineita ja kokonaisveroaste on kansainvälisesti kohtuullisen korkealla tasolla eikä velkaantumista voi pitää suotavana ratkaisumallina, on etsitty mahdollisuuksia tehostaa julkisen sektorin tuottavuutta. Kustannustehokkuudesta huolehtiminen on erityisen tärkeää palvelutuotannossa.

Sosiaaliturvan tavoitteisiin kuuluu huolehtia oikeudenmukaisesta tulonjaosta sekä sukupolvien sisällä että sukupolvien välillä. Vuoden 2005 alusta lähtien voimaan astuvien eläkeuudistusten tavoitteena on tasapainottaa osaltaan yhteiskunnallista kehitystä siten, ettei nuoremman sukupolven vastuu sosiaaliturvajärjestelmän rahoituksesta kohoaisi kohtuuttoman suureksi. Eläkejärjestelmiin tehdyt uudistukset kannustavat työntekijöitä jatkamaan työelämässä nykyistä pidempään ns. kannustinkarttuman avulla, vähentävät varhaiseläkkeelle pääsyä ja korjaavat elinajan pidentymisestä aiheutuvien eläkemenojen kasvupaineita. Eliniän kasvun myötä nousevia eläkekustannuksia hillitään eläkkeen määrään automaattisesti vaikuttavalla ns. elinaikakertoimella, joka otetaan käyttöön vuonna 2009. Uudistusten myötä eläketurvan kestävyys on vahvistettu. Eläkkeiden rahoitusvastuuta on pyritty jakamaan tasaisemmin sukupolvien välillä. Eläkeuudistuksessa on myös huolehdittu eläketurvan kattavuuden laajentamisesta. Eläkeuudistuksessa on korjattu maksujen ja etuuksien vastaavuutta, kun eläke aletaan laskea koko työuran ansioista.

Lukuisten arvioiden mukaan hyvinvoinnin turvaaminen ja kehittäminen edellyttää nykyistä korkeampaa työllisyyttä. Hallitusohjelmaan kirjattuna tavoitteena on ollut työllisyyden lisääminen 100 000 hengellä tällä vaalikaudella ja 75 prosentin työllisyysaste vuonna 2011. Valtiovarainministeriön laskelmien mukaan tämä edellyttää eläkkeelle siirtymisen myöhentymistä kahdella vuodella, työelämään tulon varhentumista kahdella vuodella ja työttömyysasteen alentumista viiteen prosenttiin.

Työllisyystavoitteeseen on pyritty etenkin talous- ja työllisyyspolitiikalla. Talouspolitiikassa on haluttu turvata hyvä kilpailukyky, parantaa yrittäjyyden edellytyksiä ja työnteon kannustimia sekä kehittää osaamista. Keskeiset työllisyyttä edistävät toimet on koottu hallituksen työllisyyden politiikkaohjelmaan. Työllisyystilanteen paranemista on tavoiteltu sekä työvoiman tarjontaan että kysyntään liittyvillä toimenpiteillä. Työllisyysastetta on haluttu nostaa etenkin työurien alku- ja loppupäässä.

Eläketurvakeskuksen ja valtiovarainministeriön arvioiden mukaan eläkeuudistus huomioon ottaen työurat pidentyivät 3–3,5 vuodella vuoteen 2050 mennessä. Koska työurien pidentyminen ei ole yksin eläkeuudistuksen asia, opiskelijoiden siirtymistä työmarkkinoille nykyistä aikaisemmin on myös haluttu kannustaa mm. huolehtimalla opintolainan vähennyskelvopoisuudesta verotuksessa. On lisäksi tekeillä toimia, joilla pyritään nostamaan yli 50-vuotiaiden työllisyysastetta, mm. työnantajan eläkemaksun tasaaminen iästä riippumattomaksi kaikille työnantajille sekä työkyvyttömyyseläkkeiden omavastuun tasoittaminen. Työttömyyttä on haluttu vähentää aktivointisuunnitelmien avulla ja lisäämällä työvoiman palvelukeskuksissa tapahtuvaa yksilöllistä ohjausta. Työuran jatkumista ja työelämässä jatkamista on sosiaaliturvamuutosten lisäksi tuettu myös eri ministeriöiden yhteistyössä työmarkkinajärjestöjen kanssa käynnistämien työelämäohjelmien (TYKES, VETO, NOSTE) avulla ja mm. työterveyshuoltoa ja kuntoutusta suuntaamalla. Työurien pidentäminen edellyttää työhyvinvoinnin lisäämistä ja työolojen kehittämistä.

## 5.2 Johtopäätökset varautumisen riittävydestä

Tulevaisuusselontekoa tukevassa valmistelutyössä on arvioitu ikärakenteen muutokseen varautumista usealta eri kannalta. Raportissa 1 on pohdittu tulevan väestökehityksen epävarmuutta ja siihen varautumista sekä arvioitu varautumista eri hallinnonaloilla ja muissa maissa.

Valtioneuvoston johtopäätökset voidaan tiivistää seuraavasti:

- Suomessa kuten muissakin maissa on pääsääntöisesti keskitytty ikääntymisestä aiheutuvien kustannusten arviointiin ja tästä näkökulmasta johtuen rajoitettu ikärakenteen muutokseen varautumisessa talous-, työllisyys- ja sosiaalipolitiikkaan.
- Muihin maihin verrattuna ikärakenteen muutos on tiedostettu hyvin, mikä on johtanut kauaskantoisiin uudistuksiin, joista työeläkejärjestelmän uudistaminen on hyvä esimerkki. Toisaalta hyväksytyjen tavoitteiden valmistelu on usein vienyt paljon aikaa, valmistelun tuloksena tehdyt päätökset ovat olleet tavoitteita vaatimattomampia eikä päätettyjen toimenpiteiden vaikuttavuus ole aina ollut tavoitteisiin nähden riittävää.
- Yhteistyön lisääntymisestä ja parantumisesta huolimatta varautuminen on sektoreittain eriytynyttä sekä aikajänteeltään lyhyttä.
- Ikärakenteen muutoksen tuomia mahdollisuuksia ja ikääntyneiden voimavarojen tukemista ja hyödyntämistä ei ole arvioitu riittävästi eikä valtioneuvostolla ole ollut yhteistä strategiaa potentiaalisten vahvuuksien hyödyntämiseen.

- Taustatyössä on toistuvasti jouduttu toteamaan tulevaisuuteen liittyvien väestö- ja muiden ennusteiden epävarmuus. Tulevaisuutta koskevilla odotuksilla on huomattava vaikutus varautumiseen ja ennakointiin. Nykyinen varautuminen on monesti perusuran motivoimaa. Tilanteisiin, joissa kehitys ei olisikaan oletetun kaltainen ei pääsääntöisesti ole varauduttu.
- Toimenpiteiden ja niiden riittävyyden arvioinnissa ja seurannassa on parantamisen varaa.

Pitkällä aikavälillä julkiseen talouteen kohdistuu rahoituspaineita, jotka vaarantavat hyvinvointiyhteiskunnan ylläpidon ja kehittämisen. Taloudellisesti kestävä kehitys uhkaavat kolme keskeistä syytä. Ensinnäkin talouskasvun potentiaali pienenee työikäisten vähenemisen ja vanhentumisen takia. Toiseksi julkiset menot kasvavat eläkkeiden ja palveluiden kustannusnousun takia. Kolmas tekijä on luonteeltaan epävarmempi mutta silti otettava huomioon: tuotannontekijöiden liikkuvuuden kasvu ja kilpailukyvyyn turvaaminen voivat vaikuttaa verotuksen tasoon.

Vaikka suomalainen yhteiskunta kansainvälisessä vertailussa on tällä hetkellä kansalaisiaan verraten tasa-arvoisesti kohteleva, tulevaan kehitykseen kohdistuu pitkällä aikavälillä myös sosiaalista kestävyttä koettelevia haasteita. Ensinnäkin ikääntyneiden aiheuttaman sosiaaliturvan (eläkkeet ja palvelut) tarpeen kasvu voi syödä tilaa muiden ikäryhmien tarpeilta, esim. muiden sosiaalisten riskien suojaamiselta. Toiseksi peruspalveluiden tasavertainen turvaaminen on vaarantumassa kuntien rahoituspohjan heikkenemisen, odotettavissa olevan palvelutarpeen kasvun aiheuttaman kustannusnousun ja työvoiman saatavuuspulmien takia. Osin tästä syystä, osin kuntien erilaisen elinkeinokehityksen takia on odotettavissa, että hyvinvointi alkaa eriytyä yhä vahvemmin alueellisesti. Kestävyysslaskelmissa näkyy nettovelan kasvu, jonka tietoinen kasvattaminen tapahtuisi tulevien sukupolvien kustannuksella. Sosiaalinen ja eettinen kestävyys edellyttävät myös, että hyvinvoinnin kattavuudesta ja riittävydestä huolehditaan.

### 5.3 Ikärakenteen muutokseen on varauduttava koordinoitusti, laajalaisesti ja pitkäjänteisesti

Väestökehityksen luomien tulevaisuuskuvioiden ja paremman varautumisen takia tarvitaan valtioneuvostotasoinen strategia. Ikärakenteen muutokseen varautuminen eri aloilla tarvitsee tavoitteenasettelua, kokoavaa näkemystä ja yhtenäiset lähtökohdat. Jo päätettyjen toimien vaikuttavuuden varmistaminen on ensisijaisen tärkeää. Valtioneuvoston johtopäätökset väestökehityksestä ja sen seurauksista ovat seuraavat:

- Väestön ikärakenteen kehitys vaatii nykyaikaista väestöpolitiikkaa.
- Näköpiirissä oleva palvelutarpeen kasvu edellyttää nykyistä suurempaa huomiota eri ikäisten ihmisten toimintakyvyn ja terveyden edistämiseen.
- Lasten ja nuorten kasvuolosuhteista huolehtiminen on tärkeää.
- Väestö- ja terveyspolitiikan lisäksi tarvitaan toimenpiteitä talouskasvun vauhdittamiseksi.
- Tulonsiirtojärjestelmiä on sopeutettava väestömuutokseen.
- Aluekehitys ja palveluiden turvaaminen vaativat rakenteiden ja toimintatapojen uudistuksia.

- Ikääntyneiden voimavarat ja ikääntymisen luomat mahdollisuudet on osattava hyödyntää.

Valtioneuvoston ikärakenteen muutokseen varautuva strategia on laaja-alainen ja se edellyttää toimenpiteitä useilla politiikan lohkoilla. Tavoitteiden ajaminen edellyttää poikkihallinnollista otetta, yhteistyötä ja aktiivisuutta useilta toimijoilta (valtiolta, kunnilta, työmarkkinajärjestöiltä, kansalaisjärjestöiltä). Olennaista on, että toimien kohteena on koko väestö ja tavoitteena on kaikkien ikäryhmien kannalta hyvä yhteiskunta. Silloin kun toimien kohteena on joku ikä- tai väestöryhmä, on huolehdittava siitä, että toimet ovat eri sukupolvien ja mөлempien sukupolten näkökulmasta ja kokonaisuus huomioiden oikeudenmukaisia.

#### *Väestökehitys vaatii väestöpolitiikkaa*

Kuolleisuuden väheneminen ja elinajan odotteen kasvu ovat suuria saavutuksia. Ikääntyneiden määrän kasvu on hyvä asia ja osoitus siitä, että yhteiskunnassamme on mahdollista elää pitkään, toisin kuin monissa muissa maailman maissa. Se on myös osoitus siitä, että muiden vaikuttavien tekijöiden ohella terveyttä ja toimintakykyä edistävä politiikka on ollut moniulotteista ja toiminut varsin hyvin tavoitteiden mukaisesti. Jatkossakin on vaikutettava siihen, että Suomessa voidaan elää pidempään ja aikaisempaa terveempinä.

Väestön ikääntyminen on usein virheellisesti tulkittu tarkoittamaan vain sitä, että 65 vuotta täyttäneiden absoluuttinen määrä kasvaa. Käynnissä olevat demografiset muutokset merkitsevät *myös* sitä, että lasten, nuorten ja työikäisten määrät vähenevät. Jatkossa pitäisikin puhua enemmän väestön ikärakenteen muutoksesta. Olennaista on väestöryhmien keskinäisten suhteiden muutos.

Valtioneuvoston väestökehitykseen liittyvä huoli ei siis koske eliniän pidentymistä tai vanhojen ihmisten määrän kasvua, vaan sitä että lasten ja työikäisten määrät vähenevät.

*Väestöpoliittisena lähtökohtana on, että hyvässä yhteiskunnassa on sopivassa suhteessa kaikkien ikäryhmien edustajia. Valtioneuvosto pyrkii omalla toiminnallaan vaikuttamaan siihen, että väestön ikärakenne kehittyy jatkossa ennusteita suotuisemmin. Tulevaisuusselonteolla halutaan käynnistää keskustelu väestökehitykseen vaikuttamisesta.*

Hyvälläkään väestöpolitiikalla ei käännetä väestökehitystä toisenlaiseksi (ks. raportti 3). Lasten ja työikäisten määrän kasvattaminen syntyvyyden kohentamisella tai maahanmuuton keinoin ei ole taloudellisessa mielessä nopea ratkaisu väestön ikärakenteen aiheuttamille seurauksille. Investoinnit lapsiin kannattavat vasta pitkällä aikavälillä heidän siirtyessään työmarkkinoille ja veronmaksajiksi. Maahanmuuttoa taas ei ole käytännössä mahdollista eikä edes toivottavaakaan pyrkiä ohjaamaan vierastyöläismallin suuntaan tai niin selektiiviseksi, että sillä vältettäisiin kustannuksia. Maahanmuuton lisääminen vaatii yhteiskunnalta kielikoulutuksen järjestämistä, eriasteista opetusta, kohtuuhintaisten asuntojen järjestämistä sekä erilaisia integroivia palveluja.

#### *Terveyteen ja toimintakykyyn on panostettava*

Toimintakyky ja terveys heikkenevät iän myötä. Siksi ikärakenteen muutos väistämättä johtaa palvelutarpeen kasvuun. Toimintakyvyn alentuminen sinänsä ei ole pulma, sillä siihen voidaan sopeutua monin tavoin. Keskeistä on se, missä vaiheessa toimintakyky alenee toimintakyvyttömyyden kynnyksen huonommalle puolelle. Mikäli yhteiskunta toimii tervettä ja aktiivista ikääntymistä edistävällä tavalla, suurempi osa väestöstä saavuttaisi hyvän terveyden tason. Tällöin toimintakyvyn laskukin siirtyisi elinkaarella tuonnemmaksi ja toimintakyvyttömyyttä korjaavien palveluiden tarve olisi vähäisempää.

Suomessa on koettu nopea keskimääräisen eliniän nousu. Vaikka väestön terveydentila on kohentunut ja elinikä kasvanut, suotuisa kehitys ei ole koitunut yhtäläisesti kaikkien väestöryhmien osaksi. Sukupuolten ja sosiaaliryhmien väliset sairastavuuserot ovat säilyneet ennallaan ja kuolleisuuserot ovat kasvaneet niin, että ne ovat suuremmat kuin useimmissa muissa Länsi-Euroopan maissa.

*Suomessa on potentiaalia kohottaa ihmisten toimintakykyä ja terveiden elinvuosien määrää. Sukupuolten välisiä terveyseroja on kavennettava erityisesti miesten terveydestä huolehtimalla. Myös sosiaaliryhmien välisten terveyserojen kaventamiseen on pyrittävä määrätietoisesti. Terveiden ja toimintakyvyn edistäminen vaatii palvelurakenteiden muutosta ongelmien ehkäisyä ja itsenäistä suoriutumista tukevaan suuntaan. Asuin- ja elinympäristöjen sekä liikennepalvelujen ja niiden esteettömyyden kehittäminen on tärkeää. Koulutus-, kuntoutus- ja kulttuuripalveluilla on suuri merkitys ihmisten vireydelle ja elämänlaadulle. Terveyttä ja toimintakykyä on edistettävä elinkaariajattelun mukaisesti niin, että kaikki ikäryhmät ovat kohderyhminä. Yhteiskuntapolitiikan tehtävänä on luoda ihmisille terveyttä edistäviä ja terveellisiä valintoja tukevia ympäristöjä.*

#### *Lapsista ja nuorista huolehtiminen*

Väestörakenteen muutos siirtää helposti huomion ikääntyneisiin. Lasten ja nuorten hyvinvoinnista huolehtiminen on jatkossakin tärkeää. Ikärakenteen muutos voi jopa korostaa lasten ja nuorten kasvuolosuhteiden turvaamisen tärkeyttä. Hyvän lapsuuden takaaminen on investointi paitsi lapsiin myös tulevaisuuteen. Varhaislapsuuden kasvuoloista määrittävät pitkälti valmiudet oppimiseen ja koulunkäyntiin. Perheiden omaa panosta ja koulun merkitystä tulevaisuuden muovaajana ei voi olla korostamatta liikaa. Lasten ja nuorten kasvuoloihin vaikutetaan myös monilla muilla tavoilla, mm. huolehtimalla asuin- ja elinympäristöjen viihtyisyydestä ja soveltuvuudesta myös lasten ja nuorten tarpeisiin, kirjasto- ja kulttuuripalveluilla sekä erilaisilla liikuntaa ja muuta harrastamista tukevilla toimilla.

*Lasten ja nuorten kasvuolosuhteiden turvaaminen on tärkeää hyvinvointisyistä. Lasten ja nuorten syrjäytymistä on estettävä nykyistä tehokkaammin. Inhimilliseen pääomaan panostaminen ja kasvu ympäristöön sijoittaminen on hyvää ikääntymispolitiikkaa.*

Väestö- ja terveystaloudella sekä lapsi- ja nuorisopolitiikalla vastataan ihmisten tarpeisiin. Niillä voidaan saavuttaa myös yhteiskunnan kannalta myönteisiä tuloksia. Väestöpolitiikalla ja terveyttä ja toimintakykyä edistävällä politiikalla ei kuitenkaan ole mahdollista saavuttaa niin suurta muutosta väestörakenteisiin tai terveyden ja toimintakyvyn tasoon, että ikääntymisen talouskasvulle ja julkisen talouden kestävyydelle aiheuttamat haasteet ratkeaisivat yksin tätä kautta. Siksi on olennaista vahvistaa talouskasvun pohjaa ja puuttua julkisten menojen kehitysnäkyymiin.

#### *Huomio työn tuottavuuden ja työllisyyden lisäämiseen*

Kun on mietitty väestökehityksen aiheuttamia seurauksia, päähuoli on toistaiseksi kohdistunut ikääntyneiden määrän kasvun aiheuttamaan kustannuskehitykseen. On totta, että ikääntyneiden määrän kasvu lisää ikäsidonnoisia menoja, etenkin eläkemenoja ja hoito- ja hoivapalveluiden kustannuksia. Tämä kustannusten kasvu on kuitenkin ongelmallista vain mikäli niiden rahoitukseen tarvittavat resurssit eivät kasva vähintäänkin samaa tahtia. Ikärakenteen muutoksen aiheuttamassa haasteessa on siksi odotettavissa olevien menojen kasvun lisäksi kyse vähintäänkin yhtä paljon siitä, jatkuuko talouskasvu riittävän voimakkaana menojen rahoittamiseksi.

*Oleellisinta on se, onnistutaanko työllisyysasteen nostamisessa ja pystytäänkö työn tuottavuuden kasvu pitämään hyvänä. Talouspoliittiset johtopäätökset kohdistuvat siten sekä työllisyyden vahvistamiseen liittyviin keinoihin että toimenpiteisiin, joilla pyritään kohottamaan työn tuottavuutta. Tehtyjen työtuntien lisäämiseen työikäistä väestöä kohden on pyrittävä heikentämättä työelämän laatua.*

Tulevaisuuselontekoa varten tehdyt julkisen talouden kestävyyttä koskevat laskelmat osoittavat, että mikäli työllisyysaste kyetään nostamaan lähelle 75 prosenttia, työn tuottavuuden kasvu pitämään lähivuosisikymmeninä koko kansantalouden tasolla 2–2,5 prosentissa (eli vaikiintunutta käsitystä keskimäärin puoli prosenttiyksikköä vahvempana) ja ikääntymisestä aiheutuvat menot eivät henkeä kohden kasvaisi olennaisesti, julkinen talous voisi selvitä väestön ikääntymisestä verorasitusta nostamatta.

Näiden edellytysten täyttyminen ei kuitenkaan ole itsestään selvää parhaisakaan olosuhteissa. Työllisyys riippuu paljon Suomen vaikutuspiirin ulkopuolella olevista kansainvälisen talouden kehityskuluista. Tuottavuudessa teknologian kehitys on avainasemassa mutta sen ennakointi on äärimmäisen vaikeaa. Lisäksi ikääntyvän väestön kunnollisesta huolehtimisesta aiheutuvat menot voivat nousta perusarvioita tuntuvasti suuremmiksikin, jos esimerkiksi dementian lisääntymisen takia intensiivisen hoivan keskimääräinen kesto piteneisi merkittävästi tai hoitojen kustannukset nousisivat voimakkaasti terveydenhuollon teknologisen kehityksen takia.

Taloukasvuun ja toisaalta myös menojen kehitykseen liittyvästä epävarmuudesta johtuen ikääntymiseen on varauduttava myös sosiaaliturvaetuuksien ja palvelujärjestelmän virittämällä siten, että ne pystyvät selviytymään perustehtävistään myös tavoitteeksi asetettua heikomman väestö- ja talouskehityksen oloissa.

#### *Sosiaaliturvaa ja sen rahoitusta on uudistettava*

Väestön hyvinvointia turvaavia tulonsiirtojärjestelmiä rakennettiin kasvavan väestön oloissa. Pitkän kehityksen tuloksena työelämään siirtyminen on myöhentynyt, sieltä poistuminen on liian varhaista, työttömyys on liian korkealla tasolla ja eläkkeellä oloaika on pidentynyt. Näistä suurista linjoista osaan on jo pystytty vaikuttamaan, esimerkiksi työelämästä poistumisen aikaistuminen on saatu käännettyä ja ikääntyneiden työllisyysaste nousemaan. Jatkossa väestö ei juurikaan kasva ja työikäisiä on vähemmän. *Tulevaisuuden ydinkysymys koskee työnteon ja muun ajan välistä suhdetta.* Väestörakenteen ja olosuhteiden muutoksen takia onärkevää kehittää sosiaaliturvaa, jotta voidaan varmistaa sen rahoituksellinen kestävyys, sosiaalisten tavoitteiden toteutuminen ja sukupolvien välinen oikeudenmukaisuus. Sosiaaliturvaa on syytä uudistaa niin, että se tukee paremmin väestön aktiivisuutta.

*Sosiaaliturvaa on uudistettava siten, että se vastaisi paremmin uudenlaisen toimintaympäristön asettamiin vaatimuksiin ja siksi, että se olisi tasapuolinen kaikkien ikäryhmien näkökulmasta. Sosiaaliturvan rahoituksellisen kestävyuden ja oikeudenmukaisuuden turvaaminen on kaikkien edun mukaista. Samalla on tärkeää pitää huolta siitä, että kansalaisten luottamus sosiaaliturvaan säilyy.*

#### *Tasapainoisen aluekehityksen ja palveluiden turvaaminen*

Väestön asteittaisesta keskittymisestä huolimatta Suomen väestö näyttää pysyvän moniin muihin maihin verrattuna laajalle alueelle jakautuneena ja väestötiheys suuressa osassa maata alhaisena. Alueiden menestyminen globaalin talouden oloissa riippuu yhä voimakkaammin niiden omiin vahvuuksiin perustuvasta erikoistumisesta ja kyvystä verkottua. Väestökehityksestä seuraavat haasteet koskevat ennen kaikkea alueellisten erojen kasvua ja sitä, miten kaikilla alueilla pystytään turvaamaan riittävät ja laadukkaat hyvinvointipalvelut.



*Hallitus toimii kilpailukykyisen pääkaupunkiseudun luomiseksi ja rakentaa vahvaa aluekeskusten verkostoa. Aluekehityksen tasapainoisuuden ja palvelujen saatavuuden turvaamiseksi on luotava monikeskuksinen aluerakenne, joka pitää kaikki maakunnat elinvoimaisina ja mahdollistaa nykyistä tasaisemman taloudellisen kehityksen koko maassa. Keskeisiä kehittämistä vaativia kohteita ovat kuntatalous, kunta-rajat ylittävä yhteistyö sekä valtion ja kuntien välinen suhde ja yhteistyö.*

*Ikääntyneet ovat voimavara ja ikääntyminen on mahdollisuus*

Ikärakenteen muutos on politiikan kannalta myös mahdollisuus. Väestökehityksen mukanaan tuomia myönteisiä puolia ei politiikassa eikä julkisuudessa ole tuotu riittävästi esiin. Ikärakenteen muutoksen myönteisten puolien esiin tuominen tasapainottaa kuvaa ikääntymisestä haasteena ja suhteuttaa ilmiön merkitystä ongelmana. Kun ikärakenteen muutos ymmärretään laajasti eri ikäryhmien suhteellisten osuuksien muutoksena eikä vain vanhojen määrän kasvuna voidaan nähdä myös se tosiasia, että väestömuutokset sinällään avaavat mahdollisuuksia sekä julkisen sektorin toimintojen uudelleen organisointiin että painotusten siirtämiseen.

Väestörakenteen muutos tuo mukanaan myös laadullisen muutoksen. Tulevat ikääntyneet ovat erilaisia kuin nykyiset ikääntyneet. Heidän joukossaan on paljon enemmän terveitä ja aktiivisia, hyvin koulutettuja, vauraita ja toimeentulevia kansalaisia. Tämän kehityksen merkitystä on arvioitava etenkin työnteon ja taloudellisten seurauksien näkökulmasta.

Ikääntyneiden voimavarojen vahvistumisen ja käytön tukeminen on tärkeää. Yhteiskunnassa tulee luoda lisää mahdollisuuksia ikääntyneiden voimavarojen käytölle ja vuorovaikutukselle. On syytä kehittää kaikkien ikäryhmien osallistumisen mahdollisuuksia. Iän ei tulisi muodostaa ylitsepääsemätöntä estettä erilaisiin aktiviteetteihin osallistumiselle. Etenkin kulttuuri- ja liikuntapalveluilla on suuri merkitys ihmisten fyysisen ja henkisen hyvinvoinnin kannalta. Voimavarojen tukemisen hyödyt näkyvät ihmisten henkisessä ja fyysisessä hyvinvoinnissa ja yhteisöjen sosiaalisessa pääomassa. Voimavaroihin investoiminen on tärkeää sekä terveyden että talouden kehityksen näkökulmasta.

*On tartuttava ikärakenteen muutoksen avaamiin mahdollisuuksiin ja uudistettava politiikkaa niin, että se tukee kaikkien ikäryhmien aktiivisuutta ja vastaa jatkossa paremmin eri ikäryhmien tarpeisiin. Erityistä huomiota suunnataan ikääntyneiden mahdollisuuksiin käyttää voimavarojaan sekä itsensä että yhteiskunnan hyväksi.*

Tätä valtioneuvoston ikärakenteen muutokseen varautuvaa strategiaa toteutetaan valtioneuvoston kehysten ja talousarvion puitteissa. Strategian toteutumista tukevat konkreettiset tavoitteet ja toimenpiteet esitetään seuraavissa luvuissa.

## 6 Väestökehitys vaatii väestöpolitiikkaa

Väestöennusteen mukaan tuleva väestörakenne on ikäryhmien osalta ja alueellisesta näkökulmasta epäsuhtainen. Vanhemmissa ikäryhmissä väestörakenne on vino myös sukupuolten välillä. Koska väestörakenteen muutos tuo monia haasteita, on pohdittava mahdollisuuksia vaikuttaa väestökehitykseen.

*Tasapainoisen väestörakenteen hyväksi tarvitaan toimia sekä syntyvyyden turvaamiseksi että maahanmuuton lisääntymiseksi.*

Toteutuessaan tämä väestöpoliittinen linjaus vaikuttaa väestön määrää lisäävästi, mutta väestön määrän lisääminen ei ole väestöpolitiikan ensisijainen tavoite. Toimimista väestöennusteita tasapainoisemman väestörakenteen hyväksi voidaan perustella hyvinvointisyyllä. Ihmiset viihtyvät sellaisissa yhteisöissä ja sellaisessa yhteiskunnassa, jossa on kaikenikäisiä asukkaita. Voittopuolisesti vanhusvaltainen väestörakenne ei ole tässä suhteessa niin hyvä kuin sellainen, jossa myös työikäisiä ja lapsia on paljon. Toiseksi lasten ja työikäisten määrää huolehtiminen on perusteltua myös tulevaisuuden turvaamisen takia. Ennustettu ikäsuhteiden muuttuminen vaikuttaa talouden kykyyn huolehtia niiden tuloista ja palveluista, jotka eivät omin voimin siihen eri syistä pysty. Lasten määrä puolestaan vaikuttaa tuonempana työikäisen väestön määrään.

*Syntyvyyden osalta tavoitellaan nykytason ylläpitämistä ja syntyvyyden nousun mahdollistamista. On tuettava sellaisten olosuhteiden kehittymistä, joissa yhä useampi perhe pystyy saamaan haluamansa määrän lapsia. Tavoitteena on turvata se, että vanhemmat voivat sekä tehdä työtä että toimia hyvinä vanhempina.*

*On tavoiteltava myös maahanmuuton lisäämistä. Maahanmuuton lisäämistavoite perustuu työvoiman saannin varmistamiseen työikäisten määrän vähetessä. Maahanmuuton kasvun kautta Suomesta kehittyy myös etnisesti monimuotoisempi maa, mikä on toivottavaa kehittyvän Euroopan integraation ja globalisaation oloissa. Maahanmuuton lisäämisen välttämätön edellytys on kotouttamisen tukeminen kaikilla poliittikalohkoilla ja että maassa jo olevat maahanmuuttajat saadaan laajalti työelämän piiriin. Myös kotimaiset työvoimareservit on hyödynnettävä nykyistä täysimääräisemmin.*

### 6.1 Lapsiluvun kasvulle otolliset olosuhteet

Väestörakenteen muutoksen yhtenä tärkeänä syynä on kokonaishedelmällisyyden pieneneminen. Teollisuusmaista syntyvyys on korkeimmalla tasolla niissä maissa, joissa perhepolitiikka on kehittynyt ja joissa on politiikan avulla luotu mahdollisuudet sekä perheellistyä että tehdä työtä. Suomessa tuetaan perheellistymistä monin eri tavoin, mm. perhetuilla (vanhempainpäivärahat, lapsilisät, äitiysavustus, kotihoidon tuki ym.), palvelujärjestelmällä (mm. äitiys- ja lastenneuvola, päivähoito ja opetus) sekä työ- ja perhe-elämän yhteensovittamiseen liittyvillä toimilla (esim. hoitovapaa, oikeus lyhennettyyn työaikaan).

Hallituksen toteuttamat lapsilisän korotus sekä parannukset vanhempainpäivärahoihin, kotihoidon tukeen ja lasten iltapäivätoimintaan kohentavat perheiden tilannetta ja mahdollisuuksia saada lapsia sekä huolehtia heidän hyvinvoinnistaan. Hallitus on myös korottanut osittaista hoitorahaa sekä laajentanut osittaisen hoitovapaan ja -rahan kohdentumista. Myös perhevapaakustannusten korvausta äitien työnantajille korotetaan ensi vuonna. Päivärahat nousevat lyhytkestoisten työsuhteiden ja peräkkäisten synnytysten tapauksissa. Ensi vuonna korotetaan vanhempainpäivärahan vähimmäismäärää sekä lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tukea.

Valtioneuvosto pyrkii jatkossakin säilyttämään perhepolitiikan niin kokonaisvaltaisena, että sillä on syntyvyyttä tukeva vaikutus. Samalla perhepolitiikan suuntaamisessa on huolehdittava siitä, että työn teon houkuttelevuus ei uudistuksissa vähene. Taloudellisten tukien arvo on pyrittävä säilyttämään. Päivähoitovaihtoehdot säilytetään. Perhepalvelujen kokonaisuutta kehitetään perheiden monimuotoista palvelutarvetta vastaamaan. On lisättävä eri toimijoiden välistä verkostoituvaa yhteistyötä. Työn ja perhe-elämän yhteensovittamista turvaavien käytäntöjen jatkumisesta pidetään huolta.

*Syntyvyyteen on mahdollista vaikuttaa tehokkaimmin luomalla edellytyksiä synnyttämisen aikaistamiseen, pyrkimällä vaikuttamaan epätyypillisten työsuhteiden vähentämiseen, tukemalla työ- ja perhe-elämän yhteensovittamista sekä helpottamalla lapsiperheiden asumista ja toimeentuloa. Myös lisääntymisterveydestä huolehtiminen on tärkeää.*

Keskimääräinen synnytyksikä on jatkuvasti myöhentynyt, mikä aiheuttaa lapsettomuutta, terveysriskejä ja vähentää perheen toteutuvaa lapsilukua. Opiskeluajan pidentyminen on siirtänyt paitsi työmarkkinoille osallistumisikää myös lasten hankintaa. On parannettava opiskelun ja perheen yhdistämisen mahdollisuuksia. Opiskelevia lapsiperheitä tuetaan yleisen perhepolitiikan keinoin. Opintojen sujuvaa etenemistä tuetaan riittävällä ja tehokkuuteen kannustavalla opintotuella sekä oppilaitosten riittävällä opetusresursseilla. Lasten hoidon ja opiskelun yhteensovittaminen tulee mahdollistavaa. On tärkeää, että korkeakoulut ja muut oppilaitokset sekä tukijärjestelmät ottavat riittävästi huomioon perheen perustamisesta aiheutuvat tilanteet.

Lasten hankintaa siirtää tulevaisuuteen liittyvä epävarmuus. Perhettä perustettaessa nuoret aikuiset kohtaavat yhteiskunnassa vallitsevan tavoiteristiriidan, jossa yhtäältä edellytetään nopeaa koulutusta, ammattiin valmistumista ja kiinteää sijoittautumista työmarkkinoille sekä toisaalta lasten hankintaa ja sitoutumista perheeseen lasten turvallisen kasvuympäristön luomiseksi.

Lasten hankkimista edistää nykyisten määräaikaisten työsuhteiden vakainaistaminen. Julkisella sektorilla on ikärakennemuutos nopeaa ja julkisen sektorin työnantajien tulee arvioida uudelleen henkilöstöpolitiikkaansa ja huolehtia siitä, että pysyväisluonteiset työtehtävät hoidetaan vakituisilla työntekijöillä silloin kun tehtävä on luonteeltaan pysyvä.

Kansainvälisen kokemuksen perusteella syntyvyyteen vaikutetaan tällä hetkellä nimenomaan toimilla, joilla parannetaan mahdollisuutta toimia sekä vanhempana että työelämässä.

*Työpaikoilla olisi tuettava lakisääteisten perhevapaiden käyttöä riittävin ja vakinaisten sijaisjärjestelyin. Myös isä tulee rohkaista käyttämään perhevapaoikeuksiaan ja tukea heitä osallistumaan kodin jokapäiväisiin toimintoihin.*

Lapsiperheillä asumiskulut ovat usein tuloihin nähden erittäin suuret eikä asumiskulujen osuuden kasvattaminen ole kovinkaan monelle perheelle mahdollista. Lisälapsien hankkiminen muodostaa erittäin suuren taloudellisen kynnyksen, jonka madaltaminen on otettava tavoitteeksi. Erityisen tärkeää on asuntopolitiikka, jolla voidaan tarjota mahdollisuuksia sekä omistus-, asumisoikeus- että vuokra-asuntoon kaikille väestöryhmille. On turvattava mahdollisuudet kohtuuhintaiseen, hyvätasoiseen asumiseen. Erityisesti kasvukeskuksissa on maankäyttöpölytiikalla pyrittävä varmistamaan tällainen kehitys. Tavoitteeksi tulee asettaa, että perheillä on mahdollisuus saavuttaa kohtuullinen asumisväljyys ja asumisen turvallisuus nykyistä varhaisemmassa vaiheessa.

*Perheiden hyvinvointiin voidaan vaikuttaa turvaamalla niiden mahdollisuudet suunnitella pitkäjänteisesti omaa tulevaisuuttaan, kehittämällä perhepoliittisen tuki-*

*järjestelmän rakennetta vastaamaan paremmin perheiden esille tuomia tarpeita sekä takaamalla järjestelmän ennakoitavuus säilyttämällä tuen taso.*

Hedelmällisyys on alentunut eri syistä ja lapsettomuushoidot lisääntyneet. Lisääntymisterveyteen on kiinnitettävä nykyistä enemmän huomiota. Etenkin koulu- ja opiskelijaterveydenhuollon terveyskasvatuksessa ja äitiysterveysdenhuollossa on pyrittävä toimimaan niin, että lisääntymisterveyden huonot kehityssuunnat saadaan käännettyä.

## 6.2 Enemmän työperusteista maahanmuuttoa

Ulkomaalaisten osuus Suomen väestöstä on muihin Euroopan maihin verrattuna pieni. Maahanmuutto Suomeen on viime vuosikymmenen aikana jossain määrin lisääntynyt, mutta samaan aikaan on myös maastamuutto kasvanut. Nettomaahanmuutto Suomeen on edelleen vähäistä. Ulkomaisen työvoiman kysyntä on kasvanut eräillä aloilla ja sen myötä ulkomaalaisten työntekijöiden työskentely Suomessa on lisääntynyt. Kansainvälisen väestökehityksen ja avoimen markkinatalouden seurauksena liikkuvuus maiden välillä kasvaa. Mahdollisten kriisien, konfliktien tai luonnonkatastrofien vaikutusta liikkuvuudelle on mahdoton ennustaa, mutta maailman väkiluvun jatkaessa kasvuaan liikkuvuus tuskin tulee nykyisestä vähenemään.

Euroopan unionin maahanmuuttopolitiikan vasta kehittyessä ovat eri maat jo tehneet uudenlaisia maahanmuuttopoliittisia linjauksia. Koska työikäinen väestö vähenee kaikkialla Euroopassa on Suomessa oltava maahanmuuttopolitiikassa aktiivisia ja edistyksellisiä, jotta voi ylittää kilpailua liikkuvasta työvoimasta. Suuret eurooppalaiset maat pystyvät helpommin houkuttelemaan maahanmuuttajia, ehkä myös suomalaista työvoimaa pois kotimaisilta työmarkkinoilta. Suomen asema kilpailtaessa osaavasta työvoimasta ei ole paras mahdollinen, koska Suomi on lähialueita lukuun ottamatta vähän tunnettu. Nyt on aika luoda aktiivinen maahanmuuttopoliittinen ohjelma, jolla voidaan lisätä Suomen houkuttelevuutta kilpailtaessa osaavien ihmisten maahan tulosta ja maassa pysymisestä.

*Työministeriö on asettanut virkamiestyöryhmän, jonka tehtävänä on valmistella hallitusohjelmassa tarkoitettu maahanmuuttopoliittinen ohjelma. Maahanmuuttoasioista vastaava ministeriryhmä linjaa työryhmän työn pohjalta hallituksen maahanmuuttopolitiikan. Varsinaiset maahanmuuttopoliittiset linjaukset tehdään hallituksen maahanmuuttopoliittisessa ohjelmassa.*

Maahanmuuton lisääminen ei ratkaise väestökehityksen luomia haasteita, eikä maahanmuuttoa ole mahdollista ajatella volyymitään niin suurena, että se korvaisi työikäisen väestön määrän vähenemisen. Työpanoksen lisäämisessä ensisijaista on kotimaisten työvoimareservien parempi hyötykäyttö. On myös nostettava maassa pysyvästi asuvien ulkomaalaisten työhön osallistumisen astetta. Maahanmuuton roolina on yhtenä keinona muiden keinojen joukossa huolehtia työvoiman määrällisestä ja laadullisesta riittävydestä. Viisaasti valmisteltuna maahanmuutosta koituu suomalaiselle yhteiskunnalle muitakin hyötyjä. Tällaisia hyötyjä voivat olla muun muassa innovatiivisuuden ja taloudellisen toimeliaisuuden lisääntyminen.

Aktiivisen maahanmuuttopolitiikan tärkeä tavoite on työperusteisen maahanmuuton lisääminen. Tavoitteessa onnistuminen edellyttää toimenpiteitä eri sektoreilla ja yhteiskunnan eri tahojen yhteistä tahtoa maahanmuuttajien houkuttelemisessa Suomeen ja kotouttamisessa suomalaiseen yhteiskuntaan.

Työvoiman maahanmuuton veto- ja työntekijät ovat osin erilaisia riippuen siitä, minkälaisesta työntekijäryhmästä on kyse. Vetotekijöistä tärkein erityisesti pitkälle koulutetun työvoiman näkökulmasta on työyhteisöjen ja työpaikkojen kiinnostavuus. Myös maahantuloa

koskevien säännösten joustavuus ja käytäntöjen nopeus ovat tärkeitä tekijöitä. Oleskelulupamaksujen tasolla on merkitystä. Erityisesti tilanteessa, jossa työvoimasta kilpaillaan, lupamaksut eivät saa olla korkeammalla tasolla kuin keskeisissä kilpailijamaissa. Ulkomaalaisten opiskelijoiden työmarkkinoille pääsyn edellytysten parantaminen on konkreettinen keino, jolla on useita yhteiskunnallisesti myönteisiä vaikutuksia. Työmarkkinoille kanavoituu osaavaa ja kielen hallitsevaa työvoimaa ja esimerkiksi koulutusjärjestelmään tehdyt investoinnit tulevat hyödynnettyä, kun Suomessa maksutta koulutettu työvoima valmistuttuaan ei joudu siirtymään muiden maiden työmarkkinoille.

*Työvoiman maahanmuuton ohella on varmistettava menettelyt, jotka mahdollistavat Suomessa opiskelleiden opiskelijoiden pääsyn opintojen päätyttyä joustavasti Suomen työmarkkinoille. Ulkomaalaisten opiskelijoiden Suomeen tulon vetoteijät on tarpeen selvittää.*

Ulkomaisen työvoiman sitoutumiseen suomalaiseen työelämään vaikuttavat myös muut seikat kuten toimivat palvelut ja infrastruktuuri, samoin kuin turvallisuus ja elinympäristöön vaikuttavat seikat. Työvoiman maahanmuuton kehittämiseen ei ole yhtä ainoaa ratkaisua, vaan tarvitaan lähtöalueiden ja maahanmuuttajien erilaisten ryhmien mukaan eriytettyä lähestymistapaa.

*Mielikuviin ja tietoihin voidaan vaikuttaa tiedotuksella. Suomen vahvuuksia ja kiinnostavuutta sekä suomalaista osaamista esittelevää tietoa tulee lisätä sekä ulkomaalaisille työntekijöille ja hakijoille että yrityksille.*

Työperusteisen maahanmuuton lisääntyminen tuo maahan usein myös perheenjäseniä ja siksin yhteiskunnalta vaaditaan laaja-alaista valmistautumista. Maahanmuuttopolitiikkaa on suunniteltava konkreettisesti siten, että maahanmuuttajan näkökulma otetaan jatkossa paljon paremmin huomioon. Maahanmuuttajien ja heidän perheenjäsentensä kotoutumista Suomeen on tuettava voimakkaammin huolehtimalla siitä, että he eri yhteyksissä ja kaikin puolin tuntevat itsensä tervetulleiksi uuteen työskentely- tai kotimaahansa ja yhteiskuntamme täysivaltaisiksi jäseniksi. Etenkin kielen, kulttuurin ja maassa työskentelyn periaatteisiin liittyvän lainsäädännön tuntemus on tärkeää. Keskeinen haaste on asenneilmapiirin kehittäminen sellaiseksi, että hyvät etniset suhteet yhteiskunnassa vahvistuvat. Väestön asenteet vaikuttavat siihen, miten tervetulleita yhteiskunnan jäseniä maahanmuuttajat kokevat Suomessa olevansa. Asenteet ovat muuttuvia ja niihin voidaan myös vaikuttaa sekä viranomaisten että kansalaisjärjestöjen toimenpitein.

*Työmarkkinoilta edellytetään jatkossa suurempaa kansainvälistymistä. Ulkomaalaiset työntekijät ja heidän perheenjäsenensä tulee nähdä voimavarana. Monimuotoisten työyhteisöjen ja johtamismallien kehittämiseen sekä työelämän syrjimättömyyteen tulee kiinnittää erityistä huomiota. Hyvien etnisten suhteiden kehittäminen ja syrjinnän ehkäiseminen on tärkeitä.*

Maahanmuuttopolitiikassa on lisäksi erikseen mietittävä Suomen kansalaisten tai suomalaista syntyperää olevien muuttoliikettä, mm. mahdollisuuksia houkutella ulkomaille muuttaneita suomalaisia ja suomalaista syntyperää olevia muuttamaan Suomeen. Työministeriössä valmistellaan parhaillaan ulkosuomalaispoliittista ohjelmaa, jonka keskeinen osa on esittää toimenpiteitä, joilla rohkaistaan eri puolilla maailmaa asuvien ulkosuomalaisten paluumuuttoa. Toisaalta on arvioitava myös sitä, kuinka maasta pois muuttota aikaansaavia työntekijöitä on mahdollista poistaa.

*Työvoiman maahanmuuttoa ja siihen liittyvää maahanmuuttoa koskevan politiikan kehittämisellä ei tule heikentää työmarkkinoilla olevan työvoiman asemaa. Erityisesti kiinnitetään huomiota työmarkkinoilla epävakaassa asemassa olevien työllisyysedellytyksiin.*

## 7 Terveyden ja toimintakyvyn edistäminen

1900-luvun loppupuoliskolla keskimääräinen odotettavissa oleva elinikä on kohonnut Suomessa yli vuodella vuosikymmentä kohti. Lisäksi suurin osa eliniän kasvusta on tarkoittanut nimenomaan terveiden vuosien lisääntymistä. Erityisesti keski-ikäiset ja sitä vanhemmat kokevat itsensä keskimäärin terveemmiksi kuin vastaavanikäiset 1970-luvulla.

Kansanterveyden paranemiseen ovat vaikuttaneet monet tekijät, joita on tietoisesti pyritty kohentamaan. Näitä ovat muun muassa työ-, asuin- ja muiden elinolosuhteiden parantuminen, väestön koulutuksen ja taloudellisen hyvinvoinnin lisääntyminen, ravintotekijät, puhdas vesi, jätehuolto, sairauksien ennalta ehkäisy sekä lääketieteen ja terveydenhuollon kehitys. Huolestuttavaa on kuitenkin se, että sosiaaliryhmien väliset terveyserot eivät ole kaventu-neet.

Eliniän pidentyessä on entistä tärkeämpää, että hyvä ja täysipainoinen elämä on mahdollista kaikissa elämänvaiheissa ja että jokaisella on mahdollisuus kehittää omia kykyjään ja valmiuksiaan elämänsä eri vaiheissa. Terveyden ja toimintakyvyn vahvistaminen ja ylläpito ovat tärkeitä sekä kansalaisten jokapäiväisen hyvinvoinnin että koko yhteiskunnallisen kehityksen kannalta. Terve väestö on myös taloudellisen kasvun ja hyvinvointiyhteiskunnan kestävän rahoituksen perusedellytys.

Sosiaali- ja terveydenhuollon perustan muodostavat julkiset palvelut, jotka ovat kaikkien saatavilla ja rahoitetaan pääosin verovaroin. Lähtökohtana on palvelujen käyttäjä ja tarvitsija. Kunnilla on vastuu palvelujen järjestämisestä ja hoidon suunnittelusta. Yksityiset sosiaali- ja terveystyöpalvelut ja järjestöjen toiminta täydentävät kunnallisia palveluja ja tarjoavat niille vaihtoehtoja. Yksityisen ja julkisen terveydenhuollon työnjakoa selkiytetään siten, että palveluista muodostuu toimiva verkosto.

*Terveyden ja toimintakyvyn edistäminen lapsuudesta vanhuuteen edellyttää ihmisen koko elinkaaren huomioon ottamista. Terveen elämän edellytyksiä on tuettava kaikissa elinvaiheissa vähentämällä niihin liittyviä riskitekijöitä. Kansalaisten hoidon ja hoivan tarvetta voidaan vähentää merkittävästi edistämällä terveyttä ja toimintakykyä ja ehkäisemällä sairauksia ja tapaturmia.*

*Väestöryhmien välisten terveyserojen kaventamiseen on pyrittävä määrätietoisesti sosiaali- ja terveystyöpoliittisin toimin sekä vahvistamalla terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin näkökulmaa niin valtion kuin kuntienkin päätöksenteossa ja toiminnassa. On puututtava tekijöihin, jotka aiheuttavat taloudellista ja sosiaalista eriarvoisuutta ja sitä kautta terveyseroja. Myös elinolot ja terveystyökäyttö vaikuttavat merkittävästi juuri niihin sairauksiin ja kuolemansihiin, joissa erotkin selvästi näkyvät, kuten sydän- ja verisuonitaudit ja alkoholiin liittyvät kuolemat. Myös huonontuneen terveyden seurauksia on syytä ehkäistä.*

Sairauksia ennaltaehkäisevän työn lisäksi keskeistä on palvelutarpeen kasvuun varautuminen. Raporttia 5 varten tehdyssä arvioissa kotipalvelujen kattavuus näyttää riittävältä, mikäli hoidon ja hoivan tarvetta onnistutaan vähentämään yllä mainituilla toimenpiteillä ja mikäli yksityisten tukipalvelujen käyttö lisääntyy. Sen sijaan kotipalvelun ja kotihoidon asiakkaat eivät näytä saavan riittävästi apua, joten näiden palvelujen intensiteetin nostamiseen tarvitaan lisävoimavaroja. 1990-luvulla syntyneen henkilöstövajeen korjaaminen mahdollistaisi intensiteetin noston nykyistä tyydyttävämmäksi.

Dementoituneiden määrän kasvu voi merkitä, että tarvitaan nykyistä enemmän myös ympärivuorokautista palveluasumista tai laitospaikkaa hoitoa. Nykytason ylläpitäminen ei aivan riitä varautumiseksi tulevaan, mutta tavanomaista palveluasumista on mahdollista muuttaa

ympäri vuorokautiseksi palveluasumiseksi korjaamalla palveluasuntoja ja lisäämällä henkilöstöä ja palveluja. Omaishoitoa kehittämällä voidaan laitoshoidon tarvetta siirtää myöhemmän vaiheeseen. Uudet rakennusinvestoinnit vanhusten laitospalveluihin eivät siten ole välttämättä tarpeellisia, mutta toimintamalleja on muutettava kuntouttavaan ja kodinomaisempaan suuntaan.

Palveluiden turvaaminen edellyttää lisäresursseja jo tulevilla vuosikymmenellä. Koska palvelutarve kasvaa, on syytä käynnistää palveluiden järjestämiseen ja tuottamiseen liittyviä rakenteellisia ja kustannustehokkuutta parantavia uudistuksia. Tavoitteena on jo pitkään ollut palvelurakenteen painottaminen muuhun kuin laitoshoitoon. Suurin viime vuosikymmenellä tapahtunut muutos on ollut kotipalvelujen kohdentaminen runsaasti apua tarvitseville. Kokonaisuutena kotipalvelujen ja kotihoidon määrän vähennys on ollut niin suurta, että niiden tarjonta on tällä hetkellä riittämätöntä.

*Ikäihmisten kotihoitoon on suunnattava lisää resursseja ja kotipalvelun ja kotihoiton toimintatapoja on tehostettava.*

Kun ihmiset elävät tulevaisuudessa yhä pidempään ja ikääntyneiden määrä kasvaa, sairauksien ehkäisemisen ja terveystietoisuuden lisäämisen lisäksi itsenäisen elämän tukeminen nousee entistä tärkeämmiksi. Kansalaisten täysipainoista elämää ja omatoimista arkielämän selviytymistä tukevat ennen kaikkea hyvä fyysinen ja psyykinen terveys, hyvät sosiaaliset suhteet, turvattu taloudellinen asema ja sosiaali- ja terveyspalveluiden saavutettavuus. Iän myötä vähenevää toimintakykyä on kompensoitava muokkaamalla ihmisten elinympäristöä siten, että itsenäinen ja mielekäs elämä on mahdollista vanhemmallakin iällä. Kotona asumista ja itsenäistä arkielämän selviytymistä on tärkeää tukea suunnittelemalla ja rakentamalla asunnot ja elinympäristö niin, että eläminen ja liikkuminen on mahdollisimman helppoa, esteetöntä ja turvallista. Myös toimivat liikenne- ja viestintäyhteydet helpottavat omatoimista selviytymistä. Valtioneuvoston esteettömyysstrategiassa korostetaan liikenneyhteyksien, hissien ja muiden itsenäistä asumista ja elämistä tukevien toimenpiteiden merkitystä. Kaikkien kuntien tulisi ottaa asunnon ja asuinympäristön esteettömyys täydellä vakavuudella paikallisissa strategioissa.

Iäkkäät tarvitsevat apua myös yksinkertaisissa arjen askareissa kuten siivoamisessa, ruoanlaitossa ja kauppa-asioiden hoitamisessa. Näiden palvelujen tuottamiseen on avautunut mahdollisuus monille toimijoille. Vuoden 2004 alusta tuli voimaan laki palvelusetelien käytöstä kotipalveluihin. Hallitus on myös päättänyt laajentaa kotitalousvähennystä siten, että vähennyksen voi tehdä myös työstä, joka on tehty verovelvollisen tai hänen puolisonsa vanhempien tai isovanhempien käyttämässä asunnossa.

Kulttuuri ja liikunta edistävät henkistä ja fyysistä hyvinvointia. Ikääntyneiden ihmisten omaehtoisen liikunnan edellytykset ja ohjattu terveysliikunta tulisi sisällyttää osaksi kuntien hyvinvointipolitiikkaa ja vanhusstrategiaa.

*Kansalaisten omatoimista kotona asumista on tuettava kehittämällä sellaisia asumis-, lähipalvelu- ja liikenneympäristöjä, jotka turvaavat itsenäisen elämän edellytykset toimintakyvyn alentuessakin. Vanhusten tarvitsemien palvelujen palvelurakennetta tulee edelleenkin painottaa ihmisten kotona asumista ja selviytymistä tukevaan suuntaan. Ehkäisevillä palveluilla on omatoimiselle selviytymiselle suuri merkitys. Näiden tavoitteiden toteuttaminen edellyttää yhteistyötä kaikkien hallinnonalojen kesken ja myös kunta- ja paikallistasolla.*

*Jotta palvelurakenne kehittyy tarkoituksenmukaisella tavalla vastaamaan sekä ihmisten tarpeita että organisaatioiden tehokkuusvaatimuksia, on syytä kehittää palvelujen asiakaskeskeisyyttä ja työkäytäntöjä. Asiakaskeskeisyyttä voidaan parantaa laatimalla palvelusuunnitelmia, kehittämällä palvelutarpeen arviointia ja huolehti-*

*malla siitä, että sosiaali- ja terveydenhuollon palveluketjut ovat toimivia. Kuntouttavaa työtettä tulee vahvistaa kaikessa palvelutoiminnassa.*

Ikäihmisten hoivaa mahdollistaa osaltaan kansaneläkkeen hoitotuki. Kun ikäihmisten toimintakyky paranee ja kotona asuminen on mahdollista entistä iäkkäämpänä, omaishoidon merkitys palvelurakenteen osana kasvaa entisestään. Omaishoitajien asemaa tulee parantaa lainsäädännöllä. Erityisesti tulisi turvata omaishoitajille annettava tuki kiinnittämällä huomiota heidän jaksamiseensa ja vapaapäivien viettämisen mahdollisuuksiin. Myös tilapäishoidon palvelut, kotiin annettavat palvelut ja kuntoutus on riittämätöntä. Omaishoidossa tulisi ottaa käyttöön myös uusia palvelujen tuottamistapoja. Kansalaisjärjestöjen tekemä työ on ensiarvoisen tärkeää. Järjestöissä myös kokeillaan ja kehitetään uusia palvelumuotoja yhteistyössä kuntien kanssa.

*Omaishoidon asemaa parannetaan lainsäädännöllä osana palvelujärjestelmän kokonaisuutta. Omaishoitajien tuen kehittämisessä kiinnitetään huomiota erityisesti heidän jaksamiseensa ja vapaapäivien viettämiseen mahdollisuuksiin.*

Palvelutarpeen kasvu ja työvoiman kehitys huomioiden kunnissa tulee arvioida, miten sosiaali- ja terveydenhuollossa monipuolistetaan palvelutuotantoa ja otetaan käyttöön uusia palvelujen tuottamistapoja.

*Valtioneuvosto käynnistää selvityksen, jonka tavoitteena on tukea hoivayrittäjyyden muodostumista, lisätä palvelualan työpaikkoja ja tuottaa vanheville ikäryhmille tärkeitä kotona asumista helpottavia palveluja kohtuulliseen hintaan. Selvitystyössä tulee arvioida hoivayrittäjyyden tukemista mm. neuvonnan ja tukijärjestelmien näkökulmasta sekä arvioida eri keinojen (esimerkiksi kotitalousvähennyksen laajentaminen tai palvelusetelien kehittäminen) tarkoituksenmukaisuutta palvelualan työpaikkojen lisäämiseen. Työssä on myös arvioitava palveluihin liittyviä standardeja ja palvelujen laadun varmistamisen keinoja.*

Yksi avainalue on ikäihmisten ja vammaisten itsenäistä suoriutumista edistävän teknologian kuten apuvälineiden, kommunikaatio-, turvallisuus- ja ympäristöhallintalaitteiden ripeä käyttöönotto. Myös sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmässä työskentelevät ammattilaiset voivat hyötyä uuden teknologian niistä sovelluksista, jotka tukevat laadukkaamman, kustannustehokkaamman ja asiakkaan tarpeisiin paremmin vastaavan hoidon tuottamista. Keskeinen tavoite on verkottaa palvelujärjestelmän eri toimintayksiköt, jolloin järkevä yhteistyö ja esimerkiksi kertaalleen tuotettujen tutkimusten hyödyntäminen toisissakin toimintayksiköissä tulee mahdolliseksi. Tämän kehityksen edellytyksenä on valtakunnallisesti yhdenmukaisten määritysten laajempi käyttöönotto mm. sähköisissä asiakastietojärjestelmissä. Esimerkkejä hyödyllisistä sovelluksista ovat myös erilaiset päätöksenteon tukijärjestelmät, reaaliaikaiset seurantamekanismit sekä telelääketieteen ja koulutuksen harjoittaminen videoyhteyden avulla.

*Tieto- ja viestintäteknologiaa hyödyntäen voidaan tukea väestön vahvempaa osallistumista oman terveytensä ja hyvinvointinsa ylläpitämiseen. Uutta teknologiaa hyödyntämällä voidaan tehostaa myös sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämistä ja tuottamista sekä saavuttaa merkittäviä säästöjä.*



## 8 Lapsista ja nuorista huolehtiminen

Työmarkkinoilla ja perherakenteissa tapahtuneet muutokset ovat merkinneet sitä, että heikoissa oloissa elävien perheiden ja lasten määrä on kasvanut. Viime vuosikymmenen kehityksen seurauksena lapsiperheiden köyhyys nousi Suomessa selvästi. Lapsiperheiden köyhyys johtuu suurelta osin työttömyydestä. Globaalissa taloudessa yksilöön kohdistuvat vaatimukset ovat aikaisempaa suurempia. Yksilön mahdollisuudet menestyä elämässä riippuvat aikaisempaa enemmän hänen tiedollisista ja taidollisista valmiuksistaan.

Sosiaalisen eriarvoisuuden takana on usein lasten erilaiset kasvuolot. Haasteena on, että nämä kasvuolot ovat entisestään eriytyneissä. On pyrittävä huolehtimaan kaikkien lasten ja nuorten yhtäläisistä mahdollisuuksista.

Vastuu lasten kasvusta ja kehityksestä on vanhemmilla. Yhteiskunnan tehtävänä on tukea vanhempia heidän kasvatustehtävässään takaamalla kasvulle ja kehitykselle suotuisat olot.

Lapsuuden hyvien kasvuolojen turvaaminen on investointi paitsi lapsiin myös tulevaisuuteen. Edellä todettiin syntyvyyttä tukevien toimien järjestyminen pitkällä tähtäimellä. Lasten ja nuorten valmiuksista ja kasvuoloista välittäminen on paitsi panostamista heidän elämänlaatuunsa nyt myös sijoittamista heidän osaamiseensa huomispäivän työikäisinä. Tulevan työvoiman laatu on aikaisempaa tärkeämpi tekijä tilanteessa, jossa työikäisiä on odotettavissa määrällisesti vähemmän.

Varhaislapsuuden kasvuoloista määrittävät pitkälti valmiudet oppimiseen ja koulunkäyntiin. Lasten kasvuoloja turvaavat vakaat tulot, jotka puolestaan riippuvat yhtäältä molempien vanhempien mahdollisuuksista osallistua työmarkkinoille ja toisaalta lapsista aiheutuneita tulonmenetyksiä ja kustannuksia kompensoivasta perhetuesta.

*Lapsiperheiden toimeentulon kehitystä on seurattava. Köyhyyttä ja syrjäytymistä on estettävä.*

Taloudellisen perusturvallisuuden lisäksi on huolehdittava lasten ja nuorten terveydestä. Eri-tetisasemassa on kognitiivisesta kehityksestä huolehtiminen. Perheen oma panos on ensisijaisen tärkeä. Koulun merkitystä tulevaisuuden muovaajana ei voi olla korostamatta liikaa. Lasten ja nuorten kasvuoloihin vaikutetaan myös monilla muilla tavoilla, mm. huolehtimalla asuin- ja elinympäristöjen viihtyisyydestä ja soveltuvuudesta myös lasten ja nuorten tarpeisiin, kirjasto- ja kulttuuripalveluilla sekä erilaisilla liikuntaa ja muuta harrastamista tukevilla toimilla. Nuorten osallistumisen ja vaikuttamismahdollisuuksien tukeminen ja kehittäminen on tärkeää, jotta nuoret kiinnittyvät yhteiskuntaan.

*Lasten ja nuorten kasvuolosuhteiden turvaaminen on tärkeää hyvinvointisyyistä. Lasten ja nuorten syrjäytymistä on estettävä nykyistä tehokkaammin. Perusopetukseen tulee jatkossakin sisällyttää erityistoimenpiteitä syrjäytymisvaarassa olevien oppilaiden tukemiseksi. Syrjäytymisen periytyminen on katkaistava. Inhimilliseen pääomaan panostaminen ja kasvu-ympäristöön sijoittaminen on järkevää varautumista ikärakenteen muutokseen.*

Tietojen ja taitojen vahvistamisen osalta lähtökohta on usealla tavalla varsin hyvä. Suomessa on hyviin tuloksiin yltävä peruskoulujärjestelmä, suuri osa nuorisoikäluokista saa korkeatasoisen ammatillisen tai korkea-asteen koulutuksen ja oppilaitos- ja korkeakouluverkko on alueellisesti kattava.

Nuorten syrjäytymisen taustalla vaikuttaa voimakkaasti koulutuksen puute. Vaikka koulutusjärjestelmämme pystyy periaatteessa tarjoamaan jokaiselle mahdollisuuden ammatillisen

koulutuksen hankkimiseen, koulun tai ammatillisen koulutuksen keskeyttää osa ikäluokasta. Peruskoulun päättävistä lähes kymmenesosa jää ainakin joksikin aikaa jatkokoulutuksen ulkopuolelle ja osa koulutuksen aloittaneista keskeyttää opintonsa.

Valtioneuvosto on 4.12.2003 hyväksymässään koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa vuosille 2003–2008 päättänyt keskeisistä tavoitteista ja toimenpiteistä koulutus- ja tiedepolitiikan kehittämiseksi sekä koulutus- ja tutkimusjärjestelmän epäkohtien korjaamiseksi. Niiden yhtenä keskeisenä lähtökohtana on vastaaminen väestökehityksen haasteeseen pitäen tavoitteena mm. väestön ja työvoiman koulutustason kohottamista, kaikkien lahjakkuusreservien käyttöön saamista ja osaavan työvoiman tarpeen tyydyttämistä.

*Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman pohjalta tavoitteena on nuorten koulutus- ja yhteiskuntatakuun toteuttaminen siten, että kaikille peruskoulun päättäneille turvataan jatko-opinto-, työ- tai harjoittelupaikka. Ammatillisten oppilaitosten ja lukioiden yhteistoimintaa edistetään. Ammatillisen koulutuksen ja korkeakouluopintojen keskeyttämistä vähennetään ja koulutuksen läpäisyastetta nostetaan. Ammatillinen koulutus ja korkeakouluopinnot mitoitetaan koulutusaloittain ja -asteittain vastaamaan työelämän tarpeita. Koulutustarjonnan alueellista tasapainoa parannetaan.*

## 9 Talouden kasvupotentiaalin vahvistaminen

Ikärakenteen muutoksen suurimpia haasteita on työikäisten määrän väheneminen, mikä heikentää talouskasvua pidemmällä aikavälillä. Tuottavuuden kasvu on supistuvan työpanoksen oloissa talouskasvun ratkaisevin lähde. Mutta myös nykyistä korkeampi työllisyysaste on tarpeellinen sekä itse kokonaistuotannon määrän että erityisesti sen jakautumisen ja julkisen talouden kestävyyskannalta. Ilman korkeaa työllisyysastetta ja työttömyyden minimointia kasvun tuomia mahdollisuuksia ei pystytä jakamaan kaikille kansalaisille oikeudenmukaisesti eikä julkisen talouden tasapainosta pystytä huolehtimaan kestäväällä tavalla.

*Suomen kansantalouden kasvupotentiaalia on vahvistettava sekä työllisyysastetta nostamalla että tuottavuuden kasvun edellytyksiä parantamalla.*

Sekä tuottavuuden kasvun vahvistamisessa että työllisyyden lisäämisessä olennaista on toimia tavalla, joka ottaa huomioon globaalin kilpailun asettamat haasteet ja toisaalta sen tuomat mahdollisuudet. Taloudellinen menestyminen vaatii talouden avoimuuden antamien mahdollisuuksien hyödyntämistä, vahvaa osaamista sekä talouden ja koko yhteiskunnan uudistumiskykyä.

Talouskasvun ja julkisen talouden kestävyyskannan haasteet kiteytyvät kysymykseen työllisten määrästä. Ikärakenteen muutoksesta selviytyminen edellyttää työttömyyden vähentämistä, osallistumisasteen ja siten edelleen työllisyysasteen nostamista ja elinikäisen työajan pidentämistä. Pitkällä aikavälillä työvoiman saatavuuden turvaamiseksi edellytetään myös vähitellen kasvavaa ja hallittua työperusteista maahanmuuttoa Suomeen.

### 9.1 Työttömyyden vähentäminen ja työvoiman tarjonnan lisääminen

Hallitusohjelman mukaisesti työttömyyden vähentäminen on niin sosiaalisista, julkisen talouden tasapainoon liittyvistä kuin kansantaloudellisistakin syistä keskeinen talouspolitiikan tavoite kuluvalle vuosikymmenelle.

Työllisyyttä koskeviin tavoitteisiin on pyritty sekä talouskasvua tukevalla yleisellä talouspolitiikalla että toimilla, joilla on pyritty parantamaan työmarkkinoiden toimivuutta, vähentämään rakenteellista työttömyyttä ja lisäämään työvoiman tarjontaa erityisesti työuria pidentämällä. Pääosa jälkimmäisiin tavoitteisiin tähtäävistä toiminnoista on koottu työllisyyden politiikkaohjelmaan, jonka keskeiset osat ovat julkisen työvoimapolitiikan uudistaminen, työmarkkinatuen aktivoiminen, työvoimapolitiittiset aktiivitoimet ja koulutus sekä työurien pidentäminen.

Hallitus on myös päättänyt veropoliittisista toiminnoista, joilla tähdätään rakennetyöttömyyden vähentämiseen (ansiotulovähennys, kotitalousvähennys, matalapalkkaisen työn työnantajakasujen huojennus). Tärkeä osa hallituksen työllisyyttä edistävää toimintaa on yhteistyö työmarkkina- ja yrittäjäjärjestöjen kanssa hintakilpailukykyyn turvaamisessa sekä työelämän ja sosiaaliturvan uudistamisessa.

Ikärakenteen muutoksen näkökulmasta rakennetyöttömyyden vähentämiseen liittyvät toimenpiteet ovat kiireisimpiä. Työttömien työllistyminen vaikuttaa välittömästi työttömyydestä kärsivien hyvinvointiin, vähentää julkisen talouden menoja ja lisää verotuloja. Työpanos tukee kansantalouden kasvua. Työllistyminen ehkäisee sosiaalisten ongelmien kasautumista ja jopa periytymistä. On vältettävä tilanne, jossa kasvavaan työvoimapulaan liittyisi korkeaa rakenteellista työttömyyttä. Tämä edellyttää työvoimapolitiittisten toimenpiteiden voimavarojen pitämistä riittävän korkealla tasolla.

*Rakennetyöttömyyden vähentämiseksi toimitaan hallitusohjelmassa sovituin toimenpitein. Työvoiman ammatillista ja alueellista liikkuvuutta edistetään mm. työvoimapolitiittisin toimin. Työvoimakoulutuksen tuloksellisuutta parannetaan sen yritys- ja työelämälähtöisyyttä lisäämällä. Alueellisen liikkuvuuden edistämiseksi on muuttoavustusjärjestelmän voimavaroja lisättävä ja järjestelmää kehitettävä.*

Työttömyyden ennaltaehkäisyyn ja työttömyyden pitkittymisen ehkäisemiseen on kiinnitettävä vahvaa huomiota. Työttömyyden pitkittymisen kannalta kriittisiä vaiheita ovat nuorten kiinnittyminen työmarkkinoille ja ikääntyneiden joutuminen työttömäksi.

*Siirtymistä ylioppilastutkinnon suorittamisen jälkeen korkeakouluihin joudutetaan. Erityisesti yliopistokoulutuksen opiskeluaikoja lyhennetään. Moninkertaista koulutusta vähennetään ohjaamalla tutkinnon aikaisemmin suorittaneet hakijat lyhytkestoisempiin aikuiskoulutusohjelmiin. Aikuiskoulutusta laajennetaan koulutusjärjestelmän kaikilla sektoreilla.*

Väestöennusteen mukaan työvoiman tarjonta vähenee vuosikymmenen loppua kohden yhä voimakkaammin. Tällöin korostuu niiden toimenpiteiden merkitys, joilla vaikutetaan työmarkkinoille osallistumiseen. Vaikka työttömyyden vähentämisessä on edistytty, työttömyyteen kohdistuvien toimenpiteiden suhteellinen merkitys on pidettävä korkealla tasolla, koska työttömyyden piiriin jääneet ovat vaikeammin työllistyviä.

Työvoimareservit saadaan paremmin käyttöön, kun työllistymisen edellytykset, etenkin ammatilliset valmiudet ja osaaminen ovat ajantasaisia. Myös terveydestä ja työkyvystä on pystyttävä huolehtimaan. Työttömyyden vähentämistä tukevat opiskeluun ja koulutukseen liittyvät tuet ja toiminnot, työ- ja toimintakyvyn tukeminen mm. kuntoutuksen ja kuntouttavan työtoiminnan keinoin sekä työvoiman palvelukeskukset. Työvoiman tarjonnan kehityksen kannalta avainasemassa on ikääntyvien, yli 55-vuotiaiden työhön osallistuminen. Tulevaisuusselonteon taustamateriaali osoittaa selvästi, että tämän väestöosanan työmarkkinoille osallistumisen lisäämisessä on Suomessa suuri potentiaali. Tämän potentiaalın merkitys lisääntyy entisestään, mikäli terveyden ja toimintakyvyn edistämiseen tähtäävässä politiikassa onnistutaan.

Ikääntyvien osallistuminen työmarkkinoille riippuu monista tekijöistä, joihin julkinen valta voi vaikuttaa vaikei voikaan niitä yksin määrätä. Yksi alue on työssä jaksaminen, joka riippuu paitsi yksilöllisistä tekijöistä myös työpaikkojen toimintatavoista. Toinen asiakokonaisuus on ikääntyvän työvoiman kysyntä ja ikääntyvien työntekijöiden valmiuksien yhteensopivuus muuttuvien työtehtävien kanssa. Kolmas tärkeä kokonaisuus on eläkejärjestelmän säännöt, joilla kannustetaan osallistumista työmarkkinoille ja rajoitetaan eläkkeelle siirtymistä.

*Henkilöille, jotka eivät heikentyneen terveyden tai työn erityisten vaatimusten vuoksi kykene työskentelemään ammatissaan yleiseen eläkeikään saakka, kehitetään mahdollisuuksia kouluttautua ja siirtyä muihin tehtäviin.*

Voidaan olettaa, että vahva työvoiman kysyntää yleisesti lisäävä talouskehitys tukee myös ikääntyvien työhön osallistumista eri kanavien kautta. Työvoiman niukentuessa työnantajien kannattaa entisestään kehittää työoloja ikääntyville työntekijöille sopiviksi. Hyvät työllisyysnäkömät ja siihen liittyen hyvä ansiotulokehitys puolestaan tekevät työssä pysymisen taloudellisesti houkuttelevaksi. Yleisen työllisyyttä tukevan politiikan ohella tarvitaan kuitenkin erityistoimia ikääntyvien työllisyyden tukemiseksi.

*Hallitus tukee aktiivisesti ikääntyvien työntekijöiden valmiuksien parantamista ja työssä jaksamista kohentavien ohjelmien toteuttamista (TYKES, VETO, NOSTE). Eri ministeriöiden koordinoimissa ohjelmissa tehdään yhteistyötä työelämän toimi-*

*joiden, järjestöjen ja työpaikkojen kesken. Samalla kun valtioneuvosto tehostaa omia toimiaan tällä saralla, on toivottavaa, että muut työelämän toimijat sisäistäisivät asian tärkeyden ja tulossa olevan väestörakenteen muutoksen suuruusluokan ja käynnistäisivät omia toimiaan.*

## 9.2 Reaalisen kilpailukyvyn ja tuottavuuden vahvistaminen

Hyvinvoinnin korkea taso ja sen kehittäminen voidaan turvata vain jos Suomessa tehty työ luo paljon arvoa. Korkea arvonlisäys työtuntia kohden – hyvä tuottavuus – syntyy puolestaan siitä, että tuotetut tavarat ja palvelukset ovat sellaisia, joista ostajat ovat valmiit maksamaan korkean hinnan ja/tai joiden tuotanto on organisoitu tehokkaasti.

Teollisuudessa työn tuottavuus on keskimäärin hyvin korkealla tasolla. Osin tämä johtuu suuresta pääomapanoksesta (erityisesti metallien perusteollisuus ja paperiteollisuus) mutta tärkeä tekijä on myös määrätietoisesti kehitetty teknologinen osaaminen sekä itse tuotteiden että tuotantoprosessien osalta (erityisesti tietotekninen teollisuus). Mutta osassa teollisuutta ja varsinkin palvelualoilla tuottavuuden taso on korkeintaan keskinkertainen. Oma erityinen kysymyksensä on julkisen sektorin tuottavuus, jossa eri yksiköissä havaittujen tehokkuuserojen nojalla on huomattava potentiaali tilanteen paranemiseen.

*Ikärakenteen muutokseen liittyvät seuraukset korostavat tarvetta kohentaa tuottavuutta monilla aloilla, erityisesti palvelualoilla. Samalla on kehitettävä tuottavuuden arviointia.*

Suomen strategiana on osaamiseen perustuvan kasvun strategia. Tuottavuuden lisäämisessä ovat avainasioita osaamisen vahvistaminen ja oikeiden kannustimien luominen niin yrityksille, erilaisille julkisen sektorin yksiköille kuin työntekijöillekin.

*Tavoitteena on lisätä ja suunnata sekä yhteiskunnan että yritysten panostusta sellaisen osaamisen kehittämiseen, joka edistää yksilöiden työuran pidentymistä ja työmarkkinoiden toimivuutta kansainvälistyvässä toimintaympäristössä. Erityistä huomiota kiinnitetään työttömyyteen, yritysten muutos- ja irtisanomistilanteisiin ja matalaan koulutustasoon liittyviin riskitekijöihin sekä ikääntyvän työvoiman valmiuksien parantamiseen.*

*Lisäkoulutusjärjestelmää tulee arvioida siitä näkökulmasta, että työikäisen väestön ikärakenteen muutos lisää tarvetta lisä- ja jatko-opiskeluun ja kouluttautumiseen. Lisäkoulutusjärjestelmän on osaltaan tuettava korkean työllisyyden ja työn tuottavuuden kohottamisen tavoitteita.*

Suomi on jo siirtymässä nopeasti teknologiapainotteisesta ”informaatioyhteiskunnasta” tietämysyhteiskuntaan ja luovuuteen perustuvaan talouskasvuun. Tämänkaltaisen kehityksen vauhdittaminen on keskeinen osa kestävään tuottavuuskasvuun perustuvaa politiikkaa. Innovaatioiden merkitys kilpailukyvyn takaajana kasvaa tulevaisuudessa. Tämän varmistamiseksi niin koulutusta kuin työelämää on kehitettävä luovuutta tukevaan suuntaan. Luova ja innovaatioita tukeva työyhteisö lisää tutkimusten mukaan myös erittäin voimakkaasti työn mielekkyyttä, mikä on keskeinen tekijä työurien pidentymisen kannalta.

*Tutkimus- ja kehittämistoimintaa ja innovaatiojärjestelmää vahvistetaan tehostamalla mm. yliopistojen, ammattikorkeakoulujen ja ammatillisten oppilaitosten yhteistyötä, työnjaon kehittämistä ja verkottumista sekä korkeakoulujen ja oppilaitosten yhteistoimintaa elinkeino- ja muun työelämän kanssa.*

Korkea hintataso yhdistyneenä alhaiseen tuottavuuteen monilla aloilla viittaa kilpailun puutteellisuuteen. Suomen pienet markkinat ovat tässä suhteessa haittatekijä, joka ei juurikaan ole korjattavissa. Kilpailua voidaan kuitenkin edistää määrätietoisella kilpailupolitiikalla johon sisältyy epätarkoituksenmukaisen sääntelyn poistaminen.

Tehokkuus työyhteisöissä riippuu pitkälle hyvästä johtamisesta. Johtamisen eri osa-alueilla niin aineelliset kuin aineettomatkin kannustimet, työn mielekäs organisointi, keskustelua ja avointa tiedonkulkua edistävä motivoiva työyhteisö, työntekijän arvostus sekä tuloksen ja henkilöstön tilan seuraaminen vaikuttavat ratkaisevasti toiminnan tehokkuuteen. Aineellisten kannustimien osalta erilaiset tulospalkkausjärjestelmät ovat osoittautuneet tehokkuutta selvästi lisääviksi. Myös ns. ikäjohtaminen, jossa elinkaariajattelun mukaisesti otetaan huomioon eri-ikäisten työntekijöiden tarpeet työpaikoilla, korostuu jatkossa.

*On tuettava hyvää johtamista työelämän kehittämissuunnitelmien kautta sekä kehittämällä erilaisia palkitsemisjärjestelmiä ja muita hyviä johtamiskäytäntöjä myös julkisella sektorilla. Eri ikäisten henkilöiden tarpeiden huomioonottamiseen ns. ikäjohtamisen periaatteen mukaisesti kiinnitetään erityistä huomiota.*

Hyväkään osaaminen ei kuitenkaan tuota hyvää tulosta, jos yrityksillä ja niiden työntekijöillä ei ole kannustimia hyödyntää osaamistaan tehokkaasti ja rahoittajilla sijoittaa varojaan riskipitoisiin osaamisintensiivisiin ja innovatiivisiin toimintoihin. Verotus vaikuttaa sekä työntekijöiden että yrittäjien työpanokseen. Samoin sijoittajien halukkuus riskipitoisiin sijoituksiin Suomessa toimiviin yrityksiin riippuu muiden seikkojen ohella tällaisten sijoitusten verokohtelusta. Vuonna 2005 voimaan astuva yritys- ja pääomaverouudistus tähtää investointien ja uuden yritystoiminnan syntymisen kannustamiseen keventämällä yritysverotusta kauttaaltaan.

## 10 Etuusjärjestelmiin liittyvät uudistukset

Suomi on toteuttanut moniin muihin maihin verrattuna kauaskantoisia etuusjärjestelmiin liittyviä uudistuksia. Erityisesti vuonna 2002 aikaansaatu työeläkejärjestelmän kokonaisuudistus on merkittävä tulevien etuusmenojen hallinnassa ja niiden rahoituksen turvaamisessa. Uudistukseen liittyvä elinaikakertoimen käyttöönotto auttaa varautumaan elinajan pitenemisen myötä kasvaviin menopaineisiin.

Tulevaisuuteen varautumiseksi on kiinnitettävä huomiota odotettavissa olevaan työikäisten määrän ja rakenteen muutokseen. Kun työikäisten määrä pienenee, on etuusjärjestelmien muutoksillakin osattava varmistaa, että tämä johtaa osallistumisasteen nousuun ja myös työttömyyden pienentymiseen. Työikäisten määrän pienentyminen korostaa tarvetta pystyä joustavasti olemaan työmarkkinoiden käytettävissä.

Vaikka työllisyysasteet ovat 50 vuotta täyttäneissä ikäryhmissä nousseet, ovat työllisyysasteet edelleen matalat, etenkin muihin muuten verraten samanlaisiin pohjoismaihin verrattaessa. Koska ikärakenteen muutoksen takia työvoimassa on yhä enemmän 50 vuotta täyttäneitä, on tärkeää huolehtia siitä, että tässä joukossa työllisyys on mahdollisimman korkealla tasolla. Suomessa on paljon potentiaalia myös nuorten ikäluokkien työnteon lisäämiseksi.

*Valtioneuvoston linja etuusjärjestelmiä koskevassa kehittämistyössä on kannustaa työn tekemiseen kaikissa työiän saavuttaneissa ikäryhmissä samalla huolehtien niiden toimeentulosta, jotka eri syistä eivät voi osallistua työhön. Lähtökohtana etuusjärjestelmien kehittämisessä on, että julkisen talouden rahoituspaineita on pyrittävä hillitsemään tavalla, joka tekee järjestelmistä myös sosiaalisesti kestävämpiä.*

*Erityisen tärkeää on kiinnittää huomiota nuorten opiskelun ja työmarkkinoille siirtymisen nopeuttamiseen, ikääntyvien mahdollisuuksiin jatkaa työelämässä, ansiotyön ja toimeentuloturvan yhteensovittamiseen sekä työmarkkinoilla heikommassa asemassa olevien ihmisten työllistymisen kynnyksiin ja työssä pysymiseen. Myös vajakuntoisten työllistymisen esteitä on pyrittävä poistamaan mm. helpottamalla ansiotyön ja sosiaaliturvan yhdistelyä.*

### 10.1 Etuusjärjestelmiä arvioitava työpanoksen ja joustavuuden lisäämisen näkökulmasta

Suomessa on pohjoismaiden lyhin elinkaaren aikainen työssäoloajan odote (miehillä 32,5 vuotta ja naisilla 31,6 vuotta), mutta vuodessa tehtyjen työtuntien määrä työllistä kohden on pohjoismaiden korkein (1682 tuntia/vuosi). Nämä erot osaltaan selittävät myös työllisyysasteiden eroa. Jos Suomessa tehtyjen työtuntien kokonaismäärä työllistä kohden jaettaisiin samassa suhteessa kuin muissa pohjoismaissa, maiden väliset erot työllisyysasteissa kaventuisivat. Tulos kertoo siitä, että työ on jakautunut tasaisemmin muissa pohjoismaissa.

Suomessa työssä olevat tekevät verraten paljon töitä ja kokopäiväisesti. Kokopäivätyö on molemmilla sukupuolilla työssäkäynnin vallitseva muoto. Sen sijaan meillä on vähän osa-aikatyötä tekeviä ja paljon työtä vailla olevia. Osa-aikaisten ja kokoaikaisten työpaikkojen kysyntä ja tarjonta eivät aina kohtaa. Monet osa-aikatyötä tekevästä tekevät sitä vastentahotoisesti, kun taas moni kokoaikatyötä tekevä haluaisi työskennellä osa-aikaisesti. Työikäisten ikäluokkien pienentyessä tällainen epätasaisesti jakautunut työnteon malli ei ole toimiva. Osa-aikatyön ja kokoaikatyön kysynnän ja tarjonnan vastaavuutta tulisi parantaa. Osa-aikainen työnteke ei saa olla itsetarkoitus eikä keino työllisyysasteen nostamiseksi, vaan osa-aikatyötä on voitava tehdä elämäntilanteen ja tarpeiden pohjalta. Työn tasaisempi ja-

kautuminen sekä eri väestöryhmien välillä että ihmisen elinkaarella voi lisätä hyvinvointia ja työssä jaksamista.

Suomessa on mahdollistettu monella tavalla työn ja sosiaaliturvan yhteensovittaminen (esim. osa-aikaeläke, soviteltu työttömyysturva, osatyökyvyttömyyseläke, osa-aikalisa). Työssäkäyntimalleja olisi kuitenkin edelleen saatava joustavammiksi. Olisi pyrittävä sellaiseen työssäkäyntimalliin, jossa työntekoon on paremmin ja helpommin yhdistettävissä perheeseen liittyviä vapaita, opiskelua ja kouluttautumista, sekä myös muuta aktiivisuutta elämän muilla aloilla. Osa-aikaista työtä on pystyttävä lisäämään silloin kun osa-aikainen työ on vaihtoehto työmarkkinoilta sivussa ololle tai sivuun joutumiselle. Silloin kun kokopäiväinen työsuhde avoimilla työmarkkinoilla on vaihtoehtona mahdoton, on pystyttävä tarjoamaan osa-aikaista työtä tai muita sellaisia ratkaisuja, jotka korvaavat täysipäiväistä sosiaaliturvariippuvuutta. Pienenkin työpanoksen tulee olla yksilön kannalta houkutteleva vaihtoehto, helppoa vastaanottaa sekä taloudellisesti kannattavaa. Etuusjärjestelmien säännökset tai erilaisten etuuksien yhteensovittamiseen liittyvät käytännöt eivät saa toimia tätä tavoitetta vastaan.

*Etuusjärjestelmiä on syytä kehittää siten, että ne yhä paremmin ja joustavasti elämäntilanteen tarpeiden pohjalta mahdollistavat perhe-elämää, opiskelua ja kouluttautumista työssäkäynnin ohessa. Uudistustyössä on pyrittävä siihen, että tällainen mahdollisuus lisää työpanosta. Samalla on pyrittävä uudistamaan etuusjärjestelmiä niin, että erilaisilla vapailta olevien tilalle on helppoa palkata sijaisia. Kehittämisen tavoitteena tulee samalla olla etuusjärjestelmän selkeyttäminen.*

*Kehitystyössä on otettava huomioon paitsi etuusjärjestelmä, myös verotuksen ja mahdollisten palveluiden ja niihin liittyvien maksujen yhteensovittaminen. Työvoiman kysynnän turvaamisen näkökulmasta on syytä arvioida sosiaaliturvajärjestelmän rahoitukseen liittyviä kannustinvaikutuksia. Sosiaaliturvan ja sen rahoituksen on myös osaltaan tuettava työllistymistä ja työntekoa sekä kannustettava ihmisiä omaehtoiseen ponnisteluun hyvinvointinsa edistämiseksi. Samalla on syytä huolehtia siitä, että sosiaaliturvan, verotuksen ja maksujen muodostama kokonaisuus on selkeä, kattava ja tasoltaan kohtuullinen.*

## 10.2 Varhaiseläkejärjestelmien arviointi

Kansainvälisissä arvioissa keskeisiksi kehittämiskohteiksi on identifioitu varhaiseläkejärjestelmät. Juuri näiden osalta Suomessa on tehty paljon uudistuksia, jotka tulevat voimaan vuoden 2005 alusta. Tehty työeläkeuudistus on viime vuosikymmenien suurin etuusjärjestelmiä koskeva muutos.

Tehdyssä eläkeuudistuksessa varhaiseläkejärjestelmiä karsittiin ja eläkelajien ikärajoja nostettiin. Yksilöllinen varhaiseläke vuoden 1943 jälkeen syntyneiltä ja työttömyyseläke lakautettiin. Eläkeikää myöhennettiin noin 2 vuodella useissa eläkelajeissa. Työttömyyseläkeputken ikäraja nousee vuonna 1950 ja sen jälkeen syntyneillä vuonna 2005. Osa-aikaeläkkeen ikärajan nosto koskee kaikkia vuonna 1947 ja sen jälkeen syntyneitä. Varhennettuun vanhuuseläkkeeseen on oikeus 62-vuotiaana. Työeläkejärjestelmän kuntoutuusuudistus on jo tullut voimaan vuonna 2004. Näiden ratkaisujen vaikutukset tulevat näkyviin vähitellen.

Ikärakenteen muutoksen takia lähivuosina yli kolmannes työikäisistä on yli 50-vuotiaita. Talouskasvun ja hyvinvointimallin turvaamisen kannalta ratkaiseva kysymys on, miten suuri osa näistä vanhemmista työntekijöistä tulevaisuudessa pysyy työelämässä. Rohkaiseva kehityspiiri on se, että suurten ikäluokkien työllisyysaste on 50 vuoden iän täyttämisen jälkeen korkeampi kuin heitä vanhempien ikäryhmien oli vastaavassa iässä. Kuitenkin 50–54



-vuotiaiden työllisyysasteeseen verrattuna (80 % vuonna 2001) 55–59-vuotiaiden työllisyysaste on olennaisesti alhaisempi (63 % vuonna 2001). Muita ikäryhmiä alhaisempi työllisyysaste 55 vuotta täyttäneiden joukossa johtuu työttömyydestä, työkyvyttömyydestä ja ennen 1990-lukua luoduista erilaisista reiteistä varhaiselle eläkkeelle siirtymiseen. Kerran työelämästä eläkeputkeen jouduttuaan yksilön todennäköisyys palata työhön on pieni. 55 vuotta täyttäneiden työllisyysasteen nostaminen on tärkeä tavoite, jonka toteutumista on seurattava. Ikääntyneiden työllisyysasteen nostamisessa on keskeistä työhyvinvoinnin lisääminen ja työolojen parantaminen, jotta ennenaikainen työkyvyn menetys voidaan estää.

*Tehtyjen uudistusten vaikutusten arvioinnin yhteydessä on kiinnitettävä huomiota siihen kuinka eri etuusjärjestelmät tukevat ikääntyneen työvoiman koko- tai osaaikaista tai pientäkin työssäoloa nyt ja tulevaisuudessa. Erityistä huomiota tulee kiinnittää siihen, miten sairauspoissaolojen pitkittymistä voitaisiin ehkäistä ja vähentää pysyvien työkyvyttömyyseläkkeiden alkavuutta tehostamalla työterveyshuollon ja muun terveydenhuollon toimintaa sekä kuntoutuksen avulla. Työelämän vetovoimaa voidaan lisätä erityisesti työhyvinvointia ja työoloja parantamalla.*

### 10.3 Eläkejärjestelmän uudistamisen seuranta

Koska eläkejärjestelmän kehitys on julkistalouden tasapainon kannalta olennainen tekijä, on eläkejärjestelmä jatkossakin keskeisen huomion kohteena niin työn tarjonnan kuin rahoituksenkin näkökulmasta.

Tiedossa olevaan eläkekustannusten nousuun on varauduttu rahastoimalla osa menoista etukäteen ja pyrkimällä nostamaan rahastojen tuottoa riskitaso huomioiden. Vuonna 2005 voimaan tuleva eläkeuudistus parantaa kestävyyttä kannustamalla työntekoon, myöhentämällä eläkeikää ja pienentämällä eläkettä automaattisesti elinajan kasvaessa. Tulevaisuuden haaste on se, että eläkemaksujen odotetaan tästä huolimatta nousevan edelleen, yksityisaloilla arvioiden mukaan noin viidenneksellä pitkällä aikavälillä. Tämän haasteen vaikutus työllisyysasteen kohottamistavoitteelle on noteerattava.

*Työeläkejärjestelmää koskevan uudistuksen seurannassa on arvioitava uudistuksen vaikutuksia työn tarjontaan ja kysyntään. Eläkeiän kohoaminen edellyttää, että eläkeuudistusta tuetaan monilla muilla toimenpiteillä kuten työelämän kehittämällä, työkyvyn ylläpidolla, kuntoutuksella ja elinikäisellä oppimisella.*

Eläkejärjestelmän rahoituksellisen kestävyuden kannalta keskeistä on paitsi odotettu menojen ja maksupohjan kehitys, niin myös se miten riskejä jaetaan odottamattoman kehityksen varalta. Työikäisten määrän, työllisyysasteen ja tuottavuuden kasvun yllätykset vaikuttavat nykyisin enemmän maksuihin kuin korvausasteeseen. Eläkejärjestelmän luonteeseen kuuluu se, että tulevien eläkkeiden määrät ja niihin liittyvät vastuut ovat verraten hyvin tiedossa ja vastuita kannetaan pitkälle tulevaisuuteen. Rahoituspohjan suuruus on kuitenkin pitkällä aikavälillä epävarma. Riskeihin varautuminen on tärkeää ja eri maissa asiaa on lähestytty eri tavoin. Joissakin maissa, kuten Ruotsissa maksun suuruuteen liittyvää epävarmuutta on vähennetty siten, että eläketaso joustaa sen mukaan kuinka kansantuote kehittyy. Esimerkiksi palkkasummaan kiinnitetty eläketaso voisi periaatteessa kehittyä sekä ylös- että alaspäin. Tällainen ratkaisu vakauttaisi eläkemaksujen kehitystä ja säätelisi työssäolevien eläkkeiden maksajien ja eläkkeellä olevien tulojen suhdetta. Suomalainen ratkaisu on ollut aika ajoin tapahtuva perusteellinen arviointi ja sen nojalla tehdyt poliittiset päätökset järjestelmän uudistamiseksi. On myös huolehdittava siitä, että suomalaisten eläke-edut säilyvät kilpailukykyisellä tasolla.

*Hallitusohjelman mukaisesti eläkepolitiikan kestävyuden perustana ja tavoitteena ovat talouden kasvu, yleinen luottamus järjestelmän kestävyuteen ja nykyistä pi-*

*dempi jaksaminen työelämässä. Työeläkkeitä koskevat asiat valmistellaan edelleen yhteistyössä keskeisten työmarkkinajärjestöjen kanssa.*

*Työeläkejärjestelmän rahoituksellista kestävyyttä on jatkossakin arvioitava suhteessa kilpailukykyyn, kansantalouden kehitykseen ja julkistalouden vakaustavoitteen. Suomen tulee seurata muiden maiden kokemuksia etuuksien kytkemisestä rahoitus pohjan suuruuteen. Eläketurvajärjestelmän kehittämistyössä tulee taloudellisen kestävyuden ohella ottaa huomioon myös sosiaalinen kestävyys ja varmistaa, että muutokset ovat oikeudenmukaisia kaikkien sukupolvien näkökulmasta.*

## 10.4 Muu sosiaaliturvan uudistamistyö

Ikärakenteen muutoksen näkökulmasta esille nousevat kysymykset työttömyysturvajärjestelmästä sekä siitä, miten palvelujärjestelmän sopeutumista on mahdollista tukea etuusjärjestelmissä tehtävin muutoksin.

Työttömyys on ikärakenteen muutoksenkin näkökulmasta liian korkealla tasolla. Työttömyys on muodostunut liian pitkäkestoiseksi vaikeuttaen työllistymistä. Työttömäksi joutuminen ja työllistyminen ovat erityisen ongelmallisia ikääntyneelle työntekijälle.

*On harkittava erilaisten aktiivitoimenpiteiden laajempaa käyttämistä jo ennen kuin työttömyydestä uhkaa tulla pitkäkestoisen. Tietyn mittaista työttömyyskautta olisi seurattava aktivointijakso. Työmarkkinatuen rahoitus on järjestettävä aktivointia tukevalla tavalla.*

*On selvittävä mahdollisuuksia järjestää työttömyysturvan rahoitus sellaisella tavalla, että se voisi toisaalta tukea (esimerkiksi työnantajien omavastuiden avulla) ikääntyneiden työntekijöiden työssä pysymistä ja toisaalta palkita heidän työllistämistään.*

Kasvavan vanhusväestön tarvitsemien palvelujen tuottaminen ja rahoitus ovat erityinen haaste. Alueellisen tasapainon näkökulmasta lisähaasteena on se, että yhteistyökonseptit ja yhdistelmäratkaisut poikkeavat toisistaan huomattavasti. Tähän on syynä se, että Suomessa on viime vuosikymmenen aikana kehitetty useita toisilleen vaihtoehtoisia tapoja vastata periaatteessa samaan tarpeeseen. Vaihtoehtoisiksi kunnallisille palveluille on luotu mm. eläkkeensaajien hoitotuki, kotihoidon tukemista omaishoidon avulla, palveluseteleitä ja kotitalousvähennyksiä. Erilaisten palveluiden ja tukien kirjo mahdollistaa lähes rajattomat kombinaatiot. Niiden yhteensovittaminen voi nousta ongelmaksi.

*Selkiytetään vanhuspalvelujen ja vanhuksille maksettavan, palvelutarpeeseen liittyvän rahallisen tuen roolit, mitoitetaan maksupolitiikka ja selkeytetään kuntien järjestämistä vastuun rajat. Selvitetään myös yksityisen palvelutuotannon rooli.*

Työmarkkinoiden kansainvälistyessä ja liikkuvuuden lisääntyessä on myös järkevää kehittää uusiin oloihin sopivia elinkaaren kattavia rahoitusmalleja, joissa yhdistyy säästämisen ja vakuutuksen piirteitä. Omavastuun korostaminen esimerkiksi koulutuksen tukemisessa mahdollistaa sen, että sosiaaliturva sopeutuu nykyistä paremmin työvoiman liikkumiseen.

## 11 Alueellisen kehityksen ja peruspalveluiden turvaaminen

Talous- ja työpaikkakehitys ja väestökehitys vaikuttavat kuntien elinvoimaisuuteen, palvelutarpeiden muutoksiin ja työvoiman saatavuuteen julkisiin palveluihin. On huolehdittava alueiden kilpailukyvyyn edellytyksistä, aluekehityksen tasapainoisuudesta ja palvelujen saatavuuden turvaamisesta.

### 11.1 Aluekehitykseen vaikuttaminen

Globaalissa taloudessa aluekehitys on aiempaa monimutkaisempien prosessien tulos. Tuotannon, työllisyyden ja väestön alueellinen jakautuminen näyttää muuttuvan lähivuosikymmeninä edelleen nykyistä keskittyneemmäksi. Toisaalta tiedon ja osaamisen merkityksen vahvistuessa perinteisten koko kansantaloutta keskittäneiden tekijöiden vaikutus vähenee ja globaalisti kilpailukykyisten klustereiden syntyminen eri puolille maata mahdollistuu. Alueellinen kehitys on myös entistä eriytyvämpää. Yhtäältä kasvavien seutukuntien ja jopa kuntien sisällä on alueita, joissa kehitys ei ole suotuisaa ja toisaalta maan vähemmän kehittyneillä alueilla on myös hyvin menestyviä kuntia. Alueiden menestyminen avoimessa kilpailussa on yhä keskeisemmin yhteydessä niiden omiin vahvuuksiin perustuvassa erikoistumisessa ja kyvyssä verkottua kansallisesti ja kansainvälisesti vahvoihin osaamiskeskittyisiin.

Väestö jakautuu Suomessa laajalle alueelle ja väestötiheys on suuressa osassa maata alhainen. Tämän vuoksi koko maan voimavarojen tehokas hyödyntäminen edellyttää, että maan eri osien kehitysmahdollisuuksia tuetaan olosuhteet realistisesti huomioon ottavalla sekä kansantalouden kokonaisuuden vaatimukset ja aluetalouksien kehitystarpeet mahdollisimman hyvin yhteen sovittavalla tavalla.

*Aluepolitiikan lähtökohtana on monikeskuksinen, kilpailukykyiseen pääkaupunki-seutuun ja aluekeskusten verkostoon perustuva aluerakenne, joka pitää kaikki maakunnat elinvoimaisina mahdollistaen nykyistä tasaisemman taloudellisen kehityksen koko maassa.*

*On tehostettava kaupunki- ja maaseutupolitiikan harjoittamista alueiden kilpailukyvyyn ja aluerakenteen tasapainoisen kehityksen turvaamiseksi sekä eriytettävä erilaisilla alueilla käytettäviä toimenpiteitä.*

Suomen eri alueiden menestys riippuu niiden kilpailukykyisyydestä yhä avoimemmiksi muodostuvilla markkinoilla. Suomen kaltaisen korkean kustannustason maassa tärkein kilpailukyvyyn tekijä on osaaminen eri muodoissaan. Pitkät etäisyydet suurille markkinoille ja yritysten ja väestökeskittymien pienuus kansainvälisessä vertailussa korostavat verkottumisen ja hyvien liikenne- ja tietoliikenneyhteyksien merkitystä kilpailukykytekijöinä. Verkottumisessa tarvitaan alueen ja kotimaisten toimijoiden välisen tehokkaan yhteistyön lisäksi yhä useammin alueen yritysten ja muiden toimijoiden kykyä verkottua muissa maissa toimivien tahojen kanssa.

*Keskeistä alueiden kehittämisessä on osaamisperustan vahvistaminen sekä innovaatiojärjestelmien ja -ympäristöjen kehittäminen, eri toimijoiden (yliopistot, ammattikorkeakoulut, muut oppilaitokset, tutkimusyksiköt, yritykset, hallinto) välisen kansallisen ja kansainvälisen verkottumisen tehostaminen ja kilpailukykyisen liikenne- ja tietoliikenneinfrastruktuurin varmistaminen.*

Tavoitteiden saavuttamiseksi aluekehityssponsisteluja on koordinoitava ponnekkaammin ja kohdennettava tehokkaammin. Aluekehittämisen kokonaisuus koostuu lukuisista ohjelmista, joiden koordinaatio ei aina ole ollut riittävä. Hajanaisuuden aiheuttama ongelma korostuu erityisesti väestöä menettävillä alueilla, joilla yksittäisten kunta- ja seutukuntatason toimijoiden voimavarat eivät ole useinkaan riittäviä. Niissä sekä hallinnon että yrityselämän voimavaroja sitoutuu pienten, vaikuttavuudeltaan joskus vähäisten hankkeiden toteuttamiseen. Osaamisen kehittämispälostitukset jäävät liian hajanaisiksi.

*Aluekehitykseen vaikuttavien kansallisten strategioiden toteutusta on vahvistettava ja niiden keskinäistä koordinoiminta on korostettava. Tämä edellyttää maakuntaohjelmien ja niiden toteuttamissuunnitelmien, jotka jo nykyisen lain mukaan toimivat eri aluekehitystoimenpiteitä koordinoivina ohjelmina, aseman vahvistamista*

*Aluehallinnon toimintaa ja kansanvaltaista ohjaamista tehostetaan.*

*Modernin tietotekniikan hyödyntämiseen ja kehittämiseen tulee panostaa, sillä se vahvistaa uusien innovaatioiden syntyä ja luo edellytyksiä uuden yritystoiminnan syntymiseen. Lisäksi tietotekniikan avulla voidaan lisätä ajasta ja erityisesti paikasta riippumattomia toimintamalleja mm. etätöissä, etäopetuksessa ja etäsairaanhoidossa.*

*Liikenneverkon kehittämisessä kiinnitetään erityistä huomiota maan eri osissa sijaitsevien kasvukeskusten yhteyksiin kansainvälisille markkinoille. Huolehditaan myös maaseudun liikenneyhteyksien riittävydestä ja suurten kaupunkialueiden liikennejärjestelmien kehittämisestä ensisijaisesti joukkoliikenteen kehittämisellä. Yhteyksiä kehitetään ja ylläpidetään liikenneväyläpolitiikkaa valmistelleen ministerityöryhmän linjausten pohjalta. Viestintäinfrastruktuurin tasapainoista alueellista kehitystä edistetään laajakaistastrategian pohjalta.*

*Valtio jatkaa keskushallinnon toimintojen alueellistamista jo päätettyjen linjausten mukaisesti siten, että toimintojen siirrossa otetaan huomioon sekä taloudelliset ja toiminnalliset näkökohdat, lähtöalueen työvoimatilanne että toimintojen sopivuus uusien sijoitusalueiden kehitysstrategiaan.*

Ammattikorkeakoulujen roolia aluekehittämisessä vahvistetaan koulutustarjonnan rakennetta kehittämällä, kokoamalla aluekehityshankkeita nykyistä suuremmiksi ja eri osa-alueita paremmin yhteen liittäviksi kokonaisuuksiksi sekä lisäämällä ammattikorkeakoulujen verkottumista aluekehitystyön eri osapuolten, mm. yliopistojen ja ammatillisten oppilaitosten, kanssa.

*Ammatillisten oppilaitosten aluekehitystehtävää vahvistetaan. Tavoitteena on eri keinoin edistää etenkin seudulliselta pohjalta koottujen yhtenäisten koulutusorganisaatioiden, seudullisten ja maakunnallisten ammattiopistojen muodostumista molempien kieliryhmien tarpeet huomioon ottaen.*

*Ammatillisten oppilaitosten ja lukioiden yhteistoimintaa lisätään ja yhteistyökannustimia parannetaan niin, että riittävät toisen asteen koulutusmahdollisuudet voidaan turvata myös väestöä menettävillä alueilla. Samassa yhteydessä tarkastellaan myös peruskouluverkon kehittämistä.*

## 11.2 Palvelujen saatavuuden turvaaminen

Palveluiden turvaaminen on paljolti kuntien vastuulla. Palvelupolitiikkaan kohdistuu useita haasteita. Ikärakenteen muutos heikentää kuntien tulopohjaa monissa kunnissa. Väestörakenteen muutos nostaa menoja (joskin eri kunnissa eri tavoin). Haasteena on myös se, että samaan aikaan kun työikäisten määrä vuoteen 2030 mennessä vähenee 300 000:lla, hoito- ja hoivapalveluihin tarvitaan tämänhetkisten arvioiden perusteella merkittävästi enemmän työntekijöitä.

Kuntatalouden yksi keskeinen pulma on tulopuolen kehityksen vaikea ennakoitavuus. Mahdollisesti vielä ailahtelevammaksi kehittyvä kuntatalous sopii huonosti kehityskulkuun, jossa tarpeiden kehitys nousee tasaisesti ikärakenteen muuttuessa. Monet kunnat ovat joutuneet nostamaan veroasteitaan. Suomessa on jo nyt monia kuntia, joiden taloudelliselle selviytymiselle valtion kunnille myöntämällä harkinnanvaraisilla avustuksilla on ratkaiseva merkitys. Tällaisten kuntien määrä kasvaa ikärakennemuutosten seurauksena. Mikäli tavoitteissa ja kunnille asetetuissa velvoitteissa ei joidenkin kuntien osalta jousteta, harvaanasuttujen alueiden palveluiden rahoituksen tulee tulevaisuudessa perustua nykyistä enemmän muualta tuleviin tulonsiirtoihin. Vaikka kunnat vastaavat hyvinvointipalvelujen järjestämisestä, niiden rahoitukseen osallistuvat kuntien lisäksi myös valtio, Kansaneläkelaitos ja palvelujen käyttäjät. Ikärakenteen muutos merkitsee sitä, että valtion rahoitus lisääntyy laskennallisen valtionosuusjärjestelmän kautta sitä mukaa kun väestö vanhenee.

*Kuntatalouden vakauden turvaamisessa kuntien omilla toimilla on keskeinen merkitys. Myös valtion kunnille myöntämien valtionosuuksien vakaus ja ennustettavuus sekä valtionosuusjärjestelmän soveltuvuus olosuhteiltaan erilaisiin kuntiin ovat tärkeitä tekijöitä.*

*Kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmän uudistustyön tavoitteena on, että rahoitusjärjestelmä tukee jokaisen kansalaisen mahdollisuuksia lakisääteisiin palveluihin kohtuullisella vero- ja maksurasituksella. Valtionosuusjärjestelmää kehitetään samalla palvelurakenteiden ja tuottamistapojen uusimista, kustannustehokkuutta ja kannustavuutta sekä kuntien välistä yhteistyötä edistäväksi. Voimakkaasti kasvavien ja voimakkaasti väestöään menettävien kuntien erityisolosuhteiden huomioiminen on myös tulevan valtionosuusuudistuksen tärkeä tavoite. Sektorikohtaisia valtionosuuksia on tarvetta yhtenäistää ja selkeyttää.*

Vaikka kuntien toimintojen rahoitusperustaa saataisiinkin kohennettua, palveluiden tuotannossa ja järjestämisessä on syytä kehittää *uudenlaisia toimintatapoja*. Kuntien nykyiset palvelurakenteet eivät ole oikein mitoitettut tulevaisuuden oloihin. Niiden vähittäinen muutos on iso prosessi, jossa on otettava huomioon henkilöstökysymykset (mm. työvoiman uudelleen suuntaaminen ja uuden työvoiman saanti) ja muutosten vaatimat investoinnit. Lapsille ja nuorille suunnattujen palveluiden tarpeen vähentyessä on vähennettävä palvelupisteitä tavalla joka on sopusoinnussa ihmisten arjen sujumisen kanssa. Etenkin harvaan asutuilla seuduilla on pystyttävä yhdistämään voimia.

Väestörakenteen muutosnäkyvät asettavat palvelutuotannolle ja sen rahoittamiselle erittäin kovia haasteita etenkin maaseudulla. Niistä selviytyminen edellyttää kokonaan uudenlaista toiminnan organisointia ja sen osana *modernin teknologian ennakkoluulotonta soveltamista*. Vaikka ikärakenteet muuttuvatkin palveluiden tarve ei kuitenkaan kasva kaikkialla siksi, että ikääntyneiden määrä ei enää kasva. Monissa kunnissa keskeiseksi haasteeksi tulee *työvoiman saatavuus*.

Määrällisesti eniten vanhenevan väestön tarvitsemia *palveluita on pystyttävä lisäämään suurissa keskuksissa*. Julkisen talouden näkökulmasta nimenomaan keskusten palvelujen te-

hokas organisointi on avainkysymys. Niissä on periaatteessa myös suurimmat tehokkuushyödyt saavutettavissa toimintojen tarkoituksenmukaisella organisoinnilla. Tältä osin nimenomaan suurissa kaupungeissa peruspalvelujärjestelmän kustannustehokkuus ja kannustimien virittäminen tehokkuutta tukeviksi on tärkeää.

Turvallisuuspalvelujen (pelastus, sairaankuljetus, poliisi) takaaminen varsinkin väestökatoalueilla edellyttää riittävää toimintayksiköiden verkkoa. Väestömuutokset vaikuttavat vapaaehtoisten henkilöiden saantiin palokunta- ja muihin tehtäviin. Uutta teknologiaa, ennakoluulottomia viranomaisyhteistyön muotoja, vapaaehtoistoimintaa sekä asukkaiden ja yritysten omatoimista turvallisuuden huomioon ottamista tulee pystyä hyödyntämään.

*Palveluiden kehittämistä jatketaan kansallisen terveydenhuollon kehittämishankkeen, sosiaalialan kehittämishankkeen, sisäisen turvallisuuden ohjelman ja muiden palvelujen kehittämishankkeiden mukaisesti. Jo käynnissä olevien tuottavuutta ja tehostamista lisäävien hankkeiden merkitys on suuri.*

*Ikääntyvän väestön edellytyksiin hyödyntää tieto- ja viestintäteknologiaa on kiinnitettävä huomiota. Palvelutuotannossa tulee jatkossa hyödyntää tieto- ja viestintäteknologiaa paremmin.*

Toimintatapoihin, teknologian hyödyntämiseen, tehokkaaseen organisointiin ja työvoiman turvaamiseen liittyvät uudelleenjärjestelyt tuskin onnistuvat ilman *uudenlaisia yhteistyöratkaisuja*, jotka mahdollistavat peruspalveluiden järjestämisen nykyisiä kuntayksiköitä selvästi laajempina toiminnallisina kokonaisuuksina. *Kuntaliitokset ovat yksi järkevä ratkaisutapa* sekä taloudellisesta näkökulmasta että palveluiden turvaamisen näkökulmasta mutta kokemuksen perusteella kuntien yhdistyminen yksinään ei riitä vaan vaatii tuekseen rakenteellisia uudistuksia ja muutoksia itse palveluiden järjestämis- ja tuotantotavoissa. Hyvän yhteistyöilmapiirin oloissa toimintatapoja voidaan muuttaa myös ilman kuntaliitoksia. Alueellista ja seudullista yhteistyötä lisäämällä on saavutettavissa merkittäviä kustannussäästöjä.

Palvelurakenteen turvaamiseksi *on välttämättä ryhdyttävä voimistamaan ylikunnallista ja seudullista yhteistoimintaa*. Vaikka Suomessa on hyviä esimerkkejä taloudellisesti tehokkaista kunnista, moni kunta on jo nyt liian pieni yksikkö monien vaativien palveluiden järjestäjäksi. Alueellisesti epätasaisen väestökehityksen takia tällaisten lakisääteisiin tehtäviin nähden tarpeettoman pienten kuntien lukumäärä tulee kasvamaan ja tämä ongelma pahenemaan. Valtion ohjailu- tai rahoitusvastuun korostaminen kunnallisen itsehallinnon kustannuksella ei ole tavoiteltava kehityssuunta. Toisaalta ei ole hyväksyttävissä sellainenkaan tilanne, jossa kehitys luisuu huonoon suuntaan siksi, ettei kuntatasolla pystytä tekemään ratkaisuja. Siksi katseen tulee kohdentua *kuntarajat ylittävän yhteistyön vahvistamiseen ja rationalisoimiseen*, ts. kuntia laajempien alueellisten kokonaisuuksien ratkaisujen yksinkertaistamiseen ja vahvistamiseen.

Perusoikeuksien näkökulmasta heterogeenisyys ja sen odotettavissa oleva kasvu ovat ongelmallisia. Vuonna 2005 Suomessa on 432 kuntaa ja noin 250 kuntayhtymää ja erilaisia muita yhteistyömalleja. Alueellisia ratkaisuja on syntynyt ja synnytetty mutta palveluiden ohjaamisen näkökulmasta tarpeettoman sektorilähtöisesti. Yhteistyömallien lähtökohtana ovat olleet kuntien omat tarpeet ja malleja on tarpeista ja osapuolista riippuen monenlaisia. Sektorikohtaisestikin ajatellen ratkaisujen kirjo on jo tällä hetkellä liian suuri. Seurauksena on ollut, että samanlaiseen palvelutarpeeseen vastataan tällä hetkellä hyvin eri tavoin asuinpaikasta riippuen.

Jo liiankin hajanaisiksi kehittyneen palvelujärjestelmän yksinkertaistamiseksi ja rationalisoimiseksi ei ole mahdollista tarjota yhtä toimivaa muotia, jonka mukaan kaikkien pitäisi toimia. Toisaalta ei ole myöskään palvelun tarvitsijoiden kannalta tarkoituksenmukaista eikä

resurssien käytön kannalta järkevää, että samaan palvelutarpeeseen kehitetään toisistaan riippumattomasti erilaisia vastauksia ja vieläpä sektoreittain eriytyneesti.

Hallituksen ja kuntien välisessä peruspalveluohjelmassa on systemaattisesti arvioitu kuntatalouden kehitystä ja kuntien vastuulla olevia palveluita. Peruspalveluohjelmaa laadittaessa karsittiin kunnille kaavailtuja uusia kehittämistehtäviä. Samalla nostettiin palvelujen tuottavuus näkyvämpään asemaan ja laajennettiin tuottavuusohjelmaa.

*Peruspalveluohjelma on hyvä instrumentti ohjaukseen sekä valtio-kunta –yhteistyöhön ja sitä kehitetään edelleen. Seuraavassa vaiheessa tulee tarkemmin määrittellä kunnallisen palvelutuotannon vastuulla olevat peruspalvelut. Tämä työ on tehtävissä joko peruspalveluohjelman puitteissa tai siitä erillisenä työnä.*

*Väestökehityksen takia kunta ei kaikkialla maassa tule olemaan riittävä yksikkö hyvinvointipalveluiden järjestämiseen ja tuottamiseen. Toisaalta tällä hetkellä ei ole olemassa eikä nähtävissä yhtä ainoaa sellaista kuntarajat ylittävää yhteistyömallia, joka vastaisi eri alueiden erilaisiin tarpeisiin. Yhteistyömallit riippuvat paikallisista olosuhteista ja siitä, mistä palvelusta puhutaan. Kuntarajat ylittävä yhteistyö on välttämätöntä tulevaisuuden väestörakenteen oloissa.*

*Yhteistyön lisäämisen edistämiseksi on järkevää käynnistää arviointia siitä, mikä on kullekin palvelulle sopiva väestöpohja. Arviointia tulee tehdä sisäasiainministeriön ja sektoriministeriöiden yhteistyönä niin, että paikallisilla toimijoilla ja palveluiden asiantuntijoilla on arvioinnissa edustajansa. Tälle arviolle rakennetaan myös valtioneuvostotasoinen linjaus palveluiden järjestämisen aluepohjasta ja ehdotukset siitä, mille kuntarajat ylittävän yhteistyön muodolle ao. palveluiden järjestäminen tulisi antaa. Tässä yhteydessä on perusteltua valmistella kannanottoa myös palveluiden rahoitusrakenteesta, erityisesti väestökatoalueilla. Lähtökohtana tulee olla laajempi seudullinen yhteistyö, jossa palvelurakenne suunnitellaan toiminnallisesti suuremmilla alueilla. Myös ohjausjärjestelmät on arvioitava siltä pohjalta, miten ne suosivat alueellista yhteistyötä.*

*Lähiajan toimenpiteenä valtioneuvosto kannustaa ja tukee voimakkaasti kuntarajat ylittävää yhteistyötä. Vuoden 2005 budjetissa on 54,4 miljoonan euron määräraha, jolla tuetaan kuntien yhteistyön lisäämistä ja toiminnan tehostamiseen tähtääviä hankkeita.*

## 12 Ikääntyneiden voimavarojen tukeminen ja hyödyntäminen

Kun vuonna 2030 Suomessa on yli miljoona neljäsataatuhatta 65 vuotta täyttänyttä, yhteiskunnan kannattaa pyrkiä huolehtimaan siitä, että heillä on edellytykset ja halua osallistua aktiivisesti yhteiskunnan erilaisiin toimintoihin. Erityisen tärkeää on miettiä sitä, kuinka paljon tällä neljäsosalla Suomen väestöä olisi mahdollisuuksia työntekoon ja toisaalta sitä potentiaalista markkinakysyntää, jota kolmannessa iässä olevat luovat. Yhteiskunnan on myös huolehdittava ikääntyneiden voimavarojen tukemisesta, sillä näin voidaan vaikuttaa sekä ihmisten että lähiyhteisöjen hyvinvointiin.

Suomalainen työssäkäyntimalli on hyvin pitkälle joko/tai –tyyppistä. Kun työmarkkinoilta on kerran jotain väylää poistettu, takaisin ei enää tulla. Koska uudet eläkeikäen tulevat sukupolvet ovat toisenlaisia, kulttuuri, ajankäyttöä koskevat toiveet ja käyttäytyminen saattavat muuttua. Nykyinen jyrkkä raja työelämän ja eläkkeen välillä saattaa tulevaisuudessa lieventyä. Samalla kun etuusjärjestelmiä uudistetaan työikäisten työpanoksen lisäämistä tukeviksi, tässä yhteydessä tai erikseen on myös huolehdittava siitä, että osaavilla ja aktiivisilla eläkeikäen ehtineillä ihmisillä on halutessaan mahdollisuus osallistua aikaisempaa yleisemmin tuotantoon tai työelämään.

Työurien pidentäminen voi edellyttää nykyistä joustavampaa osa-aikatyön ja eläkkeen yhdistämistä. Kun ikääntyessä ihmisen terveys ja toimintakyky heikkenevät vähitellen, ihanteellista olisi sovittaa työntekijän työnteon määrä sen mukaisesti niin, että työntekijät voisivat olla työelämässä mukana voimiensa ja halujensa mukaan mahdollisimman pitkään. Pitkällä aikavälillä on toisaalta mahdollista, että myös vanhuuseläkkeellä oleminen muuttuu luonteeltaan eläkkeen ja ajoittaisen työnteon yhdistelmän suuntaan.

Kun ikääntyneillä on eliniän pidentyessä enemmän vapaa-aikaa, voivat yhä useammat olla halukkaita käyttämään osan siitä mielekkäisiin työtehtäviin ja saada sitä kautta elämänsisältöä, osallisuuden työyhteisön sosiaaliseen verkostoon ja myös lisäansioita. Vanhuuseläkkeelle jäävillä työntekijöillä ja yrittäjillä on runsaasti työuran aikana kertynyttä kokemusta ja osaamista, mutta vielä ei ole riittävästi mietitty sitä, millainen heidän roolinsa voisi olla työelämässä tulevaisuudessa. Se voisi kenties sisältää joitakin työtehtäviä niin, ettei työntekijän ja työpaikan suhde katkeaisi kokonaan. Keskeinen kysymys on myös se, millainen olisi ikääntyneiden kannalta työympäristö, jossa he mielellään työskentelisivät. Myös työn tekemisen tavat voivat olla luonteeltaan toisenlaisia.

*Valtioneuvosto pitää tärkeänä tulevaisuudessa eläkeiän saavuttaneiden voimavarojen hyödyntämistä työelämässä ja muussa toiminnassa. Kaikkien ikäryhmien aktiivisuutta on tuettava. On selvitettävä verotuksellisten ja muiden kannustimien lisäämisen ja esteiden poistamisen tarvetta ikääntyneiden ansiotyön sekä vapaaehtoistyön tarjonnan ja kysynnän lisäämiseksi.*

Kolmannessa iässä olevien tarvitsemien palveluiden kysyntä lisääntynee mm. harrastusten ja vapaa-ajan tuotteiden, palveluiden, matkustamisen ja kulttuurin markkinoilla. Myös erilaisen hyvinvointipalvelujen kysyntä lisääntynee. Palveluihin kohdistuvan kysynnän kasvu avaa uusia aloja ja laajentamisen mahdollisuuksia palveluelinkeinoille. Tämä puolestaan luo mahdollisuuksia sille, että vähemminkin koulutetulle työvoimalle avautuisi työpaikkoja palvelualoille.

Ikääntyneet viettävät enemmän aikaa kakkosasunnoillaan tai ovat kiinnostuneita muuttamaan kokonaan asumaan niihin tai lapsuuden asuinpaikkakunnalleen. Monet kunnat ovat aktiivisesti houkuttelemassa ikääntyneitä muuttamaan tarjoamalla heidän tarpeisiinsa vastaavia tontteja ja palveluja. Tämä tarjoaa uusia mahdollisuuksia monien kuntien talous-, palvelu- ja työllisyyskehitykselle.



*Kolmannessa iässä olevien toiveista ja suunnitelmista on verraten vähän tietoa. Ikääntyneiden voimavarojen tukemiseen ja hyödyntämiseen, sukupolvien välisiin suhteisiin sekä ns. kolmannen iän kansantaloudelliseen merkitykseen tulisi suunnata lisää tutkimusta.*

Eläkkeelle siirtyminen merkitsee muutosta ihmisen ajankäyttötapoihin. Työhön käytetyn ajan väheneminen merkitsee monelle mahdollisuuksia lisätä harrastus-, järjestö- tai muuta kansalaistoimintaa. Samanlaisessa tilanteessa elävät perustavat itselleen tärkeitä ryhmiä ja verkostoja. Aikaisempaa paremmin koulutetut eläkeläiset käyttävät osan lisääntyneestä vapaa-ajastaan asuinpaikkakuntansa ja koko yhteiskunnan asioiden seuraamiseen ja kehitykseen vaikuttamiseen.

*Ikääntyneiden osallistumista, esimerkiksi vanhusneuvostojen tai muiden ikääntyneiden osallistumista tukevien muotojen tai ratkaisujen avulla on kannustettava.*

Ikärakenteen muutos ei merkitse vain kasvavien eläkkeiden siirtoa työikäiseltä väestöltä eläkeläisille vaan myös toiseen suuntaan lisääntyvien virtojen kasvua. Kasvava vanhempi väestö on potentiaalisesti aikaisempaa suurempi resurssi pienemmälle työikäiselle väestölle ja heidän lapsilleen. Terveet ja toimintakykyiset eläkeläiset voivat hanakammin haluta käyttää lisääntyntä vapaa-aikaansa lastensa ja lastenlastensa auttamiseen eri tavoin. Toisaalta toimintakyvyn heiketessä he tarvitsevat apua. Sukulaiset ja lähiyhteisöt ovat usein ensisijainen ja halutuin avun muoto.

*Omaishoiva, läheisten monenlainen huolenpito toisistaan ja yhteisöjen halu kantaa vastuuta toisistaan ovat tärkeitä ja erittäin merkityksellisiä asioita jo nyt, mutta ikärakenteen muuttuessa niiden merkitys voi entisestään korostua. Valtioneuvosto arvostaa ja korostaa sukupolvien välisiä suhteita.*

Ihmisten aktiivisuuden ja voimavarojen tukeminen sekä toimintakykyyn panostaminen on parasta ikääntymispolitiikkaa. Poliitiikka toimintakyvyn kohentamiseksi voi sekä parantaa ihmisten hyvinvointia että koitua samalla yhteiskunnan parhaaksi. Aktiiviseen ikääntymiseen panostamisen hyöty yhteiskunnan kannalta on paitsi hoito- ja hoivapalveluiden kustannusten vähentyminen myös lisääntyneestä aktiivisuudesta koitua hyöty yhteiskuntaelämän eri lohkoilla.

*Ikääntyneet ovat yhteiskunnan kannalta merkittävä voimavara. Yhteiskuntapolitiikassa on jatkossa suunnattava lisääntyvässä määrin huomiota siihen, kuinka ikääntyneiden ihmisten erilaisten voimavarojen käyttöä voidaan edistää ja hyödyntää niin paikallisella kuin laajemmalla tasolla.*

On luotava sellaisia olosuhteita, joissa eri ikäryhmät pääsevät osallistumaan itselleen sopivilla ja tarkoituksenmukaisilla tavoilla. On pyrittävä suvaitsevaan ja moniarvoiseen yhteiskuntaan, joka on reilu eri sukupolville ja jossa on mahdollisimman vähän ikään perustuvia raja-aitoja ja diskriminointia. Etenkin opiskelemiseen ja työntekoon sekä muuhun osallistumiseen liittyviä iän sanelemia rajoja on tarkasteltava kriittisesti ja pyrittävä poistamaan osallistumista turhaan rajoittavia esteitä.

## 13 Seuranta

Ikärakenteen muutokseen varautuminen on ollut eri maiden ja kansainvälisten järjestöjen politiikan asialistalla kasvavalla painoarvolla. Demografinen muutos tapahtuu vääjäämättömän tuntuisesti joskin hitaasti. Hitaasti etenevän muutoksen hyvä puoli on se, että se sallii varautumisen.

Koska muutos on monella tavalla epävarmaa ja koska politiikan riittävydestä ei ole etukäteistietoa, on varautumisen riittävyttä ajoittain arvioitava. Valtionhallinnossa on jo pitkän aikavälin poikkihallinnollisia ennakointiprosesseja, mm. opetusministeriössä (Koulutustarve 2012), sosiaali- ja terveysministeriössä (pitkän aikavälin sosiaalimenolaskelmat, sosiaali- ja terveydenhuollon työvoiman ja koulutuksen ennakointi) sekä työministeriössä (Työvoima 2025) ja sisäasiainministeriössä (alueellisen kehityksen ennakointi). Kaikissa näissä hankkeissa väestön ikärakenteen muutos on ennakoinnin lähtökohta.

Tärkeä edellytys hallinnonalojen yhteistyölle ja tulevaisuuteen varautumiselle on vahvistaa ja koordinoida tiedonvälitystä ja ennakointityötä koko valtioneuvoston tasolla. Lyhyen ja pitkän aikavälin ennakointityö tulisi saada parempaan tasapainoon. Myös arvioinnin tietopohjasta on huolehdittava. Maaliskuusta 2004 on toiminut valtioneuvoston poikkihallinnollinen ennakointiverkosto, jonka tärkeä tehtävä on varautumiseen liittyvien kysymysten ja ennakoinnin koordinointi.

Tässä tulevaisuusselonteossa esitettyyn valtioneuvoston varautumisstrategiaan sisältyy seurannan järjestäminen tähänastista systemaattisemmalla otteella.

*Vuosittaisessa poikkihallinnollisessa seurannassa varmistetaan toimenpiteiden koordinaatio valtioneuvoston tasolla, arvioidaan miten ikärakenteen muutokseen varautumiseen tähtäävät toimet ovat edenneet ja vaikuttaneet sekä tehdään tarvittavat toiminnan uudelleensuuntaamista ja resurssien allokointia koskevat päätökset. Tämä vuositaso seuranta hoidetaan osana hallituksen strategia-asiakirjaprosessia ja kehysmenettelyä.*

*Vuosittaisen seurannan lisäksi on jatkossa syytä tehdä säännöllisesti ja väestökehitystä koskevien ennusteiden päivittymistä hyödyntäen laajempi väestön ikääntymiskehitystä, sen seurauksia ja varautumista koskeva arviointi. Tässä arvioinnissa muodostetaan tarkennettu kuva väestökehityksestä ml. maahanmuutosta, ikääntyvän väestön toimintakyvyn ja työhön osallistumisen kehityksestä, terveydenhoito- ja hoivavamenojen kehityksestä sekä väestökehityksen vaikutuksesta talouden kasvunäkymiin ja julkisen talouden kestävyYTEEN. Arvioinnissa identifioidaan riittävän varautumisen kannalta keskeiset puutteet ja kehittämiskohteet. Arvioinnissa on myös mahdollista nostaa valtioneuvoston tietoisuuteen sellaisia kehittämiskohteita, joita ei tähän tulevaisuusselontekoon ole sisällytetty. Arvioinnin laadinnassa tulee hyödyntää valtioneuvoston ennakointiverkostoa sekä eri hallinnonalojen ja tutkimuslaitosten tekemää ennakointi- ja analyysityötä. Arvioinnin päävastuullisena tahona ja koordinoijana toimii talousneuvoston sihteeristö. Tällainen kokonaisarviointi on syytä tehdä ensimmäisen kerran seuraavan väestöennusteen valmistuttua ja se tulee saattaa valtioneuvoston tietoon vuoden 2008 aikana.*

**Eduskunnalle on jaettu erikseen raportit:**

Väestön ikärakenteen muutos ja siihen varautuminen  
Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 29/2004.

Alueellinen väestökehitys ja politiikan uudistamistarpeet  
Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 30/2004.

Väestökehitykseen vaikuttaminen – tulisiko syntyvyyttä ja maahanmuuttoa lisätä?  
Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 31/2004.

Taloukasvu ja julkistalous ikääntyneen väestön oloissa  
Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 32/2004.

Ikääntyminen voimavarana  
Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 33/2004.



TÄSTÄ ALKAVAT SELONTEON LIITEJULKAISUT 1–5.

NE EIVÄT TULE SISÄLTYMÄÄN PAINETTUUN VALTIO-  
PÄIVÄASIAKIRJASARJAAN.





VALTIONEUVOSTON KANSLIA



# Väestön ikärakenteen muutos ja siihen varautuminen

Tulevaisuusselonteon liiteraportti 1

ISBN 952-5354-71-7  
ISSN 0782-6028

Painotyö: Edita Prima Oy, Helsinki 2004  
Julkaisija: Valtioneuvoston kanslia



Väestön ikärakenteen muutos  
ja siihen varautuminen  
Tulevaisuusselonteon liiteraportti 1



**Julkaisija:**  
**VALTIONEUUVOSTON KANSLIA**

**KUVAILULEHTI**  
**18.11.2004**

**Tekijät:**

Mikko Kautto: johdanto, päätelmät ja luvut 1-3, 5  
Marja-Liisa Parjanne: luku 4

**Julkaisun laji:**

Raportti

**Toimeksiantaja:**

Valtioneuvoston kanslia

**Julkaisun nimi:**

Väestön ikärakenteen muutos ja siihen varautuminen - Tulevaisuusselonteon liiteraportti 1

**Tiivistelmä:**

Raportti on tulevaisuusselonteon liiteraportti. Se jakautuu viiteen jaksoon, joista ensimmäinen käsittelee mennyttä väestökehitystä, toinen väestöennusteita, kolmas väestörakenteen muutoksen arviointia eri maissa, neljäs ikärakenteen muutoksen merkitystä ja varautumista Suomessa sekä viides varautumisen arviointia.

Raportti luo aluksi katsauksen väestöntutkimuksen esille nostamiin suuriin linjoihin ja menneeseen väestökehitykseen. Katsaus tarkastelee teollisuusmaille yhteistä kehitystä ja asettaa Suomen väestökehityksen historialliseen ja vertailevaan kontekstiin. Tilastotiedon lähteinä hyödynnetään YK:n, Euroopan neuvoston ja Tilastokeskuksen tilastoja. Menneen kehityksen esittelyn jälkeen raportti esittelee tulevaa väestökehitystä väestöennusteiden valossa. Ennusteita koskevan pohdinnan jälkeen raportissa esitellään Tilastokeskuksen tuoreimman väestöennusteen mukainen kehitys. Jaksossa esitellään myös Eurostatin laatima ennuste muiden maiden väestökehityksestä taustaksi Suomen tilanteen arvioimiselle.

Kolmannessa jaksossa käsitellään ikärakenteen muutokseen varautumista eri maissa. Tämän jälkeen esitellään hallinnonalojen yhteistyönä tehdyn ikärakenneselvityksen päätelmät ikääntymisen haasteista ja niihin varautumisesta Suomessa. Tulevaisuuteen valmistautumisen kannalta aivan olennainen kysymys koskee ikärakenteen muutoksen merkityksen ja siihen varautumisen arviointia. Viidennessä jaksossa tuodaan esille kansainvälisten järjestöjen (OECD, IMF, EU, YK ja WHO) näkemykset ikääntymisen vaikutuksista sekä niiden suosituksia ikääntymiseen varautumiseen. Jakso päättyy OECD:n nimenomaan Suomea koskeviin suosituksiin.

Raportin päätelmissä tiivistetään väestökehityksen pääpiirteet ja kootaan ikääntymisen asialistaa ikärakenteen muutokseen varautuvan poliittisen päätöksenteon tarpeita varten.

**Avainsanat:**

väestönkehitys, väestöennusteet, väestön ikääntyminen, ikärakenteen muutos, varautuminen

**Muut tiedot:**

Raportti on yksi tulevaisuusselonteon viidestä liiteraportista

**Sarjan nimi ja numero:**

Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 29/2004

**ISSN:**

0782-6028

**ISBN:**

952-5354-71-7

**Kokonaissivumäärä:**

147

**Kieli:**

Fi

**Hinta:**

**Luottamuksellisuus:**

julkinen

**Jakaja:**

Valtioneuvoston kanslia

**Kustantaja:**

Valtioneuvoston kanslia



# Sisällys

JOHDANTO: SUOMEN VÄESTÖKEHITYS ON HISTORIALLISSA TAITEKOHDASSA.....	7
1 MUUTTUVA VÄESTÖRAKENNE MEILLÄ JA MUUALLA.....	10
1.1 Suomen väestökehitys.....	10
1.2 Pyramidit päälallaan, perherakenteet muutoksessa.....	12
1.3 Väestön ikääntymisen tunnuslukuja.....	16
1.4 Yhteenveto: Suomen väestötilanne kansainvälisessä vertailussa.....	24
2 TULEVA VÄESTÖNKEHITYS.....	27
2.1 Voiko väestöennusteisiin luottaa?.....	27
2.2 Suomen Tilastokeskuksen väestöennuste.....	33
2.3 Huomisen väestö maailmassa, EU-alueella ja muissa pohjoismaissa.....	39
2.4 Yhteenveto: Suomen väestö vähenee muita maita aikaisemmin ja ikääntyy nopeammin.....	45
3 VÄESTÖRAKENTEEN MUUTOKSEEN VARAUTUMINEN ERÄISSÄ MAISSA.....	48
3.1 Vanhat EU-maat.....	49
3.2 Lähinaapurit Viro ja Venäjä.....	58
3.3 Japani ja Kiina.....	62
3.4 Pohjoismaat.....	63
3.5 Yhteenveto varautumisesta muissa maissa ja Suomessa.....	75
4 VÄESTÖKEHITYKSEN HAASTEET JA MAHDOLLISUUDET SEKÄ NIIHIN VARAUTUMINEN.....	78
4.1 Terve ja aktiivinen väestö.....	78
4.2 Hyvä yhteiskunta kaikenikäisille.....	83
4.3 Kestävä talous ja korkea työllisyysaste.....	91
4.4 Riittävät ja laadukkaat hyvinvointiyhteiskunnan palvelut.....	102
4.5 Menestyvä Suomi.....	107
5 VARAUTUMISEN KANSAINVÄLINEN ARVIOINTI.....	111
5.1 OECD varoittaa ikääntymisen aiheuttamista kustannuksista.....	113
5.2 Kansainvälinen valuuttarahasto arvioi ikääntymisen vaikutuksia maailmantalouteen.....	116
5.3 Työtä, työtä, työtä – EU:n työllisyysryhmän arvio painottaa ikärakenteen muutosta työmarkkinauudistusten perusteluna.....	116
5.4 Euroopan talouspoliittinen komitea ennustaa julkistalouksien heikkenevän.....	118
5.5 Euroopan talouspoliittinen komitea ja sosiaalisen suojelun komitea arvioivat eläkejärjestelmien kestävyyttä.....	120
5.6 YK ja WHO korostavat ikääntymisen aiheuttamia muutospaineita koko yhteiskunnalle.....	121
5.7 OECD:n ikääntymiseen varautumista koskevat suositukset Suomelle.....	122
5.8 Suositusten huomioimisesta ja varautumisen arvioinnista Suomessa.....	126
6 VÄESTÖKEHITYSTÄ JA VARAUTUMISTA KOSKEVAT PÄÄTELMÄT.....	132
LÄHTEET.....	141
LIITE: IKÄÄNTYMISTILASTOINTI SUOMESSA.....	147



## JOHDANTO: SUOMEN VÄESTÖKEHITYS ON HISTORIAAL- SESSA TAITEKOHDASSA

Suomessa – kuten muissakin teollistuneissa länsimaissa – on käynnissä elinajan odotteen kasvun ja syntyvyyden pienentymisen aiheuttama demografinen valankumous. Tämä "väestön ikääntymiseksi" kutsuttu prosessi etenee hitaasti mutta vääjäämättömästi. Toisin kuin usein ajatellaan, väestön ikääntymisessä ei ole kyse pelkästään ikääntyneiden ihmisten määrän kasvusta. Ikääntymisessä on ennemminkin kyse eri ikäryhmien suhteellisen koon muutoksesta. Ikääntyminen tarkoittaa koko yhteiskuntaa koskettavaa ilmiötä, jossa lasten ja työikäisten määrät vähenevät *samalla kun* ikääntyneiden määrä kasvaa.

Tilastokeskuksen väestöennusteen mukaan Suomen väestömäärä kääntyy laskuun noin viidentoista vuoden päästä. Syntyvyys on jo pitkään ollut alle uusiu-  
tumistason, mutta kuolleisuuden pienentyminen ja maahanmuutto ovat pitäneet yllä väestönkasvua. Vaikka syntyvät ikäluokat ovat olleet kooltaan aikaisempaa pienempiä, vuosittain syntyneitä on sentään vielä ollut kuolleita enemmän. Kun vanhojen ihmisten määrä vähitellen kasvaa, kuolleisuus kohoaa ja luonnollinen väestönkasvu kääntyy vähitellen negatiiviseksi.

Alamme olla historiallisessa taitteessa. Suomella on sotien jälkeen ollut talouskasvulle ja julkistaloudelle suosiollinen ikärakenne eli paljon työikäistä väestöä ja verraten vähän ikääntyneitä. Suurten ikäluokkien siirtyminen eläkkeelle kääntää tilanteen toiseksi jo alle kymmenen vuoden päästä. Verrattuna muihin maihin Suomen suosiollisen väestörakenteen tuoma suhteellinen etu häviää.

Vuonna 2030 Suomessa on 65 vuotta täyttäneitä yli 600 000 enemmän kuin nyt. Tämän ikäluokan prosentuaalinen kasvu on hurjat 80 prosenttia. Tuolloin siis joka neljäs väestöstämme on täyttänyt 65 vuotta. Vastaavasti työikäisten määrä vähenee 300 000:lla ja alle 15-vuotiaiden lasten määrän ennustetaan olevan 70 000 nykyistä pienempi. Väestön ikääntyminen vaikuttaa talouskehitykseen ja työllisyyteen. Sillä on mittavia julkistaloudellisia seurauksia. Ikärakenteen muutos muuttaa sukupolvien välisiä suhteita ja yhteiskunnan luonnetta.

Kun väestökehitystä katsotaan työssäkäyntitilastoja vasten, kehityksen luomat haasteet syvenevät. Vuonna 1960 OECD-maassa elävä mies eli keskimäärin 68 vuotta, joista hän työskenteli 50 vuotta. Nyt miehen elinajan odote on keskimäärin 75 vuotta, josta työssäkäynnin osuus on noin 38 vuotta. OECD on laskenut, että mikäli trendi jatkuisi tätä vauhtia vuonna 2030 miehen elinajan odote Suomessa olisi 78 vuotta, josta työssäkäynnin osuus jäisi 28 vuoteen. Samaan aikaan väestörakenteen muutoksen kanssa on siis tapahtunut valtava muutos ihmisten ajankäytössä. Eliniän kasvu on toistaiseksi merkinnyt nimenomaan vapaa-ajan kasvua.

Väestö ikääntyy suurimmassa osassa maapalloa, joskin eri tahtia ja eri tavoin. Ikärakenteen muutos on korostunut Euroopassa. Euroopan väestö vähenee ja sen osuus maailman väestöstä pienenee. Tällä on vaikutuksensa taloudelliseen toimintaan ja Euroopan asemaan globaalissa taloudessa. Sillä, miten muut EU-maat huolehtivat ikääntymisen aiheuttamista menopaineista ja julkistaloudettaan on puolestaan vaikutuksensa koko euroalueelle ja sitä kautta myös Suomen kehitykselle.

Tällaisten megatrendien edessä ei ole epäselvää miksi ihmisten ajankäyttöön, työllisyyteen ja eläkkeelle siirtymiseen vaikuttaminen ovat nousseet politiikan keskiöön kaikissa länsimaissa. Ikärakenteen muutokseen varautuminen on nousut yhdeksi EU-yhteistyön prioriteeteista.

Yli 65 vuotta täyttäneiden määrä alkaa tuntuvasti kasvaa jo kuuden vuoden kuluttua, kun ensimmäiset suurista ikäluokista saavuttavat 65 vuoden iän. Ikärakenteen vanheneminen näkyy työmarkkinoilla jo nyt. Työmarkkinoilta alkaa poistua enemmän ihmisiä kuin sinne tulee. Muutaman vuoden sisällä Suomessa on ensimmäistä kertaa historiassamme enemmän 65 vuotta täyttäneitä kuin nuoria alle 20-vuotiaita. Ikärakenteen muutos on siis jo käynnissä, se näkyy ja tuntuu jo eri tavoin ja siihen varautuminen on ajankohtaista nyt.

Väestökehitys, mahdollisuudet vaikuttaa siihen ja demografisen kehityksen mukanaan tuomaan väestön ikääntymiseen varautuminen ovat tulevaisuuden merkittävimpiä kysymyksiä. Ne ovat merkittäviä haasteiden suuruuden takia mutta myös siksi, että kehitys on ainakin keskipitkällä aikavälillä ennustettavissa, minkä vuoksi ennalta varautuminen ja epätoivottavien kehityskuvien torjuminen on mahdollista.

## Raportin rakenne

Tämä julkaisu keskittyy tulevaan väestökehitykseen ja ikääntymiseen varautumiseen.<sup>1</sup> Raportti jakautuu viiteen jaksoon, joista ensimmäinen käsittelee mennyttä väestökehitystä, toinen väestöennusteita ja kolmas väestörakenteen muutokseen varautumista eri maissa. Neljäs jakso esittelee varautumista Suomessa. Viimeisessä jaksossa arvioidaan varautumisen riittävyttä.

---

<sup>1</sup> *Väestöpolitiikka* eli mahdollisuuksia vaikuttaa väestön määrään ja rakenteeseen syntyvyyden ja maahanmuuton avulla käsitellään toisessa raportissa. Omassa raportissaan käsitellään myös väestökehitystä *alueellisesta* näkökulmasta. Ikääntymisen *vaikutuksia talouskasvuun ja julkistalouteen* tarkastellaan myös erikseen. Ikääntymistä arvioidaan erillisessä raportissa myös *voimavaroina*, mahdollisuutena ja resurssina.



Raportti lähtee liikkeelle luomalla katsauksen väestöntutkimuksen esille nostamiin suuriin linjoihin ja menneeseen väestökehitykseen. Katsaus näyttää teollisuusmaille yhteisen kehityksen ja asettaa Suomen väestökehityksen historialliseen ja vertailevaan kontekstiin. Tilastotiedon lähteinä hyödynnetään YK:n, Euroopan neuvoston ja Tilastokeskuksen tilastoja.

Menneen kehityksen esittelyn jälkeen raportti esittelee tulevaa väestökehitystä väestöennusteiden valossa. Suomea koskevia väestöennusteita laativat paitsi suomalaiset itse myös Euroopan komission tilasto-osasto Eurostat ja YK. Ennusteita koskevan pohdinnan jälkeen raportissa esitellään Tilastokeskuksen tuoreimman väestöennusteen mukainen kehitys. Jaksossa esitellään myös muiden maiden väestökehitystä taustaksi Suomen tilanteen arvioimiselle.

Tämän jälkeen käsitellään ikääntymisen vaikutuksia ja siihen varautumista. Aluksi esitellään ja arvioidaan muiden maiden varautumista. Sitten tarkastellaan Suomen tilannetta. Tältä osin raportti hyödyntää eri hallinnonalojen yhteistyönä tehtyä raporttia ikääntymisen tuomista haasteista ja kuinka siihen on Suomessa varauduttu (Parjanne 2004).

Tulevaisuuteen valmistautumisen näkökulmasta aivan olennainen kysymys koskee varautumisen arviointia. Varautumisen riittävyyttä koskevan yleisen pohdinnan jälkeen tuodaan esille kansainvälisten järjestöjen (lähinnä OECD ja EU) näkemykset ikääntymisen vaikutuksista Suomelle sekä niiden suositukset ikääntymiseen varautumiseen.

Väestöennusteita, kansainvälisten järjestöjen suosituksia sekä tietoa muiden maiden varautumisesta hyödynnetään päätelmissä, joiden tavoitteena on tunnistaa ikärakenteen muutokseen varautumisen kannalta keskeiset kysymykset ja politiikan alat.

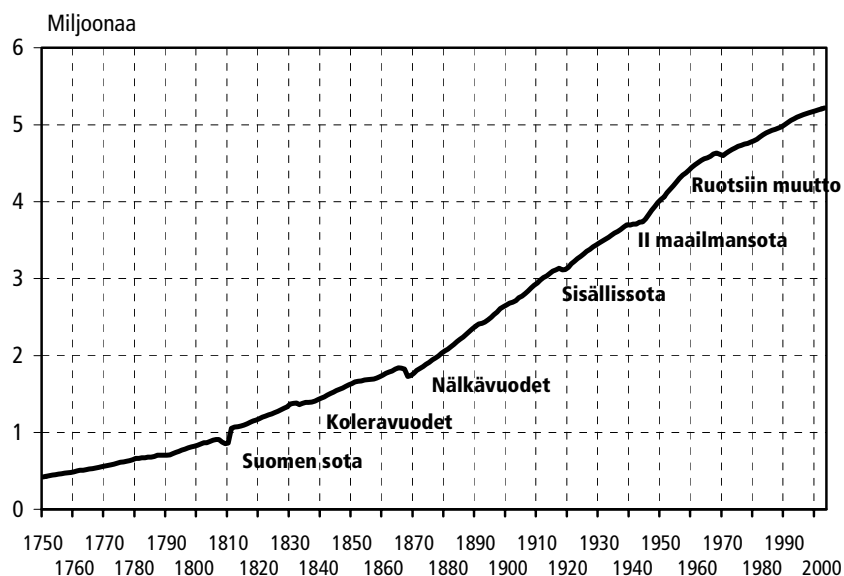
# 1 MUUTTUVA VÄESTÖRAKENNE MEILLÄ JA MUUALLA

## 1.1 Suomen väestökehitys

Vielä 250 vuotta sitten Suomessa oli reilusti alle miljoona asukasta. Väestönkehityksen historia siitä lähtien on ollut väestönkasvun aikaa. Väestönkasvun osatekijöistä korkean syntyvyyden rooli on ollut keskeinen. Ennen teollista aikakautta lapsilla oli tärkeä rooli elintason ja turvallisuuden takaajana. Lapsia syntyi paljon ja lasten syntyminen perheisiin oli luonnollista. Korkean syntyvyyden ansiosta väkiluku kasvoi Suomen sodan, koleravuosien ja 1800-luvun katovuosien aiheuttamia väenvähennyksiä lukuun ottamatta (kuvio 1.1).

1800-luvun lopusta alkaen väestönkasvu kiihtyi. Viimeisen sadan vuoden aikana Suomen väkiluku on kasvanut vajaasta kolmesta miljoonasta nykyiseen 5,2 miljoonaan. Tällä ajanjaksolla Suomen väkiluku on kasvanut verraten tasaisesti. Suuret notkahdukset väkiluvussa ovat aiheutuneet kansalaissodasta, talvi- ja jatkosodasta sekä 1970-luvun vaihteen maastamuuttoaallosta. Vuoden 2003 lopussa Suomen väkiluku oli 5 219 732 (Tilastokeskus, väestötilastot).

**Kuvio 1.1** Suomen väestö vuosina 1750–2003.



Lähde: Tilastokeskus, väestötilastot.

Väkiluku on kasvanut ns. luonnollisen lisäyksen ansiosta. Suomeen syntyy edelleen vuosittain enemmän lapsia kuin ihmisiä kuolee. Vuonna 2002 syntyneitä oli 55 555 ja kuolleita 49 418, näin syntyneitä oli 6 137 enemmän kuin kuolleita. Väkiluku on lisääntynyt myös maahanmuuton takia. Vuonna 2002 Suomeen

muutti 18 113 henkeä. Suomesta muutti pois 12 891 henkilöä. Maahan muuttaneita ihmisiä oli 5 222 henkeä enemmän kuin maasta muuttaneita. Kun lasketaan yhteen luonnollinen lisäys ja maahanmuutto, saadaan väestönlisäys. Vuoden 2001 tilanteeseen verrattuna väkiluku kasvoi vuoden 2002 aikana hieman yli 11 000 hengellä (Väestö 2003:5).

Naisia on Suomessa hieman enemmän kuin miehiä (51 % ja 49 %). Naisennemistö johtuu siitä, että vaikka poikia syntyy enemmän kuin tyttöjä, miesten kuolleisuus ja maastamuutto on ollut suurempaa. Sodan kaataneet nimenomaan miehiä. Sodan toinen vaikutus on ollut niiden jälkeinen korkea syntyvyys. Jatkosodan päättymisen jälkeen Suomeen syntyi ennätysmäärä lapsia, noin 100 000 vuosittain (ns. suuret ikäluokat) eli lähes kaksi kertaa enemmän kuin nykyisin.

Väestön ikärakenteen muutos on ollut käynnissä jo pitkään (taulukko 1.1). Vaikka 50 vuodessa väestö on kasvanut yli miljoonalla hengellä, alle 15-vuotiaita lapsia on Suomessa nyt 300 000 vähemmän kuin 50 vuotta sitten. Samaan aikaan työikäisten määrä on kasvanut lähes 900 000 hengellä. 65 vuotta täyttäneitä on suomalaisessa yhteiskunnassa nyt lähes puoli miljoonaa enemmän kuin vuonna 1950.

**Taulukko 1.1** Suomen väestö sukupuolen ja iän mukaan ryhmiteltynä vuosina 1950–2000.

		Koko väestö	0–14 v.	15–64 v.	65 v. +
Yhteensä	1950	4 029 803	1 208 799	2 554 354	266 650
	1960	4 446 222	1 340 187	2 778 234	327 801
	1970	4 598 336	1 118 550	3 052 298	427 488
	1980	4 787 778	965 209	3 245 187	577 382
	1990	4 998 478	964 203	3 361 310	672 965
	2000	5 181 115	936 333	3 467 584	777 198
Miehet	1950	1 926 161	616 526	1 209 917	99 718
	1960	2 142 263	683 518	1 336 495	122 250
	1970	2 219 985	570 573	1 490 486	158 926
	1980	2 314 843	493 317	1 613 860	207 666
	1990	2 426 204	492 828	1 694 081	239 295
	2000	2 529 341	478 029	1 752 142	299 170
Naiset	1950	2 103 642	592 273	1 344 437	166 932
	1960	2 303 959	656 669	1 441 739	205 551
	1970	2 378 351	547 977	1 561 812	268 562
	1980	2 472 935	471 892	1 631 327	369 716
	1990	2 572 274	471 375	1 667 229	433 670
	2000	2 651 774	458 304	1 715 442	478 028

Lähde: Tilastokeskus, väestötilastot.

Tulevaan kehitykseen verrattuna ero on se, että menneisyydessä väestökehitys on merkinnyt etenkin työikäisen väestön määrän kasvua. Kun lasten ja nuorten määrä on vähentynyt, tulevaisuudessa työikäisiä on vähemmän. Kasvua taas tapahtuu jatkossa enää vain 65 vuotta täyttäneiden lukumäärässä.

98 prosenttia Suomessa asuvista on Suomen kansalaisia. Suomessa asuu vakituisesti muiden maiden kansalaisia vain 104 000. Suurimman ulkomaalaisten ryhmän muodostavat entisestä Neuvostoliitosta ja Venäjältä tulleet. Venäläisiä on Suomessa keskikokoisen kaupungin verran, noin 25 000. Virolaisia on toiseksi eniten, noin 13 000. Ruotsin kansalaisuuden omaavat (8 000) ovat kolmanneksi suurin ryhmä, sitten tulevat somalit (4 500). Heidän lisäksi noin 2 800 Suomessa asuvaa somalia on saanut Suomen kansalaisuuden (Väestö 2003:5).

Rajaa ulkomaalaisten ja suomalaisten välillä ei voi vetää ainakaan tilastojen mukaan. Ulkomaalaisista 14 prosenttia (15 000 henkeä) puhuu äidinkielenään suomea. Vastaavasti 28 000 Suomen kansalaisella on joku muu kuin kotimainen kieli äidinkielenään. Ulkomaalaisväestössä on paljon ns. paluumuuttajia, jotka eivät ole ottaneet suomen kansalaisuutta. Suomeen vuosittain tulevista maahanmuuttajista noin puolet on suomalaisia paluumuuttajia. Ulkomaalaisväestö on vahvasti keskittynyt Helsinkiin tai Uudellemaalle, jossa heistä asuu noin puolet. Helsingin väestöstä 5,1 prosenttia on ulkomaalaisia (Väestö 2003:5).

## 1.2 Pyramidit päälaellaan, perherakenteet muutoksessa

Suomen väestökehitys noudattaa samanlaisia päälinjoja kuin muissakin kehittyneissä maissa. Maailmanhistoriassakin väestönkasvu on sittenkin aika nuori ilmiö. YK:n väestöosasto on arvioinut, että 2 000 vuotta sitten maailman väkiluku olisi ollut noin 300 miljoonaa. Eri puolilla maailmaa väestömäärät kasvoivat hitaasti – ja välillä kuihtuivat. Väkiluvun tuplaaminen tuosta kesti 1 600 vuotta. Vuoden 1750 maailman väestöksi on arvioitu 791 miljoonaa. Noin sata vuotta sitten maailmassa oli 1,7 miljardia ihmistä. Tällä hetkellä maailman väestö on yli 6 miljardia (UN 2003).

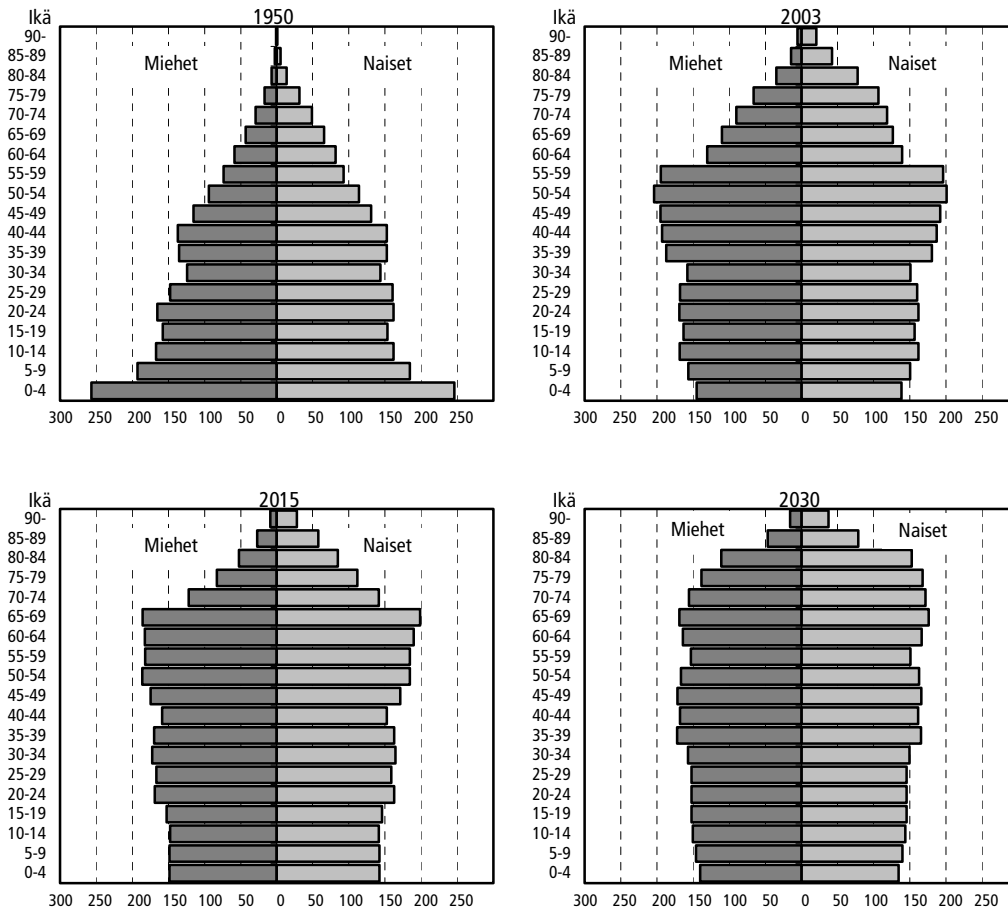
Väestönmäärän nopea kasvu on siis toden teolla alkanut vasta 1950-luvulla. Väestökehityksestä ruvettiinkin puhumaan oikeastaan vasta silloin. 1950 YK suositti väestölaskentoja ja 1960-luvun lopussa perustettiin YK:n väestörahasato. Kun väkiluvut jatkoivat kasvuaan, 1970-luku toi tullessaan väestöpoliittisen ohjelmatyön, erityisesti syntyvyyden kasvun pysäyttämistavoitteen. Sittemmin väestökonferensseissa syntyvyyden on todettu liittyvän suurempiin kysymyksiin kuten koulutukseen ja taloudelliseen kehitykseen (Nieminen 2004a).

YK on pyrkinyt erilaisin teemavuosin tuomaan esille tärkeitä väestöön liittyviä kysymyksiä, mm. kansainvälisen perheen vuoden. Myös ikääntymisen osalta on vietetty teemavuosi vuonna 1999 (*International Year of Older Persons*). YK on järjestänyt kaksi ikääntymiseen liittyvää maailmankokousta. Ensimmäinen yleiskokous pidettiin Wienissä vuonna 1982. Se johti osaltaan vuonna 1991 julkaisuun ikääntymiseen liittyviin YK:n periaatteisiin. Tuorein ikääntymisen yleiskokous pidettiin Madridissa huhtikuussa 2002. Tuossa kokouksessa painotettiin demografisen vallankumouksen tuomaa valtavan suurta väestömuutosta erityisesti kehittyville maille. Kokouksessa hyväksytyssä julistuksessa korostetaan ikääntymistä voimavarana, ikääntyneiden oikeuksia ja eri ikäryhmien ja sukupolvien välistä solidaarisuutta. Julistuksessa sitouduttiin kehittämään yhteiskuntaa, joka ottaa kaikki iät huomioon (*a society of all ages*) (UN 2002, A/Conf.197/9).

Paitsi väestönkasvu myös siihen suhtautuminen on ajan saatossa muuttunut. Elävässä käytännössä väestönkehitykseen liittyvän politiikan ala on laajentunut reproduktioon liittyvistä kysymyksistä koskemaan kaikkia politiikan lohkoja. Nykyisin väestönkehitys on monen mielessä ja julkisuudessa muuntunut lähinnä taloudelliseksi kysymykseksi. Taloudelliset näkökannat ovat toki tärkeitä mutta väestökysymys on mitä suurimmassa määrin myös sosiaalinen tai kulttuurinen kysymys. Väestön ikääntyminen on nyt kaikkien läntisten maiden politiikan asialistalla. Kansainväliset järjestöt seuraavat kehitystä ja antavat erilaisia politiikkasuosituksia. Eri maat miettivät omaa ikääntymispolitiikkaansa. Ikääntymiskeskustelussa esitetään erilaisia arvioita niin ilmiön luonteesta ja sen vaikutuksista kuin sopivista vastauksista.

Ikääntymiskeskustelun taustalla ovat yhä demografiset perusasiat. Pitkässä juoksussa perinteinen väestöpyramidi (ikäluokkien koot ikäjärjestyksessä) on Suomessa vähitellen pullistunut keskeltä ja kaventunut juurestaan (kuvio 1.2). Pyramidin sijasta ikärakennepylväät muistuttavat tällä hetkellä enemmänkin salmiakkikuviota. Väestön ikääntyessä edelleen pyramidi saattaa joissakin maissa ruveta näyttämään nurinkuriselta ellei nuorten ikäluokkien koko syntyvyyden kohoamisen kautta kasva. Suomen vuoden 2030 ikärakennekuva näyttää enemmän suorakaiteelta.

**Kuvio 1.2** Väestön ikärakenne Suomessa vuosina 1950–2030.



Lähde: Tilastokeskus.

### Demografinen vallankumous

Suomen väestökehitys ei ole maailman mittakaavassa ainutlaatuista. Väestöteijät ovat puhuneet hitaasta demografisesta vallankumouksesta, joka on tapahtunut ja tapahtumassa kaikkialla maailmassa (esim. Hayward & Zhang 2001). Kehittyneet läntiset maat, erityisesti Eurooppa ovat väestömuutoksen eturintamassa.<sup>2</sup> Aasiassa Japani on ikärakennemuutoksen pioneeri, mutta ilmiö

<sup>2</sup> Vaikka ikääntyminen on politiikan asialistalla huomattavan korkealla myös Yhdysvalloissa, siellä sekä syntyvyys että maahanmuutto ovat korkeammalla tasolla, joten väestön ikääntyminen ei ole saman mittaluokan kysymys kuin mitä se on monissa läntisen Euroopan maissa. Silti poliittisen asialistan painoarvolla tai tutkimuslaitosten kiinnostuksella mitattuna ikääntyminen voi olla USA:ssa korkeammalla sijalla kuin Euroopan maissa.

nähdään myös Kiinassa ja muualla. Näissä maissa on jo siirrytty korkean syntyvyyden ja verrattain vähäisen kuolleisuuden tilasta matalaan syntyvyyteen ja vähäiseen kuolleisuuteen. 1950-luvulta tähän päivään maailman väestöt ovat kehittyneet hyvin erilaisiksi sen suhteen, mikä on ikääntyneiden ihmisten osuus väestössä. Kehittyneissä maissa odotettavissa oleva elinikä on noussut huikeasti. Samaan aikaan syntyvyys on pudonnut reippaasti.

Jatkossa eri maiden syntyvyyserojen on ennustettu tasaantuvan, jopa niin, että vuoteen 2050 mennessä kehittyneiden ja vähemmän kehittyneiden maiden välillä ei enää olisi suuria eroja. Globaalissa katsannossa hiljainen demografinen vallankumous eteneekin tällä hetkellä nopeimmin juuri muissa kuin kehittyneissä maissa. Kehittyneiden maiden ikääntyminen on pitkää jatkumoa kehitykselle, joka alkoi jo vähintäänkin 50 vuotta sitten.

Luonnolliseen väestökehitykseen vaikuttaa syntyvyyden ohella kuolleisuus. Kun ikäpyramideissa vanhemmat ikäluokat ovat suurempia, myös kuolleisuus kasvaa. Kun kuolleiden määrä ylittää syntyneiden määrän alkaa väkiluku vähentyä. Nimenomaan Euroopassa väestönmäärä kääntyy laskuun. Tämä väestön ennakoitu väheneminen on maailmanhistoriassa ainutlaatuinen ja täysin uusi tilanne.

Jos syntyvyys pysyy alhaisella tasolla, jatkossa Euroopan väestö vähenisi vuosikymmenessä suunnilleen 25–40 miljoonan hengen vauhtia mikäli kuolleisuus ei muuttuisi ja muuttoliikettä ei oteta huomioon (Lutz ym. 2003). Kolmessakymmenessä vuodessa Euroopassa voisi siis teoriassa olla 100 miljoonaa ihmistä vähemmän kuin nyt. Lutzin ym. laskelmien mukaan synnyttämisen myöhentämisen osuus tästä alenemasta on noin 45 prosenttia, loppu muodostuu hedelmällisyyssasteen pienyydestä.

## **Toinen demografinen siirtymä**

Teollisuusmaissa väestön ikääntymisen ilmiö onkin johtanut huomion syntyvyyteen ja perheisiin. Monissa Euroopan maissa kehitys on synnyttänyt huolestunutta keskustelua, jossa on vaadittu syntyvyyden lisäämistä politiikan keinoin, ns. pronatalistista politiikkaa. Joissakin maissa tällainen väestön kokoon liittyvä pohdiskelu yhdistyy näkemyksiin maiden vaikutusvallasta kansainvälisellä näyttämöllä. Kun syntyvyyden pienentymisen taustalla vaikuttaa voimakkaasti keskimääräisen synnytyksiän myöhentyminen, on ymmärrettävää, että politiikalla on pyritty aikaistamaan lasten saamista. Tällä on paitsi väestöpoliittisia myös terveysriskien vähentämiseen liittyviä perusteita (ks. Gissler 2003). Syntyvyyden pohtiminen suhteessa harjoitettuun sosiaalipolitiikkaan on noussut aivan viime vuosina sosiaalipolitiittisen tutkimuksenkin kohteeksi. Syntyvyyteen ja perheisiin liittyvä keskustelu on tullut taas muodikkaaksi. Väestön ikääntymisen lisäksi taustalla on löydettävissä toinen suuri demografinen muutos, joka on ollut käynnissä jo pitkään.

Väestön ikärakenteen muutos on itse asiassa ollut hidasta verrattuna muutoksiin perherakenteissa (ks. Nikander 1997; Kautto 1999). Väestötieteilijät ovat puhuneet "toisesta demografisesta siirtymästä" puhuessaan perhe- ja kotitalousrakenteen muutoksista (*second demographic transition*, Lesthaege 1995). Siirtymän ensimmäinen vaihe ajoittuu 1960- ja 1970-luvuille. Perhesuunnittelu ja ehkäisy yleistyivät, avioliiton solmimisikä alkoi myöhentyä ja avioerot alkoivat yleistyä. Toisessa vaiheessa (noin 1970–1985) avioliitot alkoivat yleistyä, samoin lasten saanti avioliiton ulkopuolella. Nyt käynnissä olevassa siirtymän kolmannessa vaiheessa näyttää siltä, että on saavutettu jonkinlainen vakaa taso. Avioerojen kasvu on tasaantunut ja myös syntyvyys näyttää monen vuoden ajan olleen paikallaan. Toisaalta uusiakin ilmiöitä on ilmaantunut. Avioerojen jälkeinen yhdessä asuminen, tai "yhdessä mutta erillään" -asuminen on yleistynyt. Perhe- ja parisuhteen muodot ovat alkaneet eriytyä ja aiemmin piilossa pidetyt suhteet ovat tulleet hyväksytyimmiksi, esim. homo- ja lesboparien avioliittojen tai parisuhteiden rekisteröinnin kautta.

### 1.3 Väestön ikääntymisen tunnuslukuja

Väestökehityksen tilastoinnin historia on pitkä ja kehityksen seurantaan on luotettavia aikasarjoja. Tapahtunutta väestökehitystä tarkastellaan tässä Euroopan neuvoston väestötilaston valossa. Tämän raportin tarpeisiin Euroopan neuvoston väestötilastot ovat YK:n tilastoja käyttökelpoisempia siksi, että ne ovat yksinkertaisempia ja vähemmän tulkinnanvaraisia ja koska ne kokoavat yhteen niin Suomen kannalta relevantit vanhat ja uudet EU:n jäsenmaat kuin myös muut Suomen lähialueet. 44 jäsenmaata kattava Euroopan neuvosto julkaisee laajaan Eurooppaan<sup>3</sup> lukeutuvien maiden väestötietoja.

Euroopan neuvoston keräämien tilastojen mukaan laajan Euroopan väkiluku vuonna 2002 oli 817 miljoonaa (Demographic Report 2003). Venäjä on väkiluvultaan suurin Euroopan maa. Vuodessa väkiluku kasvoi laajan Euroopan alueella noin 4 miljoonalla. Kuitenkin vain Turkissa syntyvyysaste on väestön uusiutumistason yläpuolella. EU:n Eurostatin mukaan vuoden 2004 alkaessa EU:n 25 jäsenmaassa asui 380 miljoonaa ihmistä (Statistics in Focus 1/2004).

Kaikille Euroopan maille on yhteistä keskimääräisen synnytysikänsä myöhentymisen, mikä puolestaan vaikuttaa monilapsisten perheiden lukumäärään. Sen sijaan odotettavissa oleva elinikä on läntisessä Euroopassa selvästi itäistä Eurooppaa korkeampi. Myös lapsikuolleisuudessa on selvä ero. Euroopan maista luonnollinen väestönkasvu on suurinta Turkissa, Ranskassa, Irlannissa ja Islannissa.

---

<sup>3</sup> Laaja Eurooppa sisältää uudet ja vanhat EU-maat, muut Euroopan neuvoston maat mukaan lukien Venäjä, sekä sen ulkopuoliset maat Valko-Venäjä ja Jugoslavian tasavalta



## Ikääntyminen

Väestön ikääntymisellä tarkoitetaan tilastoissa yleensä 65 vuotta täyttäneiden suhteellisen osuuden kasvua. Kuten edellä todettiin, ikääntyminen johtuu syntyvyyden laskusta ja elinajan pidentymisestä. Nämä kehityskulut ovat kaikille Euroopan maille yhteisiä, joskin trendien ajoitus on vaihdellut. 65 vuotta täyttäneitä ikääntyneitä on tällä hetkellä maan väestöön suhteutettuna eniten Italiassa, Kreikassa, Ruotsissa ja Espanjassa (17–18 %). Pienin ikääntyneiden osuus on Turkissa (5 %). (Demographic Report 2002.)

Vanhushuoltosuhte kertoo 65 vuotta täyttäneiden suhteen 15–64-vuotiaaseen väestöön (taulukko 1.2). Tämäkin osuus on korkein Italiassa ja Ruotsissa (27 %). Lapsihuoltosuhte (0–14-vuotiaat/15–64-vuotiaat) sitä vastoin on korkein Albaniassa (52 %) ja Turkissa (46 %). Juuri lapsirikkauden takia Euroopan maista korkein kokonaishuoltosuhte on Albaniassa (60 %).

**Taulukko 1.2** Eräiden Euroopan maiden huoltosuhteita 2000-luvun alussa.

	0–14-vuotiaat	Yli 65-vuotiaat	Yhteensä
Albania	51,7	9,0	60,7
Ruotsi	28,1	26,6	54,8
Norja	30,8	23,0	53,8
Ranska	28,8	25,0	53,7
Islanti	35,7	17,8	53,4
Iso-Britannia	28,9	23,8	52,8
Belgia	26,8	25,7	52,5
Tanska	28,2	22,3	50,4
<b>Suomi</b>	<b>26,8</b>	<b>22,7</b>	<b>49,5</b>
Irlanti	31,9	16,6	48,5
Viro	25,5	23,0	48,5
Sveitsi	25,4	23,0	48,5
Italia	21,3	27,1	48,4
Kreikka	22,4	25,6	48,0
Alankomaat	27,5	20,2	47,6
Saksa	22,9	24,5	47,4
Espanja	21,3	25,0	46,3
Slovenia	21,9	20,6	42,6
Venäjä	24,0	18,3	42,3
Tšekki	22,6	19,7	42,3
44 Euroopan maan painottamattomat keskiarvot	28,0	20,1	48,1

Huom. Huoltosuhteet lasketaan suhteessa 15–65-vuotiaaseen väestöön.

Lähde: Euroopan neuvosto 2002, taulu T1.7.

Suomen lapsihuoltosuhte on 44 Euroopan maan joukossa hieman painottamattoman keskiarvon alapuolella, vanhushuoltosuhte hieman keskiarvon yläpuolella. Näin kokonaishuoltosuhte on aavistuksen keskiarvoa korkeampi.

Viimeisten kolmenkymmenen vuoden aikana huoltosuhteet ovat parantuneet kahdesta syystä: toisen maailmansodan jälkeen syntyneet suuret ikäluokat tulivat työikäisiksi, toisaalta lapsiluku on vähentynyt 1970-luvun jälkeen.

Huoltosuhteet heikkenevät taas kun suuret ikäluokat tulevat eläkeikään ja työvoimaan siirtyvät ikäluokat ovat aikaisempaa pienempiä. Huoltosuhte nousee jatkossa nimenomaan ikääntyneiden määrän kasvun takia.

### **Syntyvyys<sup>4</sup>**

Kokonaishedelmällisyysluku kuvaa naisten keskimäärin elinaikanaan synnyttämien lasten lukumäärää, jos jokaisessa ikäryhmässä synnytetäisiin tarkasteluvouden todennäköisyyksillä ja kaikki naiset eläisivät vähintään hedelmällisen ikäkautensa loppuun asti (Elo ym. 2000). Uusiutumisluku kuvaa sellaista kokonaishedelmällisyysluvun tasoa, jolla seuraava sukupolvi olisi edeltäjänsä suuruinen. Uusiutumiseen vaadittava kokonaishedelmällisyysluku on 2,1.

Vuonna 2001 pohjoismaista kokonaishedelmällisyys oli korkein Islannissa (1,95), sitten Norjassa (1,78), Tanskassa (1,74) ja Suomessa (1,73). Ruotsissa (1,57) kokonaishedelmällisyys putosi huikeasti 1990-luvulla, sillä se oli 2,13 vuonna 1990. Toisaalta 1980-luvullakin syntyvyysaste vaihteli Ruotsissa 1,7 ja 2 välillä. Vaikka pohjoismaat ovat korkealla sijalla verrattaessa hedelmällisyyslukuja, ne sijoittuvat heikommin kun verrataan keskimääräistä ensimmäisen lapsen synnytysikä (taulukko 1.3). Ylipäätään läntisen Euroopan maissa keskimääräinen synnytysikä on korkeahko 27–28 vuotta. 1960-luvun tilanteeseen verrattuna keskimääräinen ikä on nyt kolmesta neljään vuotta korkeampi. Suomessa ikä oli 24,7 vuonna 1960, 25,6 vuonna 1980 ja 27,5 vuonna 2001.

Avioliiton ulkopuolella syntyneiden lasten määrä on jatkanut kasvuaan kaikissa Euroopan maissa. Kun vuonna 1980 noin 10 prosenttia lapsista syntyi avioliiton ulkopuolella, vuonna 2002 osuus oli jo yli neljännes. Näitä on Islannissa, Ruotsissa, Norjassa ja Virossa yli puolet syntyneistä lapsista. Suomi löytyy tältä osin muiden pohjoisten maiden perästä 40 prosentin osuudellaan. Myös Suomessa vuoden aikana solmittujen avioliittojen määrä on jatkanut laskuaan. Samoin avioerojen määrä on hienoisesti lisääntynyt (Statistics in Focus 2003).

---

<sup>4</sup> Syntyvyyttä ja siihen vaikuttavia tekijöitä tarkastellaan tarkemmin erillisessä raportissa *Väestökehitykseen vaikuttaminen*.

**Taulukko 1.3** Keskimääräinen ensimmäisen lapsen synnytyksikä eräissä Euroopan maissa vuosina 1960–2001.

	1960	1970	1980	1990	2000	2001
Viro	...	24,1	23,2	22,9	24,0	24,2
<b>Suomi</b>	<b>24,7</b>	<b>24,4</b>	<b>25,6</b>	<b>26,5</b>	<b>27,4</b>	<b>27,5</b>
Saksa	25,0	24,0	25,0	26,6	28,2	...
Alankomaat	25,7	24,8	25,7	27,6	28,6	28,6
Norja	...	...	...	25,6	26,9	27,0
Venäjä	...	...	23,0	22,6	...	...
Ruotsi	25,5	25,9	25,3	26,3	27,9	28,2

Lähde: Euroopan neuvosto 2002.

### **Kuolleisuus ja elinajan odotteet**

Syntyvyyden laskun ohella kuolleisuuden pieneneminen on ollut demografisen vallankumouksen toinen hätkähdyttävä piirre. Vuosisadan alussa kuolleisuus pieneni siten, että lapsikuolleisuus aleni. Myös keski-ikäisten aikuisten kuolleisuus kääntyi laskuun. Viime vuosikymmeninä kuolleisuuden aleneminen on ollut nopeinta vanhemmissa ikäluokissa. Tuleva kehitys vanhemmissa ikäluokissa onkin väestöennusteiden suurimpia epävarmuuden lähteitä. Kaikissa Euroopan maissa on yhä enemmän 80-vuotta tai vieläkin enemmän vuosia täyttäneitä.

Elinajan odote kuvaa sitä, kuinka kauan tietyn ikäinen henkilö keskimäärin eläisi, jos kuolevuus pysyisi jokaisessa ikäryhmässä tarkasteluvuoden tasolla (Elo ym. 2000). Kun kuolleisuus on vähentynyt, elinajan odotteet ovat nousseet huomattavastikin monissa maissa. Länsi-Euroopassa elinajan odotteet ovat selvästi pidemmät kuin Itä-Euroopassa.

Euroopan korkeimmat elinajan odotteet miehille ovat Islannissa, Ruotsissa ja Sveitsissä (77,4–78 vuotta). Heikoimmat luvut löytyvät Venäjältä (59 vuotta), Valko-Venäjältä ja Ukrainasta. Naisten osalta elinajan odote on yli 80 vuotta useimmissa läntisen Euroopan maissa. Venäjä pitää naisissakin perää (72,3 vuotta).

Euroopan muihin maihin nähden Suomi sijoittuu kohtuullisesti, naisten elinajan odote on jopa kärkiluokkaa. Sen sijaan miesten elinajan odotteissa Suomi on Euroopan heikoimpien maiden joukossa. Ruotsissa syntyvä poika voi olettaa elävänsä Suomessa syntynyttä poikaa kolme vuotta pidempään. Sukupuolittaiset kuolleisuuserot ovat Suomessa erittäin korkeat. Kun Islannissa ero miehen ja naisen välillä on vain noin kolme vuotta, Suomessa ero on miltei seitsemän vuotta.

**Taulukko 1.4** Elinajan odotteita eräissä Euroopan maissa vastasyntyneillä ja 65-vuotiailla vuonna 2001.

	Vastasyntyneet		65-vuotiaat	
	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset
Belgia*	74,6	80,8	15,5	19,5
Tanska	74,7	79,3	15,2	18,4
Viro	64,9	76,4	12,6	17,2
<b>Suomi</b>	<b>74,6</b>	<b>81,5</b>	<b>15,7</b>	<b>19,6</b>
Saksa*	75,0	81,0	15,7	19,4
Islanti*	78,0	81,4	18,1	19,6
Irlanti	74,6	79,6	15,0	18,2
Alankomaat	75,8	80,7	15,5	19,3
Norja	76,2	81,5	16,1	19,8
Venäjä	59,0	72,3	11,0	15,0
Ruotsi	77,6	82,1	16,9	20,1

\* vuonna 2000

Lähde: Euroopan neuvosto 2002.

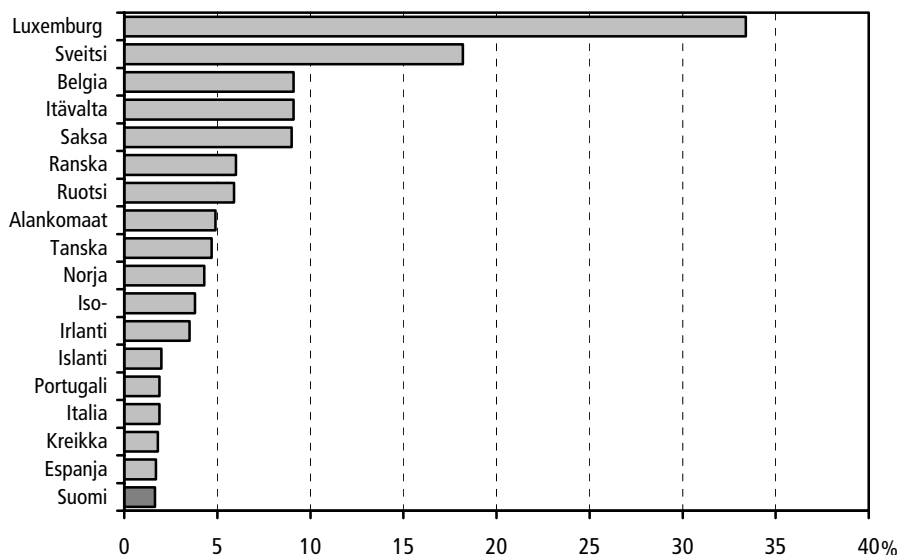
### Maahanmuutto<sup>5</sup>

Maahanmuutto on yleiskäsite, jolla kuvataan muuttoliikettä maiden välisten rajojen yli. Maahanmuuttajilla tarkoitetaan yleensä alkuperäisen kotimaansa ulkopuolella asuvia ihmisiä riippumatta siitä, onko heillä uuden asuinmaansa kansalaisuus vai ei (Forsander ym. 2004). Maahanmuuttoon voi liittyä kansalaisuuden vaihtamista. Tähän vaikuttavat maahanmuuttajan omat halut ja vastaanottavan maan politiikka. Arkikielessä maahanmuuttajista puhutaan joskus ulkomaalaisina, vaikka maahanmuuttaja voi olla myös paluumuuttaja, ts. ulkomailla asunut Suomen entinen tai nykyinen kansalainen, joka palaa Suomeen asumaan. Maahanmuuton tilastoinnissa kuvataan vuositasolla sekä maahan muuttaneiden että maasta muuttaneiden määrää.

Yhden tavan kuvata maahanmuuton kumulatiivista laajuutta tarjoaa ulkomaalaisväestön suhde maan väkilukuun (kuviot 1.3). Euroopan unionin tilastojen mukaan ulkomaalaisväestön osuus koko maan väestöstä on korkein Luxemburgissa ja Sveitsissä. Myös Saksassa, Itävallassa ja Belgiassa on paljon ulkomaalaisia. Suomessa oli ainakin vielä vuonna 1996 vähiten ulkomaalaisia väestön nähden.

<sup>5</sup> Maahanmuuttoa tarkastellaan erillisinä kysymyksenä Tulevaisuusselonteon liiteraportissa *Väestökehitykseen vaikuttaminen*.

**Kuvio 1.3** Ulkomaalaisväestön osuus koko väestöstä Länsi-Euroopan maissa vuonna 1996.



Lähde: Patterns and trends in international migration in Western Europe, Eurostat 2000, Kuvio 3.1.

Nettomaahanmuutto on maahan muuttaneiden ja maasta muuttaneiden lukumäärien erotus tarkasteluvuonna. Positiivinen nettomaahanmuutto kuvaa muuttovoittoa, negatiivinen muuttotappiota. (Elo ym. 2000.)

Vuonna 2000 silloisten EU-maiden yhteenlaskettu nettomaahanmuutto oli 660 900 henkilöä (Demographic Report 2002). Suomen osuus tästä oli häviävän pieni, 5 600 henkeä. Toisaalta hieman alle prosentin osuus koko EU-alueen maahanmuutosta johtuu osin myös Suomen väestön pienuudesta. Suomen väestö oli 1,38 prosenttia EU:sta ennen laajentumista. Laajentumisen jälkeen osuus on vielä pienempi.

15 EU-maan nettomaahanmuutoksi vuodelle 2003 arvioitiin 983 000 henkeä (Statistics in Focus 1/2004). Tästä Eurooppaan suuntautuvasta maahanmuutosta Espanja, Italia, Iso-Britannia ja Saksa kahmivat noin 70 prosenttia. Suomen vakaana pysytellyt 0,6 prosentin osuus EU-alueen siirtolaisvirroista ko. vuonna on lähellä maahanmuuttopolitiikkaansa kiristäneitä Tanskaa (0,7 %) ja Alankomaita (0,3 %).

Maahanmuuton luonne on vaihdellut ja siinä on mahdollista erotella erilaisia kausia. Toisen maailmansodan jälkeen maahanmuuttoon liittyi ihmisten ja etnisten ryhmien siirtymistä maasta toiseen, usein poliittisista motiiveista. 1950-luku oli liberaalin siirtolaisuuden aikaa, johon sisältyi etenkin muuttota entisistä siirto-

maista Eurooppaan. Seuraava vaihe oli vierastyöläisten kausi, jota jatkui öljykriisiin asti vuoteen 1973. Öljykriisin jälkeinen aika muutti muuttoliikkeen luonnetta aluksi perheiden yhdistämiseksi ja myöhemmin enenevässä määrin turvapaikkapolitiikaksi. Balkanin sota muutti siirtolaisuutta taas joukkoluonteiseksi. Keski- ja Itä-Euroopan muutos vaikutti usein lyhytaikaiseen mutta työperustaiseen siirtolaisuuteen. 1990-luvulla alettiin puhua aivoviennistä ja aivokierrosta (Salt ym. 2000).

Maahanmuuton osalta Euroopan maat ovat hyvin erilaisia (taulukko 1.5). Joillakin mailla on pitkä positiivisen maahanmuuton historia, joka voi juontua esimerkiksi siirtomaa-ajoista. Entisiin siirtomaihinsa avointa maahanmuuttopolitiikkaa ovat harrastaneet esimerkiksi Alankomaat ja Iso-Britannia. Maahanmuuton toiseksi aalloksi on kutsuttu kautta, jota luonnehti vierastyöläisten vastaanottaminen teollisuuden tarvitsemaksi työvoimaksi. Saksa esimerkiksi on maahanmuutossa tullut tunnetuksi lähinnä vierastyöläisiä vastaanottavana maana. Ruotsi on ollut sekä hanakka vastaanottamaan työperäistä maahanmuuttoa (mm. Suomessa 1970-luvulla) että aktiivinen humanitaarisen maahanmuuton saralla.

**Taulukko 1.5** Maahanmuuttajien kokonaismäärä, uudet muuttajat sekä osuus väestöstä ja työllisistä eräissä maissa vuonna 2000.

	Yhteensä maassa (tuhatta)	Uusia muuttajia (tuhatta)	Maahanmuuttajien osuus väestöstä, %	EU:n ulko- puolelta % väestöstä	Osuus työllisistä
Alankomaat	1 615	91	10,1	8,8	4,0
Iso-Britannia	2 298	289	3,9	2,4	4,0
Norja	305	28	6,8	3,9	--
Ranska	3 263	119	5,5	3,5	6,0
Ruotsi	1 004	34	11,3	7,2	4,5
Saksa	7 344	674	8,9	6,7	8,0
<b>Suomi</b>	<b>91</b>	<b>9</b>	<b>1,7</b>	<b>1,4</b>	<b>1,5</b>
Tanska	259	20	5,8	3,9	2,5
EU 15	18 839	1 426	5,0	3,5	--
Kanada	4 971	227	17,4	--	--
Yhdysvallat	19 767	850	9,3	--	12,8

Lähde: Pekkalan (2004, taulukot 1 ja 2) kokoamat tiedot.

Joissakin maissa, kuten Suomessa, maahanmuuttoa on eri syistä johtuen tapahtunut tähän mennessä vain vähän. Suomella ei ole siirtomaahistoriaa eikä sillä esimerkiksi Ruotsista poiketen ole ollut tarvetta tuoda maahan työvoimaa. Maahanmuutto onkin ollut toistaiseksi hyvin satunnaista ja luonteeltaan muuta kuin työperustaista.<sup>6</sup> Kansainvälisissä vertailuissa Suomi erottuu maana, jossa ulko-

<sup>6</sup> Vielä vuonna 1988 siirtolaisasiain neuvottelukunta näki maahanmuutto- ja ulkomaalaispolitiikkaa koskevassa mietinnössään, ettei työperustaista maahanmuuttoa tarvita eikä maahanmuuttoa tulisi pyrkiä lisäämään, koska työvoiman tarve tuli tyydyttää ensisijaisesti omia työvoimavaroja kehittämällä.

maalaisten väestöosuus ja osuus työllisistä on pieni. Maahanmuutto Suomeen on viime vuosikymmenenä vilkastunut mutta on määrältään edelleen vähäistä muihin maihin verrattuna.

Euroopan unionin ulkopuolisista maista etenkin Yhdysvalloissa, Kanadassa ja Australiassa maahanmuuttajien rooli maassa ja sen talouskehityksessä on huomattavan suuri. Näissä maissa on paljon korkeasti koulutettuja maahanmuuttajia, esimerkiksi Australiassa joka neljäs koulutetusta työvoimasta on tullut ulkomailta. Suomessa taas koulutetusta työvoimasta huomattavan pieni osa on ulkomaalaisia. Koulutetuista ulkomaan kansalaisistakin joka viides on työtön. (Pekkala 2004.)

**Taulukko 1.6** Koulutettujen maahanmuuttajien osuus koulutetuista eräissä maissa vuonna 1998 sekä ulkomaalaisten korkeasti koulutettujen työllisyys.

Maahanmuuttajien osuus koulutetuista, %	
Alankomaat	3,2
Iso-Britannia	3,9
Ranska	5,4
Ruotsi	3,8
Saksa	7,9
<b>Suomi</b>	<b>0,7</b>
Tanska	2,5
EU 15	4,5
Yhdysvallat	7,2
Ulkomaisten korkeasti koulutettujen työllisyys, % työllisistä	
EU 14	3,5
Yhdysvallat	10
Kanada	18
Australia	25

Lähde: Pekkala 2004.

Maahanmuuttopolitiikka hakee Suomessa muotoaan. Suomen kautta aikojen ensimmäinen maahanmuutto- ja pakolaispoliittinen ohjelma on vuodelta 1997. Sitä on seurannut laki maahanmuuttajien kotouttamisesta vuonna 1999 ja viimeksi siirtymäaikasäädökset sekä ulkomaalaislain uusiminen vuonna 2004. Parhailtaan työskentelee maahanmuuttopolitiittista ohjelmaa valmisteleva virkamies-työryhmä, joka jättää esityksensä "aktiivisen maahanmuuttopolitiikan" linjaukseksi kesällä 2005.

## **Euroopan unionin väestö**

Eurostatin keräämien tilastojen valossa 25 maan Euroopan unionissa oli 380 miljoonaa asukasta vuonna 2003. EU-alueella väestö kasvaa pääasiassa muutto- liikkeen takia. Vuonna 2003 alueelle syntyi 4 miljoonaa lasta. Kuolleita oli 3,7 miljoonaa, joten luonnollista väestönkasvua vielä tapahtuu, joskin edellisvuotta vähemmän. Maahanmuuton kanssa väestönlisäys oli noin 1,3 miljoonaa henkeä, tai väkilukuun suhteutettuna 0,34 prosenttia (Statistics in Focus 1/2004).

Vuonna 2004 jäseniksi liittyvien maiden yhteenlaskettu asukasluku on 105 miljoonaa. Laajentuneen EU:n väkiluku on noin 485 miljoonaa henkeä. Laajentumisen kasvatti EU:n väestöä lähes 30 prosentilla ja nosti EU-kansalaisten osuutta maailman väestöstä 6:sta 8 prosenttiin.

Uusissa jäsenmaissa väestökehitykseen on viimeisen yli kymmenen vuoden aikana yleisesti ottaen kuulunut syntyvyyden hyvin matala taso, maastamuutto ja elinajanodotteiden pientyminen. Vuoden 1990 ja 2000 aikana väkiluku pieneni näissä maissa 1,3 miljoonalla. Väestökehityksen näkökulmasta itälaajentuminen nopeuttaa väestön vähenemistä EU:n alueella. Toisaalta niiden nykyisen väestörakenteen takia (suuret nuoret ikäluokat) Euroopan ikääntymistahti hieman hidastuu. Työikäisen väestön määrä kääntyy EU-alueella laajentumisen takia laskuun aikaisemmin ennustettua myöhemmin vasta vuoden 2010 jälkeen (Statistics in Focus 12/2001).

### **1.4 Yhteenveto: Suomen väestötilanne kansainvälisessä vertailussa**

Kansainvälisten ja kotimaisten väestötilastojen perusteella voi Suomen väestötilanteesta ja menneestä väestökehityksestä tehdä seuraavanlaisen yhteenvedon:

- Väestön määrä on kasvanut tasaisesti.
- Väestön ikärakenteen muutokset ovat olleet nopeita ja Suomi on "demografisen vallankumouksen" kokeneiden ja kokevien maiden etujoukossa.
- Väestömäärä on kasvanut etenkin työikäisen väestön lisääntymisen kautta.
- Väestöllinen huoltosuhde on ollut vakaa ja edullinen; ikääntyneiden määrän kasvu on kompensoitunut lasten määrän vähenemisellä.
- Suomen väestö on kansalaisuus- ja kielivertailuissa varsin homogeeninen
- Kuolleisuus on pienentynyt nopeasti.
- Naisten elinajan odote on noussut Euroopan kärkiluokkaan.
- Miesten elinajan odote on Länsi-Euroopan heikoimpien maiden joukossa.
- Sukupuolten väliset kuolleisuuserot ovat Suomessa erittäin suuret.
- Syntyvyys on Suomessa Euroopan kärkimaiden joukossa, joskin alle uusiuutumistason.



- Keskimääräinen synnytysikä on korkeimpien joukossa.
- Perherakenteiden muutoksessa (avioerojen määrä, avoliittojen lisääntyminen, avioliiton ulkopuolella syntyneiden lasten osuus) Suomi on muiden pohjoismaiden jälkeen Euroopan kärjessä.
- Monilapsisten perheiden osuus lapsiperheistä on Euroopan korkeimpia.
- Suomen väestöstä on ulkomaalaistaustaisia hyvin pieni osa.
- Maahanmuutto on ollut luonteeltaan voittopuolisesti muuta kuin työperäistä maahanmuuttoa.

Ikä- ja perherakenteiden muutokset ovat teollisuusmaille yhteisiä kehityskulkuja. Väestökehityksessä on havaittavissa samansuuntaisia trendejä ja tietynlaista konvergenssia. Etenkin perherakenteiden suhteen voidaan nähdä, että muiden maiden väestörakenne on kehittynyt ja kehittymässä pohjoismaiseen suuntaan.

Väestönkehitystä kuvaavien tunnuslukujen valossa on mahdollista identifioida sellaisia kohtia, joissa Suomi erottuu muita maita huonommassa valossa. Tämän lyhyen vertailun tuloksena on mahdollista nostaa seuraavia teemoja pohdittavaksi:

- miesten kuolleisuuden vähentäminen ja elinajan odotteen lisääminen
- keskimääräisen synnytysiän alentaminen
- perherakenteiden muutoksen merkityksen arvioiminen
- väestön ulkomaalaisosuuden lisääminen työperustaisella maahanmuutolla

Väestörakenteiden eroilla on tärkeä merkitys esimerkiksi talouskasvun, työllisyyden, julkisten menojen (kuten sosiaalimenojen) tai sosiaaliturvan rakenteen kannalta. Ajallisissa tai kansainvälisissä vertailuissa erilaisen väestörakenteen merkitystä ei yleensä huomioida tai tunnisteta. Kuitenkin on selvää, että erilaisista väestörakenteista syntyy erilaisia tarpeita.

Tulevan kehityksen kannalta tämä on merkityksellistä siksi, että monissa maissa ollaan vasta siirtymässä sellaisiin väestörakenteisiin, joita pohjoismaissa on jo koettu. Nämä väestörakennemuutokset (vahvistettuina esim. käynnissä olevilla työmarkkinamuutoksilla) puolestaan voivat johtaa muita maita kehittämään sellaisia ratkaisuja, joita pohjoismaissa jo on.

Väestönkehitys ja väestörakenteen muutos ovat usein politiikkamuutosten taustalla. Euroopassa katseet ovat tällä hetkellä kääntyneet syntyvyyttä lisäävän politiikan etsiskelyyn. Tältä osin oppia etsitään usein pohjoismaista. Esimerkiksi sosiaaliturvan osalta monet Euroopan maat ovat kehittämässä lasten päivähoitojärjestelmiä ja vanhustenpalveluita demografisten muutosten ja naisten lisääntyneen työssäkäynnin motivoimina. Sen sijaan maahanmuuton osalta virikkeitä pitää etsiä pohjoismaita kauempaa. Euroopan muissa maissa on käynnissä maahanmuuton uudelleen arviointi, jonka tuloksena on maahanmuuton "kolmannen

aallon" politiikan linjaaminen (Niessen & Schibel 2003). Kolmannen aallon maahanmuuttopolitiikka on vahvasti ikärakenteen muutoksen ja (tulevien) työvoimatarpeiden motivoimaa ja saanut jo joissakin maissa selkeitä sisältöjä. Tuloksena on perinteisen maahanmuuttopolitiikan rinnalle syntynyt "selektiivistä maahanmuuttopolitiikkaa", jossa maahan haetaan työvoimaa eri alojen tarpeisiin.

Vähittäistä sopeutumista harjoitetaan eri maissa omista lähtökohdista käsin. Haasteisiin vastataan usein olemassa olevia järjestelmiä hitaasti uudistamalla. Toisaalta kun Suomen väestörakenne muuttuu jatkossa, politiikassa tulisi pohtia sitä, ovatko nykyiset ratkaisut edelleen kelpollisia jatkettaviksi laadultaan erilaisessa väestötilanteessa. Väestörakenteen muutoksella on ollut tapana nostaa esiin erilaisia uusia tarpeita tai muuttaa tarpeiden keskinäisiä painotuksia. Sosiaalipolitiikan sopeutumista tutkivassa kirjallisuudessa on nostettu esiin erilaiset uudet sosiaaliset riskit (esim. Bonoli 2002; Ferrera & Hemerijck 2003), joihin eri maissa on osattu vastata enemmän tai vähemmän hyvin. Riskien synty ja niihin vastaaminen on myös taloustieteellisen tutkimuksen kiinnostuksen kohteena.

"Uusia" riskejä synnyttävät paitsi väestön ikääntyminen myös esimerkiksi työmarkkinoilla tapahtuvat muutokset. Uusiksi sosiaalisiksi riskeiksi on paikannettu mm. kouluttamattomuuden riskiä, perheen perustamiseen liittyvää riskiä, työelämään siirtymiseen ajoittuviin vaikeuksiin liittyvää riskiä ja (pitkäaikais)työttömyyden riskiä. Hyvinvointivaltion säilyttäminen ennallaan ja sosiaalipolitiikan muutosjähmeys voivat johtaa siihen, että uusiin riskeihin ei vastata. Resurssit suunnataan tottumuksesta ja saavutettujen etujen suojelemisen vaikutuksesta "vanhoihin" sosiaalisiin riskeihin.

## 2 TULEVA VÄESTÖNKEHITYS

### 2.1 Voiko väestöennusteisiin luottaa?

Tulevaa väestökehitystä arvioidaan *väestöennusteilla*. Suomessa väestöennuste tehdään ottamalla huomioon väestön ikä- ja sukupuolirakenne sekä laskemalla syntyvyyden, kuolevuuden ja muuttoliikkeen kehitys erikseen (ns. *komponenttimenetelmä*).

Väestöennuste on kuitenkin nimenä harhaanjohtava. Väestöennusteet eivät itse asiassa ole ennusteita siinä mielessä, että niissä olisi arvioitu eri tekijöiden kehitystä ja niiden vaikutusta väestökehitykseen. Ennusteen sijaan olisi mahdollista puhua pikemminkin *trendilaskelmista*, jotka perustuvat tilastoituihin tietoihin menneestä kehityksestä. Jos ennuste -sanaa halutaan välttää, voi puhua myös *tulevaisuuteen ulottuvista väestölaskelmista* (Nieminen 2004b). Väestöennuste ei siis välttämättä ole todennäköisin kehityskulku, vaan vain yksi mahdollinen tulevaisuudenkuva tai mahdollinen maailma kuten tulevaisuudentutkimuksessa ajatellaan (esim. Kamppinen ym. 2002). Kehitys voi kulkea toisinkin. Toisaalta väestöennusteen esittämän tulevaisuudenkuvan todennäköisyys voi olla suurikin, ainakin mikäli mitään mullistavaa tai arvaamatonta ei tapahtuisi (Alho 2003).

Väestöennusteiden historia Suomessa on kohtalaisen pitkä. Kansainväliset kokemukset ja huoli syntyvyyden laskusta olivat taustalla kun vuonna 1934 silloinen Tilastollinen päätoimisto (Tilastokeskuksen edeltäjä) teki ensimmäisen suomalaisen väestöennusteen. Väestöennusteita tehtiin myös vuosina 1939 ja 1949. Sen jälkeen ennusteiden laadinta on valtakunnansuunnittelutoimiston ja valtioneuvoston kanslian väestöennusteryhmän työtä lukuun ottamatta kuulunut Tilastokeskuksen perustehtäviin 1960-luvulta lähtien.

Nykyisin Tilastokeskuksessa tehdään kolmen vuoden välein väestöennustetyötä. Yhtäältä tehdään koko maata koskeva ennuste, toisaalta kunnittaiset väestöennusteet. Näitä voi pitää "virallisina" väestöennusteina, sillä suuri osa suunnittelutyöstä niin valtiolla kuin kunnissakin nojaa viime kädessä juuri näihin ennusteisiin, vaikkei niillä mitään virallista statusta sinänsä olekaan. Nykymuotoisina ennusteita on laadittu 1960-luvun alusta asti. Uusin ennuste on valmistunut syksyllä 2004 ja se voi jäädä pitkän sarjan viimeiseksi sillä seuraavaa ennustetta tehtäessä todennäköisesti sovelletaan jo uudenlaista ennusteen laatimisen tekniikkaa.

Suomea koskevia väestöennusteita tekevät monet kotimaiset ja kansainväliset tahot. Tilastokeskuksen lisäksi monet muutkin laitokset Suomessa tekevät väestöennusteita. Kansaneläkelaitos (KELA) on tehnyt omia väestöennusteitaan vuodesta 1968 lähtien. 1960-luvulla Tilastokeskuksen väestöennuste ei täysin täyt-

tänyt KELAn silloisia tarpeita. Tälläkin hetkellä oman ennusteen tekemisen perusteluna on etenkin vakuutusteknisten laskelmien tarve, nimenomaan KELAn hallinnoimien etuuksien kehityksen arviointi. Myös Eläketurvakeskus tekee omaa väestöennustettaan. Sen aikajänne on eläkkeiden ja eläkejärjestelmän luonteesta johtuen Tilastokeskuksen ennusteen aikajännettä pidempi. Eläketurvakeskus on käyttänyt pitkän aikavälin eläkemeno- ja maksutasolaskelmien eräänä lähtökohtana väestöennusteita, joita on eläkejärjestelmän luonteesta johtuen teknisesti jatkettu ajassa pidemmälle kuin esimerkiksi Tilastokeskuksen ennuste on ulottunut. Myös vakuutusyhtiöt, esimerkiksi eläkevakuutusyhtiöt tekevät pääomalaskentaa varten ja vakavaraisuutta arvioidakseen omia ennusteitaan väestönkehityksestä. Pelkästään kotimaisia ennusteita on siis useita ja niiden paljous selittyy etenkin sillä, että niillä on hieman erilaiset käyttötarkoitukset.

Suomea koskevia väestöennusteita laatii myös Eurostat, joka kutsuu ennusteita skenaarioiksi. Eurostat julkaisi ensimmäisen EU-maita koskevan väestöennusteensa vuonna 1995. Se esitti silloin kolme kehitysuraa (matalan, perusuran ja nopean kasvun ennusteet). Vuonna 1999 Eurostat tarkisti ennustettaan. Tällä hetkellä työn alla on jo pitkään ollut tätä seuraavan skenaarion laatiminen. Sen oli määrä valmistua syyskuussa 2004. Eurostatin väestöennusteita käytetään mm. Euroopan talouspoliittisen komitean julkisen talouden kestävyyslaskelmien pohjana ja siten niillä on käytännöllistäkin merkitystä Suomen kannalta.

YK:n väestöennusteissa päätavoite on yksityiskohtaisten maa-arvioiden sijaan globaalin väestöennusteen tekeminen. Esimerkiksi Suomea koskeva ennuste on tarkkuudeltaan ollut omaa kotimaista väestöennustettamme heikompi. YK:n ennusteiden oletukset Suomen osalta eivät ole kovin vakuuttavia eikä niitä ole perusteltu mitenkään. Niiden taustalla voi olla enemmän toiveajattelua kuin asiantuntemusta kansallisesta kontekstista. Toinen selitys voi olla se, että lähtökohtana on maanosien ja maailman väestön kehitys, mikä sitten teknisesti "jyvitetään" eri maille eri tavoin.

### **Väestöennusteiden oletukset**

Väestöennusteiden laatimisessa joudutaan tekemään oletuksia syntyvyyden, nettomaahanmuuton ja kuolleisuuden kehityksestä. Ennuste syntyy tyypillisesti lähiajan mennyttä kehitystä tarkastelemalla. Toisaalta väestökehityksestäkin on ollut eri aikoina useita erilaisia teorioita, joiden varaan ennusteita on joskus yritetty kiinnittää. Kokemus on osoittanut, etteivät teoriaperusteiset ennusteet ole kovin hyvin onnistuneet.

Lähimenneisyys vaikuttaa oletusten valintaan. Eurostatin vuoden 1999 väestöennuste esimerkiksi olettaa, että Suomen kokonaishedelmällisyys laskisi hieman nykyisestä (1,73 vuonna 2000, mutta ennusteissa 1,7 vuodesta 2010 vuoteen 2050 asti). Nettomaahanmuuton osalta Eurostat käyttää Suomelle 5 000 hengen

muuttovoittoa vuodesta 2010 alkaen. Elinajan odote nousisi Suomessa keskimäärin samaa tahtia kuin muissa EU-maissa, miehillä hieman nopeammin, naisilla taas hitaammin.

**Taulukko 2.1** YK:n, Eurostatin ja Tilastokeskuksen väestöennusteoletusten eroja.

	EU 1999	YK 2002	TK 2001
<b>Kokonaishedelmällisyys</b>			
2000–2004	1,72	1,73	1,73
2005–2010	1,70	1,73	1,73
2011–2014	1,68	1,74	1,73
2015–2020	1,69	1,76	1,73
2021–2024	1,70	1,77	1,73
2025–2030	1,70	1,79	1,73
2031–2040	1,70	1,82	1,73
2041–2050	1,70	1,85	1,73
<b>Elinajanodote, miehet</b>			
2000–2004	74,5	74,4	75,1
2005–2010	75,4	75,4	76,3
2011–2014	76,3	76,2	77,4
2015–2020	77,1	77,0	78,4
2021–2024	77,8	77,8	79,4
2025–2030	78,5	78,2	80,4
2031–2040	79,2	78,8	81,6
2041–2050	79,9	79,6	83,1
<b>Elinajanodote, naiset</b>			
2000–2004	81,5	81,5	81,8
2005–2010	82,2	82,3	82,6
2011–2014	82,8	83,1	83,3
2015–2020	83,4	83,6	84,0
2021–2024	83,9	84,1	84,6
2025–2030	84,3	84,5	85,2
2031–2040	84,7	85,1	86,0
2041–2050	85,0	85,9	87,0
<b>Nettomaahanmuutto</b>			
2001–2004	5 460	4 000	5 000
2005–2010	5 085	4 000	5 000
2011–2050	5 000	4 000	5 000

Suomen nykyiseen ennusteeseen verrattuna tuorein YK:n ennuste (YK 2002) ajattelee syntyvyyden kääntyvän reilusti korkeammalle tasolle. Toisaalta se on kuolleisuuden osalta pessimistisempi kuin Tilastokeskuksen ennusteen oletus, joka puolestaan on osoittautunut toteutunutta kehitystä aliarvioivaksi. Suomen nettomaahanmuuton YK arvioi kotimaisia ehkä varovaisiakin arvioita alemmalle tasolle.

On huomattava, että vaikka Suomessa tehdään useita väestöennusteita syynä ei ole se, että eri tahot näkisivät väestöennusteiden rakentamisen kannalta olennaiset syntyvyys-, maahanmuutto- ja kuolleisuusoletukset eri tavoin. Päinvastoin näyttää siltä, että väestöennusteen laatimisessa käytetyistä oletuksista ei Suomessa vallitse erimielisyyttä.

### **Väestöennusteiden tarkkuus**

Kun katsotaan Tilastokeskuksen pidemmän aikavälin vuosien 1973 ja 2001 välillä laadittuja ennusteita huomataan merkillinen piirre. Väestömäärän kääntymistä laskuun on ennustettu kaikissa ennusteissa ja taitekohta on eri ennusteissa aina siirtynyt tuonemmaksi. Vuoden 1973 ennuste ennakoiki väkiluvun kääntyvän laskuun jo vuonna 1980. Taustalla oli Ruotsiin muuton aiheuttama romahdus väkiluvussa. Seuraava vuoden 1975 ennuste näki taitekohdaksi vuoden 1990. Myöhemmin tehdyissä ennusteissa taitekohta on aina siirtynyt eteenpäin.

Suomea koskevien ennusteiden yhteinen piirre toteutuneeseen kehitykseen verrattuna on, että ennusteet ovat järjestään aliarvioineet väestökasvua. Toisin sanoen toteutunut väestökehitys on ollut ennusteita suurempaa. Näin arvio väkiluvun kääntymisestä laskuun on siirtynyt. Toiseksi viimeisin kotimainen ennuste vuodelta 2001 ei ollut tässä suhteessa poikkeus. Siinä kuolleisuus ennakoitiin vuosina 2001–2003 toteutuneeseen verrattuna suuremmaksi ja maahanmuutto hivenen toteutunutta pienemmäksi. Hedelmällisyyden osalta ennuste on ainakin tällä lyhyellä ajanjaksolla ollut kohtalaisen hyvä. Taustalla on ennusteiden sofistikoituneisuus: hedelmällisyyden kehitystä esimerkiksi ennustetaan Suomessa jakamalla maa 148 erilaiseen syntyvyysalueeseen. Systemaattisella otteellakaan ei tosin voi välttää sitä, että syntyvyyydessä on vuosittaista vaihtelua, jota ei osata ennustaa.

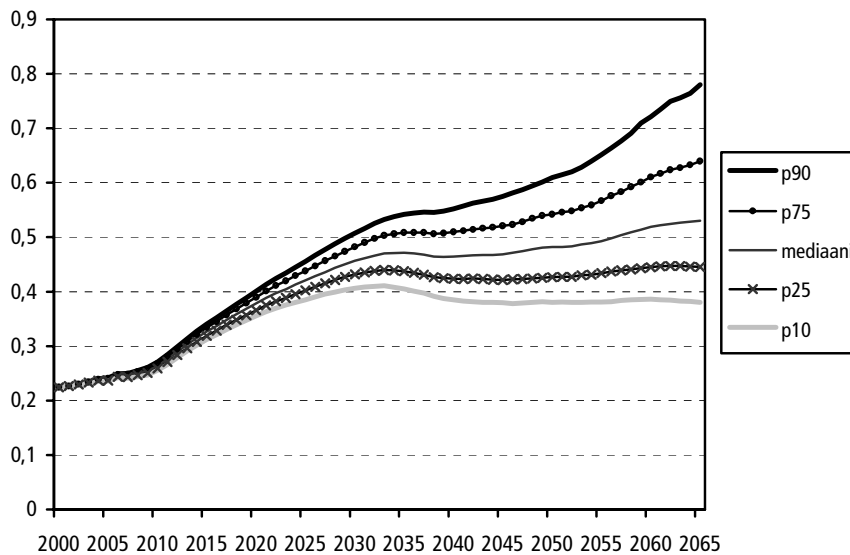
Ennusteilla näyttää olevan tapana mennä pieleen, etenkin pitkällä aikavälillä. Toteutuva kehitys on toisenlaista kuin mitä yksinkertaiset laskelmat näyttävät. Yksinkertainen selitys on se, ettei kehitykseen vaikuttavia tekijöitä tiedetä ja ennakoimattomia yllätyksiä tapahtuu. Koko maan ennusteet osuvat helpommin oikeaan kuin alueelliset ja kunnittaiset väestöennusteet. Ennusteiden epäluotettavuuteen vaikuttaa Suomessa vahvasti myös kuntien pieni koko. Suuren populaation kehitystä on satunnaistekijöiden häviämisen takia helpompi ennustaa kuin pienen. Muutama kuntaan muuttava lapsirakas perhe voi esimerkiksi kääntää pienen kunnan väestökehityksen.

Toisaalta lyhyellä ja keskipitkällä tähtäimellä (noin 5–10 vuoden päähän) ennusteet onnistuvat aika hyvin. Pitkän aikavälin tarkkuutta korjataan laatimalla ennusteita muutaman vuoden välein. Korjaukset eivät välttämättä ole suuren suuria ja tulevan kehityksen päälinjat eivät yleensä muutu. Yleistäen voi sanoa, että väestöennusteet ovat hyvinkin tarkkoja lähitulevaisuuden osalta ja suuntaa an-

tavia kauemmas ulottuvina ennusteina. Ennusteista saadun kokemuksen perusteella väestöennusteen antamaan kuvaan vuoden 2015 tilanteesta voi periaatteessa suhtautua aika suurella varmuudella, vuoden 2030 tilanne sen sijaan tulee todennäköisesti olemaan hieman toisenlainen kuin miltä ennuste näyttää. Nyrkkisääntö on, että mitä pidemmälle tulevaisuuteen ennusteita tehdään, sitä suuremmaksi kasvaa ennusteen epävarmuus.

Ennusteiden epävarmuuden takia on tilastotieteessä yritetty kehittää trendilaskelmien sijaan vaihtoehtoista tapaa ennusteiden laatimiseen. *Stokastisessa* ennusteessa yritetään ottaa aineiston hajonta paremmin huomioon. Stokastisia ennusteita käytetään erityisesti riskiarvioihin. Niiden antama haarukka onkin trendilaskelmia suurempi ja sikäli ne tuottavat kuvaa hyvinkin erilaisista kehityskuluista. Laajan hajonnan hyvä puoli on, että ne sikäli pakottavat epämiellyttävien skenaarioiden pohtimiseen (Alho 2004.)

**Kuvio 2.1** Ikäsuhteen ennustejakauma, yli 64-vuotiaat/15–64-vuotiaat vuosina 2000–2065.



Lähde: Alho 2002.

Kuviossa 2.1 havainnollistetaan väestöennusteisiin liittyvää epävarmuutta tarkastelemalla 65 vuotta täyttäneen väestön suhdetta työikäiseen väestöön (15–64-vuotiaat) vuoteen 2065 asti. Ennustejakauman tunnusluvut perustuvat stokastisella väestöennustemallilla simuloituun 1 500 väestöennusteeseen (ks. Alho 2002). Laskelmat ovat ehdollisia sille että väestöennusteisiin liittyvä epävarmuus on yhtä suuri kuin historiassa.

Kuten kuviosta voi todeta, vuonna 2000 Suomessa oli 0,2 65 vuotta täyttäneitä yhtä työikäistä kohti. Kuviossa on esitetty ennustejakaumaan liittyviä luottamustavallisuusrajoja erilaisilla raja-arvoilla. Kuvion alin viiva p10 kuvaa raja-arvoa, jota alempana on 10 prosenttia ikäsuhdejakauman havainnoista. Käyrää seuraamalla voidaan nähdä, että vuonna 2050 on 10 prosentin todennäköisyys sille, että ikäsuhde on 0.38 tai sitä alhaisempi. 50 prosenttia havainnoista osuu käyrien p25 ja p75 väliin. Vuonna 2050 on siis 50 prosentin todennäköisyys sille, että ikäsuhde osuu välille 0,43 ja 0,54.

Stokastisen väestöennustemallin mukaan ikäsuhde siis kasvaa suurella (noin 75 %) todennäköisyydellä yli kaksinkertaiseksi nykyisestä. Vuonna 2050 eläkeiän saavuttaneita olisi siis kaksi viittä työikäistä kohti. Kuviosta nähdään myös selvästi epävarmuuden lisääntyvän ajassa. Piste-ennuste on melko luotettava seuraavat parikymmentä vuotta, mutta sen jälkeen ikääntymisvauhti voi vaihdella varsin paljon.

### **Väestöennusteiden rooli tulevaisuuteen varautumisessa**

Kun väestöennusteisiin halutaan nojata päätöksenteossa, on syytä olla varovainen. Eri tahojen tekemät ennusteet voivat olla erilaisia, eikä yhtä skenaariota voi helposti perustella muita luotettavammaksi. Tästä syystä tehdään usein vaihtoehtoisia skenaarioita. Niiden hyötynä on se, että ne pakottavat arvioimaan päätöksiin sisältyvien riskien suuruuksia. Riskiä karttavan päättäjän on syytä miettiä myös heikkoja vaihtoehtoja ja niiden seurauksia. Päätöksiä tehdään yleensä jonkun tietopohjan ja tuleviaan kehitykseen liittyvien oletusten varassa. Pulma on se, että oletuksiin liittyy helposti toiveajattelua ja liiallista luottamusta. Usein kehitys ei kuitenkaan toteudu näiden oletusten kaltaisena. Päätöksenteossa on vähemmän mietitty sitä, mitä tehdään, jos odotukset eivät toteudukaan ja huonojen skenaarioiden riskit aktualisoituvat.

Tulevaisuusselonteon keskeisenä taustamateriaalina on päädytty käyttämään Tilastokeskuksen väestöennustetta. Tilastokeskuksen ennusteet ovat osoittautuneet luotettavammiksi kuin kansainvälisten järjestöjen tekemät. Tilastokeskuksen väestöennusteita voi kokemuksen perusteella pitää verraten luotettavina noin 10 vuoden päähän. Siitä eteenpäin ennuste kuvaa ainakin yhtä mahdollista kehityskulkua, joka mahtuisi stokastisen ennusteen hajonnan sisälle.

Vaikka tässä taustaraportissa tyydytään esittämään pelkkä peruslaskelma raportoinnin yksinkertaisena pitämisen takia, ennusteisiin liittyvään epävarmuuteen on kiinnitetty paljon huomiota koko tulevaisuusselontekotyössä. Väestökehityksen ennustamiseen liittyvän epävarmuuden takia on muussa selontekotyössä tehty myös peruslaskelman variointia, ts. tehty useita eri laskelmia erilaisiin oletuksiin. Skenaarioiden rakentelutyötä on hyödynnetty erityisesti osaprojektissa 2 (alueellisen kehityksen osalta) ja osaprojektissa 3 (syntyvyyden ja maahanmuu-



ton kehityksen osalta). Osaprojektissa 4 puolestaan julkisen talouden kestävyyslaskelmia varten on tehty erilaisia vaihtoehtoisia oletuksia<sup>7</sup>. Myös osaprojektissa 5 (ikäntyminen voimavarana) esimerkiksi toimintakyvyn kehitystä ja palvelutarpeen kasvua lähestytään erilaisin tavoin. Väestöennusteita hyödyntävässä päätöksenteossa on Tilastokeskuksen ennusteen lisäksi syytä tutustua selonteon yhteydessä tehtyyn muuhun taustatyöhön sekä myös hajontaa lisäävään stokastiseen väestöennusteeseen (Alho ym. 2004).

## 2.2 Suomen Tilastokeskuksen väestöennuste

Tilastokeskuksen tuorein Suomea koskeva väestöennuste valmistui syyskuun lopussa 2004. Tilastokeskuksen väestöennuste on demografinen trendilaskelma, jossa väestönkehityksen on oletettu jatkuvan viime vuosien kaltaisena. Ennustetta laadittaessa ei siis ole otettu huomioon taloudellisten, sosiaalisten eikä muiden yhteiskunta- tai aluepoliittisten päätösten mahdollista vaikutusta tulevaan väestönkehitykseen. Väestöennuste on julkaistu vuoteen 2040 asti.

Väestöennusteen oletuksia on hieman muutettu vuoden 2001 ennusteeseen verrattuna. Kokonaishedelmällisyyden on arvioitu nousevan ja maahanmuuton määrän kasvavan. Syntyvien määrän laskemisessa käytetyt hedelmällisyydsluvut on pidetty nykytasolla koko ennustekauden. Kuolleisuuden on oletettu alenevan koko ennustejakson ajan 1980-luvun loppuvuosista 2000-luvun alkuvuosiin lasketun keskimääräisen vuotuisen muutoksen mukaisesti. Maassamuuton oletetaan jatkuvan samanlaisena kuin neljänä viime vuonna keskimäärin.

Muutoksilla on ollut seurauksia kuvaan väestökehityksestä. Kuten aikaisemmissakin ennusteissa on tapahtunut uuden ennusteen ilmestyessä, väkiluvun kääntyminen laskuun siirtyy eteenpäin, tällä kertaa neljällä vuodella vuodesta 2024 vuoteen 2028. Kun syntyvyyden ja maahanmuuton oletetaan ennusteessa kasvavan, myös lasten määrää koskevassa ennusteessa on iso eri edelliseen ennusteeseen verrattuna. Siinä missä vuoden 2001 ennuste arvioi alle 15-vuotiaita lapsia olevan 120 000 vähemmän vuonna 2030, nyt heitä olisikin 70 000 vähemmän.

### **Väestöennusteen mukainen väkiluvun kehitys vuoteen 2040**

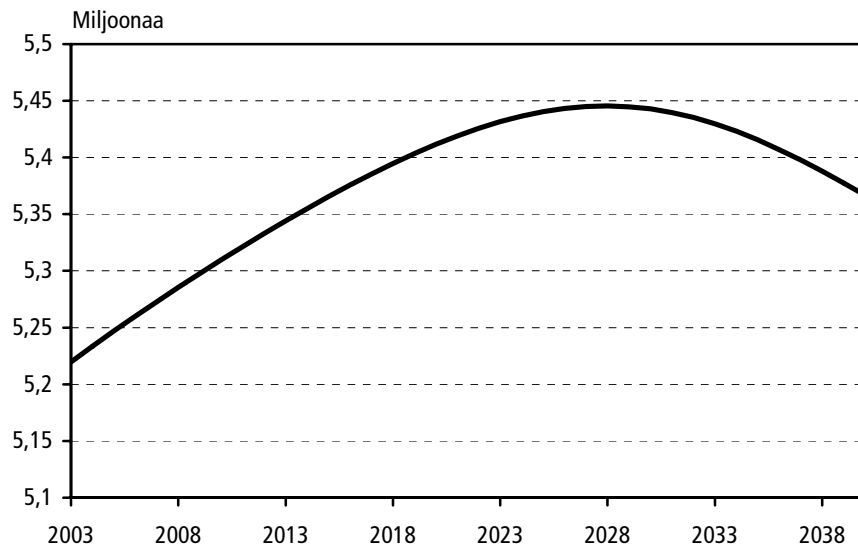
Vuoden 2004 väestöennusteen mukaan Suomen väkiluku kasvaa vuoteen 2028 asti, jolloin väkiluku Suomessa olisi 5,45 miljoonaa. Tämän jälkeen väkiluku kääntyy hitaasti laskuun (kuvio 2.2). Vuotuinen kuolleiden määrä ylittää synty-

---

<sup>7</sup> Kestävyyslaskelmissa oletukset koskevat etenkin talouskehitystä, tai tarkemmin työn tuottavuuden ja työllisyyden kehitystä ja niiden vaikutusta julkistalouteen. Väestöön liittyviä sensitiivisyydelaskelmia ei väestöennusteiden valmistumiseen liittyvien aikataulujen takia ollut mahdollista tehdä selontekotyön valmisteluaikataulun puitteissa.

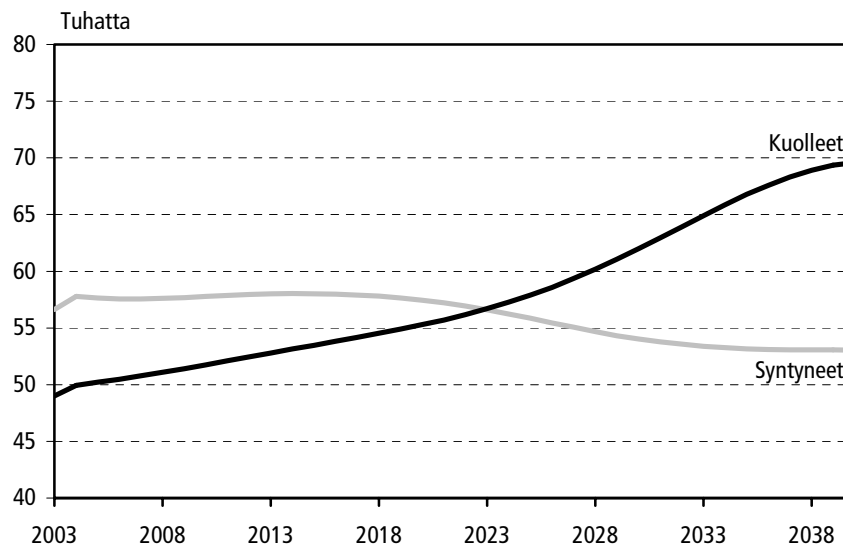
neiden määrän vuonna 2023 (kuvio 2.3), mutta nettomaahanmuutto pitää väestönkasvua yllä jonkin aikaa vielä sen jälkeen.

**Kuvio 2.2** Väestönmäärän kehitys vuosina 2003–2040.



Lähde: Tilastokeskuksen väestöennuste 2004.

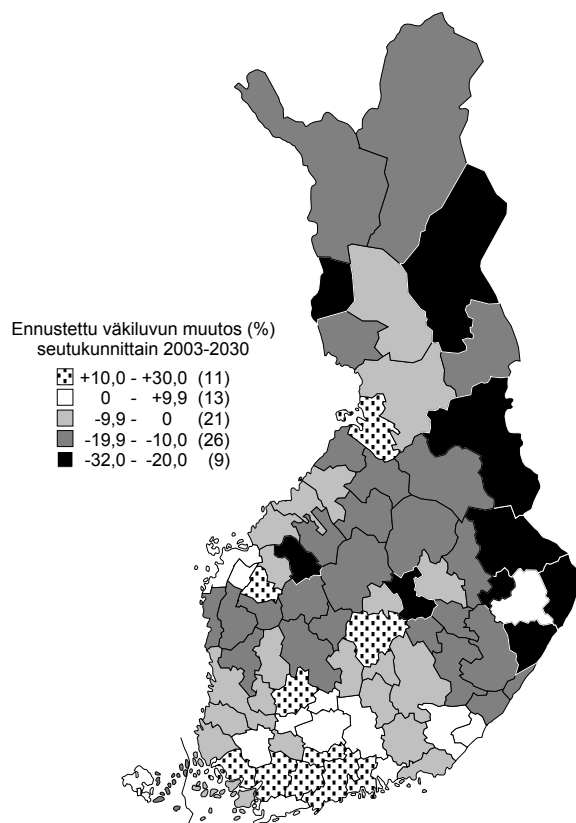
**Kuvio 2.3** Syntyneet ja kuolleet vuosina 2003–2040.



Lähde: Tilastokeskuksen väestöennuste 2004.

Tuleva väestökehitys vaihtelee alueittain.<sup>8</sup> Kainuun väkiluvun ennustetaan pienentyvän vuoteen 2040 mennessä neljänneksen nykyisestä, jos muuttoliike jatkuu yhtä vilkkaana kuin viime vuosina. Seuraavaksi eniten väestö vähenee Etelä-Savossa, Lapissa ja Pohjois-Karjalassa, joiden väkiluku on ennusteen mukaan vuonna 2040 noin 15 prosenttia nykyistä pienempi. Suhteellisesti eniten väkiluku kasvaa Uudellamaalla ja Itä-Uudellamaalla. Niiden väkiluku on ennusteen mukaan vuonna 2040 noin 15 prosenttia nykyistä suurempi.

**Kuvio 2.4** Väestökehitys alueittain.



Lähde: Tilastokeskuksen väestötilastot ja väestöennuste 2004.

### Väestörakenteen kehitys väestöennusteen mukaan

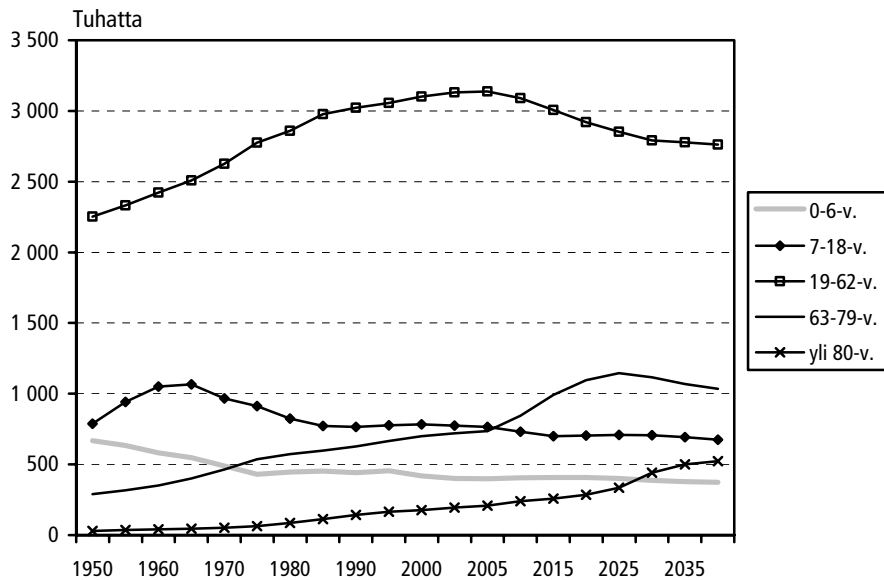
Perinteisellä ikäryhmäjaottelulla (0–14 v., 15–64 v. ja 65+) voi todeta 65 vuotta täyttäneiden osuuden kasvun ja työikäisten osuuden laskun. Yli 65-vuotiaiden osuus väestöstä kasvaa nykyisestä 16 prosentista 26 prosenttiin vuoteen 2030 mennessä. Osuuden kasvu alkaa näkyä voimakkaasti 10 vuoden päästä. Alle 15-

<sup>8</sup> Tulevaisuusselonteon liiteraportti 2 tarkastelee aluekehitystä lähemmin.

vuotiaiden lasten osuus väestöstä pienenee puolestaan nykyisestä 18 prosentista 15 prosenttiin. Työikäisten osuus väestöstä vähenee vuoteen 2040 mennessä nykyisestä 67 prosentista 58 prosenttiin. Työikäisten määrä alkaa vähentyä tuntuvasti vuodesta 2010 lähtien, jolloin sotien jälkeiset suuret ikäluokat tulevat eläkeikään.

Kuvio 2.5 esittää eri ikäryhmien määrällistä kehitystä hieman totutusta poikkeavalla ikäryhmäjaottelulla. Kuviossa Suomen väestö on jaettu viiteen ikäryhmään, alle kouluikäisiin, oppivelvollisuusikäsiin, työikäisiin (19–62-vuotiaisiin), ns. kolmannessa iässä oleviin (63–79-vuotiaat) ja 80 vuotta täyttäneisiin. Kuvio näyttää selkeästi kuinka työikäisten määrä on sotien jälkeen kasvanut ja nyt saavuttanut lakipisteensä. Parhaassa työiässä olevien määrä on kääntymässä laskuun aivan lähiaikoina. Kuvio myös osoittaa, kuinka kolmannessa iässä olevien määrä alkaa samanaikaisesti kasvaa. Muutaman vuoden päästä kolmannessa iässä on enemmän väkeä kuin Suomessa on oppivelvollisia. Väestöennusteen mukaan pienten lasten ja kouluikäisten lasten määrät pienenevät tasaisen hitaasti. 80 vuotta täyttäneiden määrä nousee tasaisesti seuraavien 20 vuoden aikana ja määrän kasvun ennustetaan jyrkkenevän 2030-luvulla.

**Kuvio 2.5** Viiden ikäryhmän määrällinen kehitys vuosina 1950–2040.

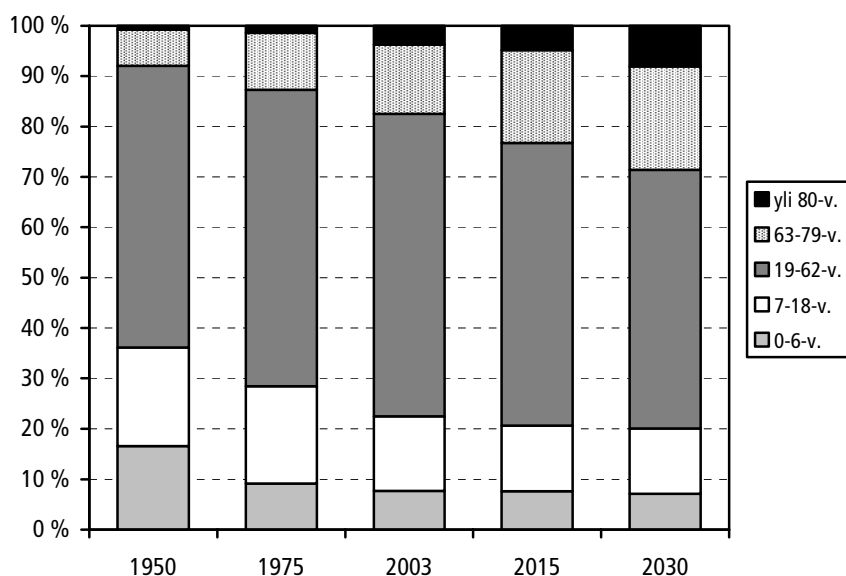


Lähde: Tilastokeskuksen väestötilastot ja väestöennuste.

Kuviossa 2.6 näytetään ikäryhmien suhteellisten osuuksien kehitys. Vuonna 1950 väestöstä yli kolmasosa oli alle 19-vuotiaita. 63 vuotta täyttäneitä oli puolestaan vajaa kymmenen prosenttia. Viimeisimmän väestötilaston tiedon mukaan Suomen väestöstä on tällä hetkellä alle 19-vuotiaita hieman yli viidennes. 63 vuotta

täyttäneitä puolestaan on hieman alle viidennes. Vuonna 2030 lasten ja nuorten osuus on edelleen viidenneksen luokkaa mutta 63 vuotta täyttäneet muodostavat väestöstä jo lähemmäs 30 prosenttia. Kuviosta näkyy myös nuorempien eläkeläisten ja 80 vuotta täyttäneiden osuudet. Vuoden 2015 jälkeen suhteellinen kasvu on reippainta juuri 80 vuotta täyttäneiden keskuudessa. Kuvio näyttää selkeästi paitsi nuorten ja vanhojen ikäryhmien suhteellisen koon muutoksen yli ajan myös työikäisten osuuden trendinomaisen vähenemisen.

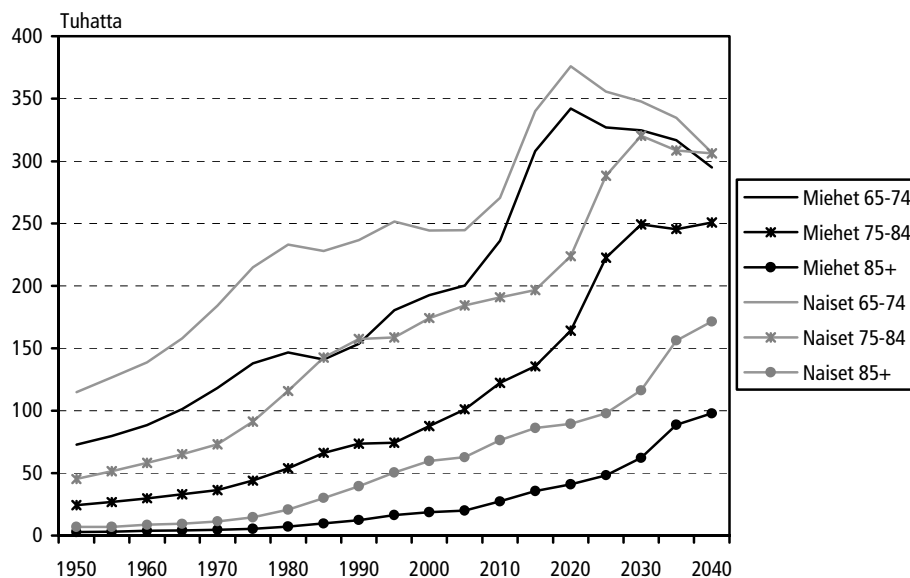
**Kuvio 2.6** Viiden ikäryhmän suhteellinen kehitys vuosina 1950, 1975, 2003, 2015 ja 2030.



Lähde: Tilastokeskuksen väestötilastot ja väestöennuste.

Koska ikärakenteen muutoksessa on kyse paitsi työikäisten määrän laskusta myös vanhempien ikäryhmien määrän kasvusta, on paikallaan esittää tarkempi kuva 65 vuotta täyttäneiden määrällisestä kehityksestä. Vanhemmissa ikäryhmissä myös sukupuolen merkitys korostuu. Kuvio näyttää ensinnäkin sen kuinka kasvua on jo tapahtunut 1950-luvulta lähtien. Toiseksi kuviosta huomataan, että sotien aiheuttamat väestönvähennykset näkyvät seuraavan kymmenen vuoden aikana verraten tasaisena aikakautena. Kolmanneksi kuvio näyttää, että jatkossa kasvua tapahtuu voimakkaasti kaikissa ikäryhmissä ja molemmilla sukupuolilla. Neljänneksi kuvio esittää myös sen, miten ikäryhmien koon kasvu ajoittuu. Vuoteen 2020 asti kasvua tapahtuu nimenomaan 65 vuotta täyttäneiden mutta alle 75-vuotiaiden keskuudessa. Vuoden 2020 jälkeen kasvu näkyy voimakkaana 75–84-vuotiaiden ikäryhmässä ja myöhemmin myös 85 vuotta täyttäneiden määrissä. Suuret ikäluokat kulkevat näissä ikäryhmissä ja aiheuttavat ikäryhmien kokoa kuvaaviin käyriin aaltomaista liikettä.

**Kuvio 2.7** Yli 65-vuotiaan väestön määrä vuosina 1950–2003 ja ennuste vuosina 2004–2050.



Lähde: Tilastokeskuksen väestötilastot ja väestöennuste 2004.

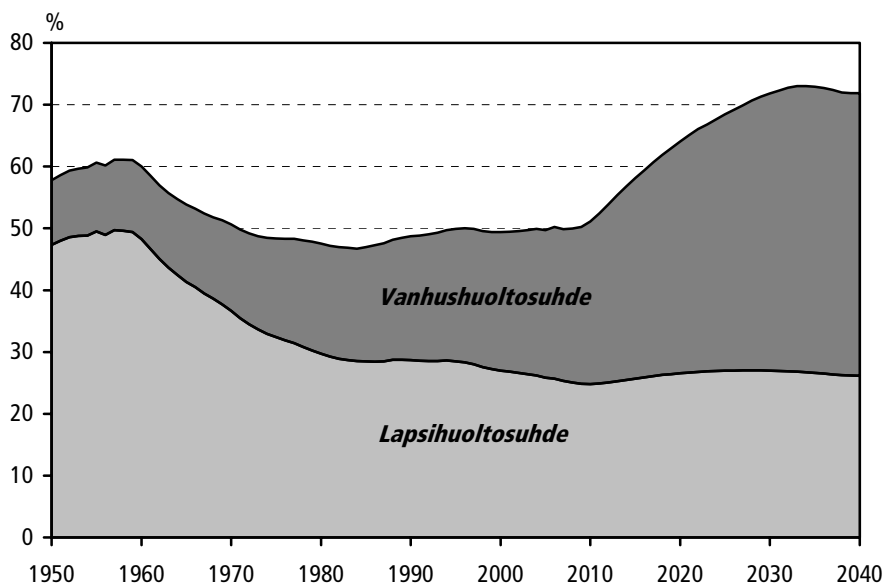
Suhteellisesti kasvun ennustetaan olevan suurinta kaikista vanhimmissa ikäryhmissä. Yli 85-vuotiaiden vanhusten osuus väestöstä nousee viime vuodenvaihteen 1,6 prosentista 5,0 prosenttiin vuoteen 2040 mennessä. Heidän määränsä kasvaa nykyisestä 83 000:sta 270 000:een.

### Huoltosuhteiden kehitys

Kuvio 2.8 kuvaa huoltosuhteiden kehitystä.<sup>9</sup> Huoltosuhte on laskennallinen käsite, jolla tässä ymmärretään alle 15-vuotiaiden ja 65 vuotta täyttäneiden suhdetta 15–64-vuotiaaseen väestöön. Kokonaishuoltosuhte koostuu lapsihuoltosuhteesta (0–14-vuotiaat/15–64-vuotiaat) ja vanhushuoltosuhteesta (65+/15–64-vuotiaat). 1950-luvulla huoltosuhte oli nykyistä heikompi ja aiheutui lasten suuressa määrästä (vrt. kuvio 2.6). 1960-luvulta alkaen huoltosuhte laski nimenomaan pienentyneen syntyvyyden vaikutuksesta. Vanhushuoltosuhte on kasvanut vähitellen ja suhte kasvaa merkittävästi vuodesta 2010 lähtien. jatkossa kokonaishuoltosuhteen kasvu johtuu yksinomaan vanhushuoltosuhteen kasvusta.

<sup>9</sup> Huoltosuhte on pitkään käytössä ollut vakiintunut termi. Sitä on kritisoitu etenkin siksi, että ikä ei välttämättä kerro huoltamisesta ja huollettavuudesta ja siksi, että huolto-sanalla on negatiivinen lataus. Tässä yhteydessä ei käytetylle suhdeluvulle ole yritetty keksiä uutta parempaa nimeä.

**Kuvio 2.8** Huoltosuhteiden kehitys vuosina 1950–2003, ja ennuste tulevasta kehityksestä vuosina 2004–2040.



Lähde: Tilastokeskuksen väestötilastot ja väestöennuste 2004.

## 2.3 Huomisen väestö maailmassa, EU-alueella ja muissa pohjoismaissa

### YK:n väestöennuste

Demografinen kehitys eri maissa on vaikuttanut paitsi globaaliin väestökehitykseen myös globaaleihin väestöennusteisiin. 1900-luvulla väestön määrä kasvoi 1,6 miljardista kuuteen miljardiin. Kuuden miljardin raja meni rikki vuonna 1999, kun vielä vuonna 1987 maailman väestö oli ollut viisi miljardia. Väestön vuosittainen kasvuvauhti oli parhaimmillaan 2 prosenttia. Tällä hetkellä kasvuvauhti on alentunut 1,3 prosenttiin.

YK:n tuoreimmassa pitkän aikavälin ennusteessa koko maailman väkiluvun odotetaan ylittävän 7 miljardia vuonna 2013, 8 miljardia vuonna 2028 ja 9 miljardia vuonna 2054. YK:n projektio ennustaa väestönkasvun saavuttavan lakipisteensä noin vuonna 2200, jolloin maailman väkiluku olisi kymmenen miljardin tietämissä. (UN 2004.)

Jos ennuste toteutuisi, vuonna 2050 maailman väestöstä 60 prosenttia asuisi Aasiassa, 20 prosenttia Afrikassa ja 9 prosenttia Latinalaisessa Amerikassa. Kun Euroopan osuus maailman väestöstä tällä hetkellä on noin 12 prosenttia, tule-

vaisuudessa osuus laskisi seitsemään prosenttiin. Euroopan väestön painoarvo maailman mittakaavassa jatkaa pienentymistään, sillä vuonna 1900 Euroopan osuus maailman väestöstä oli neljännes.

**Taulukko 2.2** YK:n ennuste maailman väestökehityksestä vuosina 2003–2050.

	2003	2025	2050
Koko maailma	6 301 463	7 851 455	8 918 724
<i>Josta ...kehittyneet alueet</i>	<i>1 203 296</i>	<i>1 241 377</i>	<i>1 219 662</i>
<i>...vähemmän kehittyneet alueet</i>	<i>5 098 167</i>	<i>6 610 079</i>	<i>7 699 061</i>
<i>...vähiten kehittyneet alueet</i>	<i>718 080</i>	<i>1 148 840</i>	<i>1 674 521</i>
Afrikka	850 558	1 292 085	1 803 298
Aasia	3 823 390	4 742 232	5 222 058
Eurooppa	726 338	696 036	631 938
Latinalainen Amerikka ja Karibia	543 246	686 857	767 685
Pohjois-Amerikka	325 698	394 312	447 931
<i>..josta USA</i>	<i>294 043</i>	<i>358 030</i>	<i>408 695</i>
Oseania	32 234	39 933	45 815

Lähde: World Population Prospects: The 2002 Revision  
<http://www.un.org/esa/population/publications/publications.htm>

On arvioitu, että koko maailman väestön tasolla elinajanodotteet kaksinkertaisuivat 1900-luvulla, 30 vuodesta vuonna 1900 65 vuoteen vuonna 2000. Suurin osa tästä noususta aiheutui lapsikuolleisuuden vähenemisestä. Viimeisen vuosikymmenien aikana elinajan odotteet ovat kasvaneet lähinnä kuolleisuuden alenemisesta vanhemmissa ikäryhmissä. (Bloom & Canning 2004.)

### **Eurostatin väestöennuste<sup>10</sup>**

Eurostatin väestöskenaarion (Eurostat 1999) peruslaskelma osoittaa EU:n 15 jäsenmaan väestömäärän kääntyvän laskuun joskus vuoden 2020 jälkeen. Eurostatin ennusteen mukaan EU:n väkiluku vuonna 2050 olisi "vain" 12 miljoonaa pienempi kuin vuonna 2000.

Kehitys on eri maissa erilaista. Suurista jäsenmaista Saksan väkiluku kääntyy laskuun vuoden 2015 jälkeen. Saksaa aikaisemmin väkiluvun pienenemisen kevat Espanja vuoden 2010 jälkeen ja Italia jo nyt. Sen sijaan Isossa-Britanniassa ja Ranskassa väkiluvun oletetaan kasvavan aina vuoteen 2035 asti.

<sup>10</sup> Eurostatin tuoreen väestöskenaarion oli määrä ilmestyä alkusyksyllä 2004. Tämän raportin mennessä painoon ennustetta ei ollut vielä tullut.



Pienistä maista väkiluvun ennustetaan jatkavan kasvuaan ainakin vuoteen 2030 asti Tanskassa ja Ruotsissa sekä Belgiassa, Alankomaissa, Portugalissa ja Irlannissa. Väkiluvun ennustetaan kääntyvän laskuun näitä maita aikaisemmin Kreikassa, Itävallassa ja Suomessa.

**Taulukko 2.3** Eurostatin väestöennuste EU:n 15 jäsenmaan väestökehityksestä vuosina 2000–2050, miljoonaa henkeä.

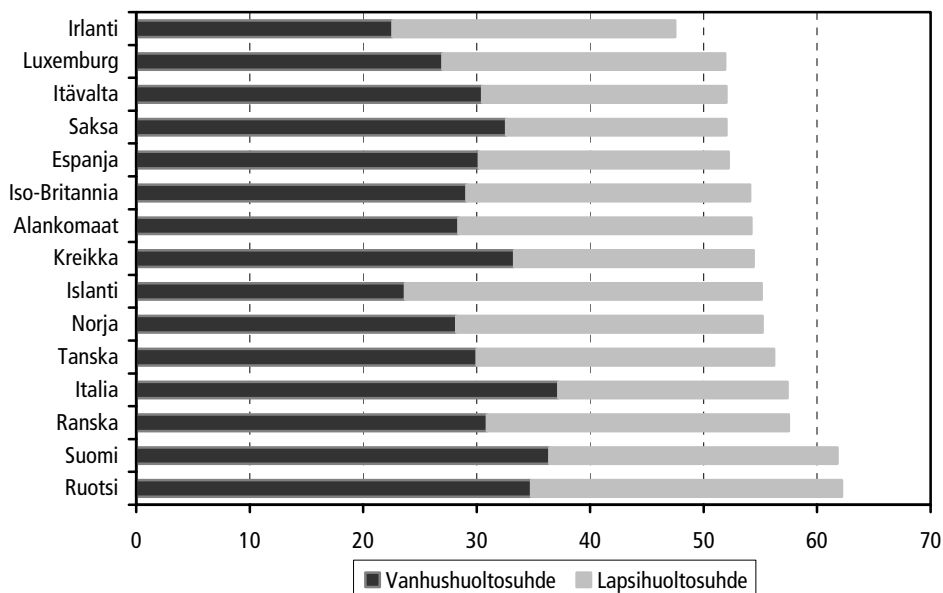
	2000	2015	2030	2050
EU-15	376,2	385,2	384,6	364,5
Belgia	10,2	10,4	10,5	10,1
Tanska	5,3	5,5	5,6	5,6
Saksa	82,1	83,5	82,0	76,0
Kreikka	10,5	10,8	10,7	10,2
Espanja	39,4	39,8	38,6	35,1
Ranska	59,2	62,2	63,7	62,1
Irlanti	3,8	4,3	4,6	4,8
Italia	57,6	56,8	54,0	48,1
Luxemburg	0,4	0,5	0,5	0,6
Alankomaat	15,9	17,0	17,7	17,7
Itävalta	8,1	8,2	8,1	7,6
Portugal	10,0	10,4	10,7	10,7
<b>Suomi</b>	<b>5,2</b>	<b>5,3</b>	<b>5,3</b>	<b>5,0</b>
Ruotsi	8,9	9,0	9,3	9,2
Iso-Britannia	59,5	61,5	63,2	61,8

Lähde: Eurostat population projections, Table 1F2AK, julkaisussa Eurostat Yearbook 2003.

Eurostatin väestöennuste sisältää myös eri ikäryhmien ennustetun kehityksen. Sen perusteella on mahdollista laskea huoltosuhteiden kehitys eri maissa. Eurostatin vuoden 1999 ennusteen mukaan myös ikärakenteen muutoksessa Suomi on nopeimmin muuttuvien maiden joukossa. Vuoteen 2020 mennessä huoltosuhte on Suomessa EU-alueen haasteellisin. Siitä eteenpäin muut maat saavat Suomen kiinni ja menevät myöhemmin ohikin.

Vuoden 2020 huoltosuhtevertailua tai sen merkitystä ei kuitenkaan pidä liioitella. Erot kärjessä ja eri maiden välillä ovat sittenkin verraten pieniä. Kuvio 2.9 kuvaa huoltosuhteita eräissä EU- ja ETA-maissa vuonna 2020 kansallisten väestöennusteiden pohjalta laskettuna. Kansallisten ennusteiden valossa heikoimmat huoltosuhteet ovat vuonna 2020 Suomella ja Ruotsilla. Ennusteiden sisältämä epävarmuus voi muuttaa maiden järjestystä. Ja huoltosuhdetta tärkeämpää on elatussuhte, eli työllisten ja ei-työllisten suhde. Elatussuhteiden kehitystä on huomattavasti vaikeampaa ennustaa.

**Kuvio 2.9** Huoltosuhteet EU-maissa vuonna 2020 (0–14-v./15–64-v. ja 65+/15–64-v. X 100).



Lähde: [www.europa.eu.int/comm/eurostat](http://www.europa.eu.int/comm/eurostat).

Huom. Huoltosuhteet on laskettu Eurostatin verkkotilastopalvelusta 4.11.2004 saaduilla eri maiden tilastoviranomaisten julkaisemien uusimpien väestöennusteiden tiedoilla. Eurostatin uusinta väestöskenaariota ei selontekoa laadittaessa ollut vielä julkaistu.

## Muiden pohjoismaiden väestöennusteet

### *Ruotsi*

Suomen väestökehitystä on monesta syystä hyvä kontrastoida naapurimaamme Ruotsin kehitykseen. Vaikka olemme esimerkiksi talous- ja elinkeinoelämän, yhteiskuntarakenteen ja sosiaaliturvajärjestelmien osalta samankaltaisia näyttää siltä, että väestökehityksemme tästä eteenpäin poikkeavat toisistaan. Tärkeimmät erot ovat se, että Ruotsissa väkiluku ei käänny laskuun ja että siellä ikäänntyminen ei näytä yhtä voimakkaalta kuin Suomessa. Tämä johtuu siitä, että lasten ja työikäisten määrien on arvioitu jatkavan kasvuaan toisin kuin Suomessa.

Ruotsin tilastokeskuksen ennusteen mukaan väkiluku jopa jatkaa kasvuaan nopeampana kuin tähän asti. Tämä johtuu elinajan odotteen pitenemisen jatkumisesta, syntyvyyden kasvusta sekä myös maahanmuuton kasvusta. Vuodesta 1992 vuoteen 2002 väkiluku kasvoi 250 000 hengellä, seuraavan 10 vuoden aikana odotetaan kasvuksi 410 000 henkeä. Ruotsin väkiluvuksi vuonna 2050 ennustetaan 10,6 miljoonaa (nykyisin 8,9 miljoonaa) (SCB 2004).

Ruotsin ikäpyramidi on erilainen kuin Suomen. Vuosina 1992–2002 vanhuuseläkeläisten lukumäärä väheni 1 000:lla. Vuosina 2002–2012 yli 65-vuotiaiden lukumäärä kasvaa 270 000:lla lähinnä 1940-luvulla syntyneiden saavuttaessa eläkeiän ajanjakson loppupuolella. Vuoteen 2050 0–19-vuotiaiden määrä kasvaa 266 000:lla, 20–64-vuotiaiden määrä 510 000:lla ja yli 65-vuotiaiden määrä 914 000:lla.

Ruotsin väestöennusteen lähtökohtana on, että kokonaishedelmällisyys nousee 1,7 tasolle vuonna 2003 ja vähitellen 1,85:een vuodesta 2010 eteenpäin. Vuosittain kuolleisuuden oletetaan vähentyvän 2 prosenttia miehillä ja 1,5–2 prosenttia naisilla. Miesten elinajanodote nousee 77,7 vuodesta vuonna 2002 83,6 vuoteen vuonna 2050 (naiset 82,1–86,2). Ruotsin nettomuuttovoitto on viimeisen 20 vuoden aikana ollut keskimäärin noin 21 500 vuodessa. Vaihtelu on ollut erittäin voimakasta, huippuvuosina luku on ollut lähellä 50 000. Ennuste olettaa 23 000 nettomuuttoa jatkossa. Syntyvyyden oletetaan säilyvän Ruotsissa korkeampana kuin kuolleisuuden.<sup>11</sup>

Vuodesta 1980 vuoteen 2000 Ruotsin väestö kasvoi 560 000 henkilöllä. Henkilöt, joilla on ulkomaan kansalaisuus, ovat ulkomailla syntyneitä tai on ulkomaalainen tausta, vastaavat lähes koko väestönkasvusta. Vuonna 1980 oli ulkomaalaisen taustan omaavia henkilöitä 760 000. Vuosituhannen vaihteessa oli ulkomaalaisen taustan omaavien henkilöiden määrä kasvanut 530 000:lla, ja ryhmän oletetaan kasvavan 750 000:lla vuoteen 2020. Oletetaan, että vuonna 2020 ulkomaalaisen taustan omaavien henkilöiden määrä on yli 2 miljoonaa. Vuonna 2020 tulee SCB:n ennusteen mukaan joka viides Ruotsissa asuva olemaan joko maahanmuuttaja tai maahanmuuttajan lapsi (SCB 2004).

Tulevaisuudessa väestön kasvu tulee olemaan yhä riippuvaisempi maahanmuutosta. Kokonaisväestön kasvusta – lähes 780 000 henkilöä vuodesta 2002 vuoteen 2020 – on maahanmuuton osuus SCB:n laskelmien mukaan lähes 2/3 eli noin 515 000 henkilöä. Ilman maahanmuuttoa vähenisi työikäinen väestö 130 000 henkilöllä vuoteen 2020 mennessä. Koska useampi henkilö muuttaa Ruotsiin kuin Ruotsista pois, kasvaa nyt sen sijaan 20–64-vuotiaiden ryhmä yli 180 000 henkilöllä. Maahanmuuton tuomasta muuttovoitosta huolimatta tulee työikäisten väestönkasvu olemaan heikko seuraavana kymmenvuotiskautena.

---

<sup>11</sup> Ruotsin väestöennusteen taustalla olevien oletusten mielenkiintoisimpia piirteitä on hedelmällisyyden kasvuun liittyvä oletus. Syntyvien lasten määrän oletetaan jatkossa kasvavan. Vuoden 2003 väestöennusteessa hedelmällisyyden oletettiin kohoavan hitaasti 1,85 tasolle. Vuoden 2004 väestöennusteen ainoa oletuksiin tehty korjaus oli hedelmällisyyden nopeampi kohottaminen tuolle tasolle. Perusteluksi esitettiin, että 1990-luvun alun nuoret synnyttäjät ovat nyt täyttäneet 30 vuotta ja ruvenneet synnyttämään lisää lapsia (SCB 2004).

Ruotsiin muuttavien maahanmuuttajien alkuperämaa on muuttunut. Vuonna 1980 Ruotsiin tuli yhteensä 39 600 maahanmuuttajaa. Yli 50 prosenttia heistä oli syntynyt Pohjoismaissa ja noin 1/3 oli syntynyt EU25-maiden ulkopuolella. Vuonna 2002 muutti Ruotsiin 64 100 henkilöä, joista yli puolet oli EU-alueen ulkopuolelta. Etenkin pakolaisten ja heidän perheenjäsentensä maahanmuutto on lisääntynyt. SCB laskee tämän kehityksen jatkuvan. Vuoden 2002 väestönkasvusta – jolloin Ruotsin muuttovoitto oli 31 000 henkilöä – lähes 80 prosenttia tuli EU-alueen ulkopuolelta.

Mainitut muutokset väestön koostumuksessa tulevat todennäköisesti vaikuttamaan tulevaisuuden työvoiman tarjontaan. Ennusteet väestönkasvun oletetuista muutoksista ovat työvoiman tarjonnan suhteen epäsuotuiset.

**Taulukko 2.4** Ruotsin väkiluku vuonna 2002 ja väestöennuste vuosina 2010–2040 ikäryhmittäin, tuhansia.

	Naiset			Miehet			Yhteensä
	0–19	20–64	65+	0–19	20–64	65+	
2002	1 043	2 592	878	1 101	2 671	656	8 941
2010	1 042	2 670	950	1 098	2 737	769	9 266
2020	1 087	2 694	1 096	1 145	2 751	946	9 719
2030	1 139	2 720	1 213	1 200	2 765	1 066	10 102
2040	1 143	2 764	1 288	1 205	2 808	1 143	10 351
2050	1 174	2 861	1 295	1 237	2 910	1 153	10 629

Lähde: SCB 2003.

Ruotsikin siis ikääntyy, mutta ei yhtä nopeasti kuin Suomi. Vuonna 1980 yli 65-vuotiaiden osuus väestöstä oli 16,4 prosenttia, 17,2 prosenttia vuonna 2000, 18,6 prosenttia vuonna 2010 ja 22,6 prosenttia vuonna 2030. Toisaalta pitkän aikavälin ikääntymisvauhtia voi suhteuttaa jo tapahtuneeseen kehitykseen. Vuodesta 1950 vuoteen 1990 65 vuotta täyttäneiden määrä kaksinkertaistui 721 000:sta 1 526 000:een.

#### *Norja*

Norjan tilastokeskus julkaisee väestöennusteensa eri oletuksilla. Väestöennusteen saa verkkosivuilta haluamallaan valinnoilla. Valitsemalla keskimääräiset oletukset eri vaihtoehtoista saa eräänlaisen peruslaskelman. Kuten Ruotsissa, myös Norjassa väestön ennustetaan jatkavan kasvuaan, mikäli perusvaihtoehto toteutuisi.

**Taulukko 2.5** Norjan tilastokeskuksen väestöennuste keskimääräisen kasvun vaihtoehdossa vuosina 2003, 2015, 2030 ja 2050.

	2003	2015	2030	2050
Miehiä	2 258 524	2 409 229	2 604 804	2 771 548
Naisia	2 297 014	2 434 189	2 639 004	2 819 618
Yhteensä	4 555 538	4 843 418	5 243 808	5 591 166

Lähde: [www.ssb.no/statistikbanken](http://www.ssb.no/statistikbanken).

### *Tanska*

Myös Tanskaa koskevat väestöennusteet löytyvät internetistä. Kuten Norjassakin, ennustetta haettaessa on mahdollista esittää talouskehitystä koskevia arvioita. Keskimääräisen kehitysvaihtoehdon toteutuessa Tanskan väestön määrä ei lisääntyisi samaa tahtia kuin Ruotsissa ja Norjassa. Tanskan väestön määrä kääntyisi kuitenkin laskuun myöhemmin kuin Suomessa.

**Taulukko 2.6** Tanskan tilastokeskuksen väestöennuste keskimääräisen kasvun vaihtoehdossa.

	2003	2015	2030	2050
Miehiä	2 662 423	2 684 584	2 674 896	2 591 301
Naisia	2 721 084	2 743 275	2 752 697	2 669 886
Yhteensä	5 383 507	5 427 859	5 427 593	5 261 187

Lähde: <http://www.statistikbanken.dk/statbank5a/>

## 2.4 Yhteenveto: Suomen väestö vähenee muita maita aikaisemmin ja ikääntyy nopeammin

Väestöennusteet ovat verraten luotettavia lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä. Vaikka ennusteisiin aina sisältyy epävarmuutta, Suomen Tilastokeskuksen väestöennuste on osoittautunut EU:n ja YK:n laatimia väestöennusteita luotettavammaksi kotimaisen kehityksen ennustajaksi. Toisaalta samankin ennustelaitoksen muutaman vuoden välein julkaistavat väestöennusteet antavat kehityksestä toisistaan poikkeavaa kuvaa riippuen siitä, miten ennusteenlaatijat olettavat syntyvyyden, maahanmuuton ja kuolleisuuden kehittyvän.

Kaikille väestöennusteille yhteinen piirre näyttää olevan se, että ne ovat aliarvioineet väestönkasvua. Ennusteiden laatimisessa ei ole osattu ottaa huomioon sitä, että kuolleisuus on vähentynyt niin paljon. Tästä syystä elinajan odotteita on ennusteissa jatkuvasti nostettu, mutta toteutunutta varovaisemmin. Gerontologisen tutkimuksen perusteella näyttäisi siltä, ettei ihmisen eliniän yläraja ole

vielä tullut vastaan (Heikkinen & Rantanen 2003). Tälläkin hetkellä ennusteiden laadinnassa juuri suhtautumisessa elinajanodotteen kasvuun löytyy suurimmat erot.<sup>12</sup> Eurostat on elinajanodotteen kasvun suhteen kaikkein varovaisin, Tilastokeskus optimistisin.

Olemassa olevien ennusteiden perusteella on tehtävissä seuraavanlainen yhteenveto:

- Tilastokeskuksen uusimman väestöennusteen mukaan kuolleiden määrä ylittää syntyneiden määrän Suomessa vuonna 2023. Luonnollinen väestönkasvu kääntyy negatiiviseksi ja väki alkaa vähentyä ellei tilanne korjaannu nettomaahanmuutolla.
- Suomen väestö ikääntyy niin, että vuonna 2030 Suomessa on yli 600 000 65-vuotta täyttänyttä enemmän kuin nyt. Samassa ajanjaksossa työikäisten määrä vähenee yli 300 000 hengellä ja lasten (0–14-vuotiaat) määrä 70 000:lla.
- Globaalin väestökehityksen painopiste on kehittyvissä maissa. Eurooppalaisten määrä kääntyy lähitulevaisuudessa laskuun. Vaikka Euroopan väkiluku vielä kasvaakin yli prosentilla vuodessa, jo nyt osuus maailman väestöstä jatkaa vähenemistään.
- Väestön ja väestönlisäyksen painopiste on muualla kuin Euroopassa ja sillä on vaikutuksensa myös taloudelliseen kehitykseen.
- EU:n itälaajentuminen kiihdyttää EU-alueen väkiluvun vähenemistä, mutta toisaalta siirtää ikääntymisefektiä tuonemmaksi.
- Väestöennusteiden valossa Italia on Euroopan maista ikääntymisen kärki-maa. Siellä väkiluku on jo kääntynyt laskuun ja ikääntyneiden osuus väestöstä on jo nyt korkealla tasolla.
- Niissä maissa, joissa on jo kauan harjoitettu aktiivista maahanmuuttopolitiikkaa ei ikärakenne muutu kovinkaan dramaattisesti. Maahanmuutto on tasapainottanut ikärakenteita koska maahanmuuttajat ovat olleet pääasiassa nuorehkoja työikäisiä ja koska maahanmuuttajaväestön hedelmällisyys on ollut kantaväestöä korkeampaa.
- Euroopan maista Suomi muuttuu lyhyimmässä ajassa edullisen huoltosuhteen maasta maaksi, jossa ikääntyneiden väestöosuus ja vanhushuoltosuhte on korkein. Muutos tapahtuu vuoteen 2020 mennessä suurten ikäluokkien saavuttaessa eläkeiän.

---

<sup>12</sup> Elinajanodotteen kehitystä arvioidaan erillisessä artikkelissa osaprojektissa 5 "Ikääntyminen voimavarana" samassa yhteydessä kun pohditaan ikääntyneiden toimintakyvyn ja palvelutarpeiden kehitystä.

- Muut maat tulevat kuitenkin perässä ja esimerkiksi vuonna 2040 Suomen huoltosuhde on jälleen keskimääräisellä eurooppalaisella tasolla.
- Muissa pohjoismaissa väestökehitys on eri suuntaista kuin Suomessa. Näiden maiden väestöennusteiden mukaan väkiluku jatkaa kasvuaan etenkin Ruotsissa ja Norjassa sekä vähemmän Tanskassa ainakin vuoteen 2035 asti.
- Myöskään väestön ikääntyminen ei muissa pohjoismaissa ole yhtä korostunut. Ruotsissa ikääntymistä tapahtui jo 1980-luvulla ja sen ikärakenne on tällä hetkellä vanhusvoittoisempi kuin Suomen. Tästä eteenpäin Suomen kehitys ikääntymisessä on Ruotsia nopeampaa ja Suomen 65 vuotta täyttäneiden väestöosuus tulee olemaan Ruotsia korkeampi pidemmällä aikavälillä.

### 3 VÄESTÖRAKENTEEN MUUTOKSEEN VARAUTUMINEN ERÄISSÄ MAISSA

Väestön ikääntyminen on kaikille teollisuusmaille tuttu ilmiö. Ikääntyminen mainitaan säännöllisesti yhtenä politiikan tarkistamisen perusteluna. Kun Suomessa tulevaisuusselonteon yhteydessä tehdään väestökehitystä ja ikääntymiseen varautumista koskevaa perusteellista arviointia, on tässä yhteydessä ollut kiinnostavaa tietää, miten muissa Suomen kannalta kiinnostavissa maissa väestörakenteen muutosta ja sen vaikutuksia on arvioitu. Erilaisten yksittäisten tutkijoiden, tahojen tai laitosten tekemien arvioiden sijaan kiinnostus suuntautui nimenomaan valtiovallan aloitteesta tai myötävaikutuksella tehtyihin laajapohjaisiin arvioihin.

Tulevaisuusselonteon valmistelussa lähetettiin valikoituihin Suomen suurlähetystöihin kysely. Kyselyyn vastasivat Suomen suurlähetystöt seuraavissa maissa: Norja, Tanska, Ruotsi, Viro, Venäjä, Alankomaat, Belgia, Saksa, Ranska, Iso-Britannia, Espanja, Italia. Lisäksi on etsitty tietoa Japanin ja Kiinan kehityksestä.

Kysymykset olivat:

1. Onko maassa tehty 2000-luvun aikana tulevaan väestökehitykseen liittyvää politiikkaorientoitunutta kokonaistarkastelua? Kenen tilaamana? Minkä tahon toimesta?
2. Millaisia kysymyksiä/teemoja kokonaistarkasteluissa on tarkasteltu ja arvioitu? Millaisiin johtopäätöksiin kokonaisarviointien pohjalta on päädytty?
3. Onko tällaista kokonaistarkastelua hyödynnetty politiikan suuntaamisessa? Onko maassa väestöpoliittisiin lähtökohtiin pohjautuvaa ohjelmaa, ikääntymiseen varautumisen strategiaa tai muunlaista hallinnonalojen väliset rajat ylittävää suunnitelmaa tai toimenpideohjelmaa varautumiselle?
4. Onko maassa tehty em. kokonaisarvioinnin lisäksi tai sijaan 2000-luvun aikana erillisselvityksiä seuraavista kysymyksistä:
  - väestökehitys (demografinen kehitys, sisältäen väestö- ja/tai perherakenteet)
  - syntyvyys
  - maahanmuutto (ratkaisuna ikäpyramidien vinoutumiseen ja tulevaan työvoimapulaan)
  - työn tuottavuus (talouskasvu)
  - työvoiman tarjonta (ikärakenteen muutoksen tuottama työvoimapula)
  - ikääntyneet voimavarana ("ikäntyneet ovat mahdollisuus ja resurssi, ei vain haaste tai kustannus")



Seuraavassa tiivistetään Suomen suurlähetystöiltä saadut vastaukset. Vastaukset on karkeasti ryhmitelty maaryhmiin sekä sen mukaan miten väestönkehitykseen eri maissa suhtaudutaan ja millaisiin politiikkalinjauksiin niissä on päädytty.

### 3.1 Vanhat EU-maat

#### **Belgia**

Belgiassa tehdään pitkän aikavälin väestökehityksen kokonaistarkastelua organisoitusti ja säännöllisesti. Liittovaltion suunnitteluvirasto (Bureau Fédéral du Plan, BFP) on julkaissut vuodesta 1989 alkaen vuosittain arvionsa väestökehityksestä. Vuonna 2001 Belgiassa säädettiin laki väestön ikääntymisrahaston perustamisesta. Laki velvoittaa liittovaltion hallituksen antamaan vuosittain selvityksen ikääntymistä ja väestökehitystä koskevasta politiikastaan. Rahastolla varaudutaan väestön ikääntymisestä aiheutuviin yhteiskunnallisiin kustannuksiin.

Hallitus kirjoittaa selontekonsa erityisen ikääntymistä tutkivan työryhmän (Comité d'étude sur le vieillissement, CEV) laatiman vuosittaisen raportin perusteella. CEV toimii valtiovarainministeriön ja liittovaltion hallituksen alaisuudessa olevan rahoitusneuvoston (Conseil Supérieur des Finances) piirissä. CEV:n vuosituokimuksen laativaan työryhmään kuuluu edustaja budjettiministeriöstä, sosiaaliministeriöstä, valtiovarainministeriöstä, liittovaltion suunnitteluvirastosta ja Belgian kansallispankista. CEV:n selonteko esitellään rahoitusneuvostolle, joka antaa budjettipoliittiset suosituksensa hallitukselle.

Liittovaltion hallitus hyödyntää CEV:n vuosiraporttia ja rahoituskomitean suosituksia laatiessaan mm. vuosibudjettia. Ikääntymistä tutkiva työryhmä voi lisäksi hallituksen erillisestä pyynnöstä tai aloitteesta laatia tutkimuksia ikääntymiseen liittyvistä kysymyksistä. Kattavaa vuosiraporttia voidaan pitää kansallisena ikääntymiseen varautumisen strategiana, jota tarkastetaan vuosittain. Em. ohjelma ylittää rajat hallinnonalojen välillä, koska sen laatimiseen osallistuu em. eri tahoja.

CEV arvioi vuositarkastelussaan erityisesti seuraavia osa-alueita:

- julkisten menojen kehittyminen/muutokset (esim. eläke- ja terveydenhuoltokulut, työttömyyskorvaukset ja sosiaaliapu),
- julkisen talouden kestävyys (muutokset julkisessa velassa, mahdollisuus luoda budjettimarginaaleja jne.),
- sosiaaliturvarakenteen kestävyys,
- ikääntyvien henkilöiden köyhtyminen,
- lisäeläkkeiden kehittyminen (ns. toisen pilarin eläkkeet),
- arviot ikääntymisestä aiheutuvista pitkän aikavälin kustannuksista.

Työ- ja eläke ministeri Frank Vandenbroucken toukokuussa antaman tiedotteen perusteella Belgiaan tullaan vuoden 2004 loppupuolella luomaan monivuotis-suunnitelma vuosille 2005–2007, jossa hallitus yhdessä sosiaalialan instituutioiden kanssa määrittelee konkreettiset toimenpiteet niillä yhteiskunnallisilla osaluilla, joita ikääntyminen koskee.

### **Alankomaat**

Väestön ikääntymiseen ja senioripolitiikkaan kohdistetaan suurta huomiota Alankomaissa ja parhaillaan aiheesta tehdään toimintaohjelma (*Action Plan – Vision statement on population ageing and integrated seniors policy*), jonka on määrä valmistua lokakuussa 2004. Toimintaohjelmaa koordinoi terveysministeriö läheisessä yhteistyössä ympäristö-, valtiovarain- ja sosiaaliministeriöiden kanssa. Tämän lisäksi konsultoidaan lukuisia valtion laitoksia.

Alankomaissa on todettu, että väestön ikääntymisen vaikutukset tulevat yhä näkyvämmiksi yhteiskunnan kaikilla sektoreilla, mm. eläkejärjestelmässä, terveyspalveluissa, ympäristö- ja liikennesuunnittelussa, hyvinvoinnissa ja turvallisuudessa. Maassa tähdätään integroituun senioripolitiikkaan, joka kattaisi kaikki nämä sektorit.

Tarkastelussa on käsitelty kahta pääteemaa – Alankomaiden kilpailukyvyyn säilyttämistä sekä sosiaalisia muutoksia. Työn tuottavuuteen kohdistuva politiikka sekä innovaation vahvistaminen on vahvasti ollut esillä mm. pääministerin viime vuonna lanseeraaman innovaationeuvoston myötä. Työvoimasta tulee olemaan huutava pula mutta ongelma voidaan ehkä ratkaista teknologisella innovaatiolla. Seniorikodeista tulee myös olemaan pula (vuoteen 2015 mennessä tarvitaan 400 000 seniorikotia lisää) mutta yhtä ratkaisua etsitään eräänlaisesta naapuri/ystävä-järjestelmästä. Sukupolvien välistä solidaarisuutta tulisi vahvistaa. Eettisistä kysymyksistä ja kuolemasta, ml. eutanasia, halutaan enemmän keskustelua.

Suurimpana ongelmana pidetään sellaisen järjestelmän kehittämistä, joka toisaalta huomioi yksilöiden tarpeet mutta toisaalta olisi mahdollisimman kustannustehokas. Toinen ongelma on kansalaisten tasavertainen kohtelu samalla, kun merkittävä osa valtion tuesta kohdistettaisiin kaikkein heikoimmassa asemassa oleviin (vulnerable).

Politiikkalinjauksena on ollut, että tuen myöntämistä pyritään desentralisoimaan, koska paikallisviranomaisilla nähdään olevan paremmat mahdollisuudet määritellä avun tarve. Markkinoita pyritään kannustamaan osallistumaan terveysalan palveluihin sekä asuntojen tuottamiseen. Työssäoloaika pyritään pidentämään.

"Ikääntyneet voimavarana" on paljon keskusteltu teema. Alankomaissa ei kuitenkaan vielä ole esitetty konkreettisempia toimenpiteitä uuden senioripolitiikan toteuttamiseksi. Uudenlaista perhepolitiikkaa ollaan vasta kehittämässä. Siinä pyritään etsimään kannustimia omien vanhempien hoitamiseen kotona. Tutkimusta on myös tehty elinkaari-järjestelmästä, jossa huomioidaan merkittävät tapahtumat kuten eläkkeelle jääminen, sairaus ja kuolema sekä niissä tarvittavat tukitoimenpiteet.

Alankomaissa maahanmuuttopolitiikkaa ei nähdä ratkaisuna ikäpyramidien viinoutumiseen ja tulevaan työvoimapulaan. Päinvastoin maahanmuuttajien määrä on rajoitettu huomattavasti.

## **Saksa**

Tähän asti on Saksassa puhuttu yksipuolisesti vanhenemisen mukanaan tuomista ongelmista yhteiskunnalle. Ikääntymistä on kuvattu sanalla aikapommi, ja demografisen kehityksen seurauksien on sanottu uhkaavan maan sosiaalisia, poliittisia ja taloudellisia perustuksia, ja samalla yhteiskunnan toimintakykyä. Saksan sosiaali- ja terveysministeri Ulla Schmidt (SPD) on puhunut Saksan demografisesta katastrofista. Ongelma on nimenomaan lasten vähäinen syntyminen, johon pitää nopeasti reagoida.

Saksassa julkaistaan silloin tällöin eri tahojen tekemiä tutkimuksia väestön ikääntymisestä. Tuorein on väestö- ja globaaliasioihin keskittyneen riippumattoman tutkimuslaitoksen Berlin-Institutin huhtikuussa 2004 julkaisema *Saksa 2020 – Kansakunnan väestön demografinen tulevaisuus*. Siinä tutkittiin Saksan kaikkien hallinnollisten piirikuntien tulevaisuutta mm. väestökehityksen, työpaikkojen määrän, koulutustason ja sosiaaliavustusta saavien määrän valossa.

Tutkimuksen mukaan vuoden 2020 jälkeen Saksassa ei ole enää yhtään aluetta, jossa väestön määrä kasvaisi. Samaan aikaan, kun elinikäennuste nousee, lapsia syntyy aivan liian vähän. Itäisen Saksan osavaltioissa hedelmällisyys on alhaisempi (keskiarvo 1,20) kuin lännessä (1,41) ja maassa keskimäärin (1,37). Väestömäärän ennallaan pitävään lukuun 2,1 ei yllätä yhdelläkään alueella. Tähän asti maahanmuuttajat ja kohonnut elinikä ovat torjuneet työvoimapulan. Tulevaisuudessa nykyiset siirtolaismäärät eivät riitä pitämään yllä edes nykyistä väkilukua. Lääkkeiksi väestöongelmaan tutkimuksessa ehdotettiin työuran pidentämistä, työelämän sopeuttamista vanheville työntekijöille sopivaksi, "parhaiden" maahanmuuttajien houkuttelemista Saksaan ja lasten hankkimiseen kannustamista.

Saksassa ei ole tehty yli hallinnonalojen menevää, politiikkaorientoitunutta kokonaistarkastelua. Sen sijaan Saksan perhe-, seniori-, nais- ja nuorisoministeri Renate Schmidt on teettänyt talusasiantuntija Bert Rürupilla mietinnön, joka on

pyrkinyt kattamaan väestöhaastetta kokonaisvaltaisesti. Mietinnössä annettiin myös toimenpide-ehdotuksia.

Saksan perhepolitiikka on ollut tähän asti selkeästi tulonsiirtoihin perustuvaa. Koulutukseen, lastenhoitoon ja kasvatukseen käytetyt summat ovat kansainvälisesti katsottuna alhaiset. Saksassa lapset merkitsevät perheille lisääntyvää köyhyysriskiä, koska molempien vanhempien (käytännössä naisen) töissä käynti ei usein ole mahdollista (ei ole päivähoitopaikkoja, koulut ovat puolipäiväisiä, kouluissa ei anneta ruokaa jne.). Niin kauan kun perhe- ja työelämän välillä ei ole tasapainoa, siirtävät nuoret parit lastentekoa tulevaisuuteen tai luopuvat kokonaan lasten hankkimisesta. EU-maista Saksalla on korkein lapsettomuusaste, erityisesti hyvin ja korkeakoulutettujen naisten osalta.

Rürupin mietinnön mukaan lasten vähäisyys ja naisten alhainen työllisyysaste lisäävät kansantaloudellisia ongelmia, joita yhteiskunnan vanheneminen merkitsee. Saksaan halutaan suunnanmuutosta syntyvyyteen, joka pitkällä aikavälillä toisi dynamiikkaa talouteen ja tasapainottaisi maan tilannetta. Mietinnön mukaan olisi jatkossa suotavaa keskittyä kolmen tekijän kokonaisuuteen: 1) myös vanhojen ihmisten panosta tarvitaan jatkossa; 2) hallittu maahanmuutto; 3) naisten aikaisempaa runsaampi osallistuminen työelämään.

Mietinnön johtopäätös on, että erityisen ratkaisevaa on lastenhoitojärjestelmän rakentaminen. Tämä vaatii miljardien panostusta ja on perustavaa laatua oleva edellytys sille, että tulevaisuudessa Saksassa syntyy enemmän lapsia. Alle kolmi-vuotiaiden lasten hoitopaikkojen lisäksi rahaa tarvitaan myös kokopäiväkoulujärjestelmän edistämiseen. Toisaalta – ja perheministeriön mukaan tärkeämpänä – tavoitteena on antaa yli 50-vuotiaille työntekijöille uudelleen- ja jatkokoulutusta.

Tutkijoista, yliopistoväestä ja muista asiantuntijoista on perustettu kuluvana vuonna "Neuvontaryhmä", joka pyrkii koordinoimaan toimintaa ja antamaan hallitukselle aiheesta tarkempia kokonaisvaltaisia ohjeita.

## **Ranska**

Ranskassa on 61,6 miljoonaa asukasta. Vuonna 2030 asukkaita arvioidaan olevan 64 miljoonaa. Ranskalaisista tällä hetkellä 10 miljoonaa eli 16 prosenttia väestöstä on iältään yli 60-vuotiaita. Vuoteen 2030 mennessä yli 60-vuotiaiden määrän arvioidaan kasvavan 20 miljoonaan eli 31 prosenttia väestöstä. Tuolloin myös 100-vuotiaita henkilöitä arvellaan olevan 160 000 verrattuna nykyiseen 13 000:een.

Väestörakenteen muutoksen yhteiskunnalle aiheuttamista paineista ollaan Ranskassa hyvin tietoisia. Ranskassa on tehty runsaasti väestökehitystä, syntyvyyttä, maahanmuuttoa ja työllisyyttä koskevia erillisselvityksiä. Väestörakenteen muutoksen aiheuttamia haasteita on pyritty ratkaisemaan puuttamalla ilmiön osatekijöihin. Tällaisia uudistuksia ovat olleet mm. viimeisen parin vuoden aikana toteutetut eläke-, sairausvakuutus- ja hallintoreformit. Kaikkein käytännönläheisimmän väestön ikääntymisongelmaa on lähestytty pääministeri Raffarinin *Ikääntyminen ja solidaarisuus* -ohjelmassa.

Ranskan ongelmia ovat heikko talouskasvu, vaikea työllisyystilanne, väestön ikääntyminen ja työssäkävien aikainen eläkkeelle siirtyminen. Ratkaisuja on Ranskassa haettu edellä mainituilla suurilla rakenteellisilla muutoksilla. Myös Pohjoismaista on haettu esimerkkiä mm. eläkeuudistuksen ja ikääntyvien työntekijöiden työssä pysymisen suhteen.

Siirtolaisuuden lisäämistä esitetään toisinaan ratkaisuksi ongelmiin. Suhtautuminen siirtolaisuuden lisäämiseen on kaksijakoista: yhtäältä ymmärretään, että työikäinen väestö vähenee ja että uusia työntekijöitä tarvitaan, toisaalta ennakkoluulot rajoittavat halukkuutta kasvattaa siirtolaisuutta. Pohjoisafrikkalaiset olisivat suurin potentiaalinen Ranskaan emigroitava ryhmä. Kansalliskokouksen talous- ja sosiaalikomitea (Conseil économique et social) ehdottaa siirtolaisten määrää kasvatettavan. Siirtolaisuuden vaikutuksesta kansantuotteen kasvuun vallitsee erilaisia käsityksiä. Ilmiön tilastointi on erittäin vaikeata ja käsitykset siirtolaisuuden yhteiskunnalle tuomista hyödyistä ovat usein ristiriitaisia. EU:n yhteisen siirtolais- ja työllisyyspolitiikan vasta hakiessa muotoaan halukkuutta huomattavaan siirtolaisuuden lisäämiseen löytyy Ranskastakin vähemmän.

Pääministeri Raffarinin *Ikääntyminen ja solidaarisuus* (Vieillessement et solidarité) -ohjelma julkistettiin marraskuussa 2003. Ohjelman käynnistämiseen vaikutti keskeisesti kesän 2003 helleaalto, ei niinkään sinänsä hyvin tiedossa olevat demografiset muutokset. Helleaalto vaati 15 000 kuolonuhria, joista yli 80 prosenttia oli iältään yli 75-vuotiaita. Vanhuksia menehtyi sekä omiin asuntoihinsa että vanhainkoteihin, he olivat usein sekä sukulaistensa että yhteiskunnan hylkäämiä. Ikääntyminen ja solidaarisuus -ohjelman tavoite on konkreettisten parannusten ohella muokata asenneilmapiiriä ja valtavirtaistaa ajattelua vanhusten yhteiskunnallisesta asemasta ja kohtelusta. Ranskan tavoitteena on olla Euroopan ykkönen toisten avusta riippuvaisten ihmisten kohtelussa. Ohjelma sisältää vanhustenhuoltokysymysten lisäksi vammaisten henkilöiden aseman parantamista koskevia ehdotuksia.

Ohjelmassa on kolme prioriteettisektoria, joiden toimintaa on parannettava: vanhusten kotona asuminen, vanhainkotien modernisointi ja palvelujen saatavuus. Ohjelmassa ehdotetaan myös keinoja rahoittaa ko. parannukset. Ohjelman konkreettiset toimet ovat seuraavat:

#### 1) Yhteiskunnan tulee tukea vanhusten kotona asumista

Mahdollisimman pitkään kotona asuminen on usein vanhusten oma toive. Jotta tähän toiveeseen voitaisiin vastata, koko (julkisen) palvelutarjonnan täytyy tukea tätä tavoitetta. Kotisairaanhoidon pyritään parantamaan, neljän vuoden aikana tavoitteena on lisätä tähän tarkoitukseen suuntautuneen hoitohenkilökunnan lukumäärää 30 000 henkilöllä.

#### 2) Ranskan julkisten vanhainkotien modernisointi

Ranskassa on 6 500 julkista vanhainkotiä, joissa pyritään toteuttamaan uudistuksia. Hoitohenkilökunnan määrää tullaan lisäämään 10 000 henkilöllä vuoteen 2007 mennessä. Tämä vastaa 200:n kokonaan uuden vanhainkodin avaamista. Vanhainkotiorganisaatioiden laatua pyritään parantamaan jopa yksityiskohtaisesti, esim. kaikissa Ranskan vanhainkodeissa tulee olla ilmastointi vuoteen 2007 mennessä.

#### 3) Palvelujen saatavuuden selkeys

Vanhusten käyttämien eri palvelusektorien keskinäistä koordinaatiota pyritään organisoimaan siten, että loppukäyttäjälle palvelujen käyttäminen olisi mahdollisimman yksinkertaista ja sujuvaa.

Pääministeri Raffarin lupaa ohjelmalle 9 miljardia euroa lisärahoitusta (ml. rahoitus vammaisten henkilöiden olojen parantamiseksi) vuoteen 2008 mennessä. Käytännössä tämä tarkoittaa joko verovaroja, velanottoa tai poikkeusratkaisuja. Hallitus on vedonnut ranskalaisten solidaarisuuteen toivoen, että yritykset, yhteisöt ja kansalaiset ymmärtäisivät rahoitustarpeen välttämättömyyden. Jotta lisärahoitus menisi juuri em. käyttötarkoituksiin (ja että täten toivottavasti taat-taisiin myös korkeampi maksuhalukkuus), luodaan uusi "solidaarisuusrahasto" (Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie), josta ohjataan varoja ainoas-taan em. tarkoituksiin. Kyseessä on keskusrahasto, joka jakaa varoja paikallisiin käyttötarpeisiin tasapuolisuusperiaatetta noudattaen. Kokonaan uuden rahoitus-kanavan luomisen tarvetta muiden olemassa olevien kassojen rinnalle on perus-teltu sillä, että perinteinen sosiaaliturvasysteemi ei huomioi kylliksi uutta ikään-tymisen aiheuttavaa ongelmaa, uudenlaista riippuvuutta julkisesta palvelujärjes-telmästä.

Pääministeri on tehnyt selväksi, että pelkästään tekniset ratkaisut ja rahoituksen lisääminen eivät kuitenkaan riitä tilanteen korjaamiseksi. Ranskalaisilta kaivataan nyt syvempää solidaarisuutta ja asennemuutosta. Ranskassa nähdään, että ratkaisut väestörakenteen muutokseen voivat olla vain ja ainoastaan kollektiivisia.

Pääministeri ehdotti myös poikkeusratkaisua rahoituksen turvaamiseksi: yhden ylimääräisen työpäivän (La Journée de solidarité pour la dépendance) tekemistä heinäkuun 2004 ja kesäkuun 2005 välisenä aikana. Ko. päivän palkat ja työn tuotto ohjattaisiin suoraan rahastoon. Sopus työpäivän suorittamisesta saavutettiin kesäkuussa 2004. Tarkka toteutumisajankohta määräytyy työehtosopimuksen sallimissa puitteissa, sopimuksen puuttuessa päivä on helluntai. Ylimääräisestä työpäivästä tulee Ranskassa pysyvä käytäntö.

Ikääntyminen ja solidaarisuus -ohjelma liittyy kiinteästi Ranskassa toteutettuihin muihin keskeisiin reformeihin. Sairausvakuutus-, eläke- ja hallintoreformit vaikuttavat luonnollisesti myös väestörakenteen muutoksen luomiin haasteisiin, ml. vanhustenhoito. Esimerkiksi paikallishallinnoille valtaa hajauttava hallintoreformi pyrkii lisäämään paikallista joustavuutta juuri vanhustenhoidossa.

## **Italia**

Italiassa väestön vanheneminen nähdään erittäin suurena ongelmana. Hedelmällisyysluku on Euroopan alhaisin, ja odotettavissa oleva elinikä erittäin korkea. Eläkkeelle siirtymisikä on ollut perinteisesti alhainen ja naisten osuus työvoimasta pieni.

Italiassa hallinnon hajauttamisprosessi ja aluehallinnon vahvistaminen on viety pitkälle. Johtuen alueille ja kunnille delegoidusta vallasta valtiovallan aloitteesta tai myötävaikutuksella ei ole tehty Italiassa tulevaan väestökehitykseen liittyvää politiikkaorientoitunutta kokonaistarkastelua. Italiassa ei ole myöskään laadittu väestöpoliittisiin lähtökohtiin pohjautuvaa ohjelmaa, ikääntymiseen varautumisen strategiaa tai muuta hallinnonväliset rajat ylittävää toimenpideohjelmaa.

Italiassa ollaan huolissaan siitä, että muiden avusta riippuvaisten vanhusten määrä nousee olennaisesti eliniän nousun myötä. Tämä asettaa suuria paineita terveydenhuoltosektorille, jonka toteuttaminen kuuluu alueiden toimivaltaan. Myös sosiaalipolitiikka ja vanhustenhoito kuuluu Italiassa alueiden autonomian piiriin. Sosiaali- ja terveydenhuoltosektorin (ml. vanhustenhoito) koordinaation parantamiseksi alueiden tulee laatia alueellinen strategia siitä, miten kullakin sosiaalipolitiikan sektorilla toimitaan. Tämän ohjelman pohjalta alueet ja kunnat toteuttavat yhdessä mm. vapaaehtoisjärjestöjen ja osuuskuntien kanssa vanhustenhoitotoimintaa käytännössä. Alueelliset ja myös kuntien väliset erot politiikan toteuttamisessa ovat suuria. Etenkin Etelä-Italiassa on alueita, jolla vanhustenhoidon toteuttaminen ja tuki on erittäin heikkoa ja käytännössä lähes täysin

perheiden vastuulla. Myös vapaaehtois- ja järjestösektorin osuus vanhustenhoitosta on katolisessa Italiassa merkittävä.

Italiassa vanhusten hoito onkin ensisijaisesti perheiden vastuulla. Vanhukset pyritään hoitamaan kotonaan pyrkien välttämään viimeiseen saakka laitoshoidoa. Pitkälti myös lasten, sairaiden ja vammaisten perheenjäsenten hoitotehtävä on Italiassa perheiden harteilla. Kotihoito on aikaa, rahaa ja voimia vievä tehtävä hoitaville perheenjäsenille, joista suuri osa on naisia. Tämä vaikuttaa naisten mahdollisuuksiin hankkia lapsia ja sitä kautta myös väestön ikääntymiseen. Italiassa vanhustenhoidon kehittämisen keskeisimpänä tavoitteena onkin tukea juuri hoitavaa perhettä nykyistä enemmän.

Italiassa väestön vanheneminen mielletään erityisesti perhepoliittiseksi teemaksi, ja siihen liittyviä ongelmia ja niihin vaikuttamista on tarkasteltu erityisesti perhepolitiikan kautta. Perheellisten aseman parantamista väestön ikääntymisen hidastamiseksi on Italiassa tutkittu melko runsaasti mm. työ- ja sosiaaliturvaministeriön toimesta. Italiassa perhepoliittiset tuet ovat edelleen riittämättömiä, ja syntyvyysluvun nostaminen edellyttäisi konkreettisia pitkän linjan uudistuksia mm. lapsilisä- ja päivähoitojärjestelmään. Italiaan on perustettu kansallinen perheobservatorio (lisätietoja [www.welfare.gov.it](http://www.welfare.gov.it)). Siinä on osallisina valtionhallinnon, alueiden, tutkimussektorin ja kansalaisjärjestöjen edustajia. Observatorio mm. pohtii Italian väestökehitystä, sen taustalla vaikuttavia syitä ja keinoja siihen vaikuttamiseksi.

Vanhusten kotihoidossa erittäin merkittävä tekijä ovat ulkopuolelta palkatut kotihoitajat, joista suuri osa on ulkomaalaisia maahanmuuttajia. Aiemmin merkittävä osa ulkomaalaisista vanhusten kotihoitajista oli laittomia maahanmuuttajia. Kotihoitajien asemaa on pyritty parantamaan useilla maahanmuuttopolitiikkaan liittyvillä armahduslaeilla. Kaksi vuotta sitten toteutuneella lakiuudistuksella kaksi vuotta perheissä hoitotyötä tehneet vanhustenhoitajat saattoivat hakea määräaikaista työ- ja oleskelulupaa Italiaan. Lupaprosessin suosio oli ennalta arvaamaton, ja nyt valtaosa kotihoitajista työskentelee vanhustenhoidon parissa luvallisesti. Maahanmuuttajatyövoima nähdään välttämättömyytenä mm. vanhustenhoitosektorilla. Toisaalta työttömyys on iso ongelma etenkin Etelä-Italiassa, ja maahanmuuttoa hillitään mm. kiintiöillä.

Toisaalta väestön vanheneminen liittyy Italiassa myös sosiaali- ja terveyspolitiikkaan, talouspolitiikkaan ja eläkepolitiikkaan. Eläkepolitiikka on kiinteästi sidoksissa väestön ikääntymiskehitykseen. Italiassa eläkeikä on perinteisesti ollut eurooppalaisittain alhainen. Ennen vuonna 1995 toteutettua eläkeuudistusta naiset saattoivat päästä eläkkeelle jo 19 vuoden työskentelyn jälkeen. Väestön ikääntyminen aiheuttaa edelleen merkittäviä paineita eläkejärjestelmän uudistamiseksi, mutta laajempi reformi on toistaiseksi kaatunut ammattiyhdistysten voimakkaaseen vastustukseen.



Italiassa vanhuksia kunnioitetaan ja arvostetaan, ja ikääntyneet mielletään automaattisesti myös voimavaraksi ja resurssiksi. Erillisselvityksiä aiheesta ei ole laadittu. Eläkeikä on Italiassa ollut melko alhainen, ja usein perheen vanhukset vastaavat tai ainakin osallistuvat esim. lastenlasten hoitoon. Ikääntyneiden toiminta vapaaehtoistyön parissa on erittäin yleistä. Italialaisessa yhteiskunnassa vapaaehtoistyön osuus sosiaalipalvelujen hoitamisesta on merkittävä. Italiassa on paljon eläkeläis- ja senioritoimintaa, jolla pyritään parantamaan vanhusten elämänlaatua ja vähentämään yksinäisyyttä.

## **Espanja**

Espanjan syntyvyys on maailman alhaisimpia Italian ohella. Kokonaishedelmällisyys on 1,2 lasta per hedelmällisessä iässä oleva nainen. Odotettua runsaampi maahanmuutto on kuitenkin osoittanut aikaisemmat väestönkehitystä kuvaavat ennusteet virheellisiksi. Muuttoliikkeellä on ollut ja tulee olemaan ratkaiseva vaikutus Espanjan demografiseen kehitykseen.

Tärkein väestön ikääntymistä koskeva poliittisia toimenpiteitä sisältävä suunnitelma Espanjassa on *Plan de Acción 2004–2007*, joka on laadittu aiemmin voimassa olleen kymmenvuotissuunnitelman (*Plan Gerontológico Estatal 1992–2002*) ja Madridissa vuonna 2002 järjestetyn väestökonferenssin lopputulosten pohjalta.

Espanjan 7,2 miljoonasta eläkeläisestä kahdella miljoonalla on jonkinasteisia ongelmia selviytyä yksin. Näistä puolet tarvitsevat päivittäistä apua. Ministeriön tietojen mukaan nykyisin kuitenkin vain 3,2 prosenttia saa tarvitsemansa avun julkiselta sektorilta. Se, ettei ongelma tähän asti ole ollut polttavampi johtuu siitä 40–64-vuotiaiden naisten työllisyysaste Espanjassa on alle 40 prosenttia ja vanhusten hoito nojautuu pääasiallisesti juuri heihin. On arvioitu, että kahdenkymmenen vuoden kuluttua naisten työllisyysaste olisi noin 70–75 prosentin tasoa, jolloin vanhusten hoitoon liittyvät ongelmat viimeistään kärjistyvät.

Hoivapalveluista huolehtiakseen hallitus allekirjoitti vuonna 2001 yhdessä tärkeimpien poliittisten ryhmien kanssa sosiaalihuollon kehittämistä koskevan sopimuksen (*Acuerdo para la Mejora y Desarrollo del Sistema de Protección Social*), joka korostaa valtiojohtoisen hoito- ja hoivajärjestelmän välttämättömyyttä. Edellinen hallitus nimitti lokakuussa 2003 kahdeksanhenkisen asiantuntijakomitean, joka sai asiaa koskevan mietintönsä valmiiksi maaliskuussa 2004.

Komitea suosittelee julkisen vakuutusturvajärjestelmän perustamista nykyisen riittämättömäksi osoittautuneen sosiaaliturvajärjestelmän rinnalle. Rahoituksesta vastaisivat yhteisvoimin työntekijät, työnantajat ja valtio. Lopullinen päätös asiasta tehdään parlamentissa. Suunniteltu vakuutusturvajärjestelmä olisi pakolli-

nen ja kaikkia koskeva. Hallitus lupaa suunnata tähän tarkoitukseen 1 000 miljoonaa euroa kahdeksan vuoden aikana.

Espanjan hallitus valmistelee parhaillaan vakuutusturvajärjestelmää koskevaa lakiesitystä, jonka odotetaan valmistuvan vuoden lopussa. Esitys keskittyy neljään palvelumuotoon: 1) asuntoloihin 2) palvelukeskuksiin 3) kotihoitoon 4) puhelinavustukseen. Palvelut ovat yleisiä, mutta eivät ilmaisia. Palvelujensaaajat maksavat itse osan kuluista tulotasonsa perusteella.

## 3.2 Lähinaapurit Viro ja Venäjä

### Viro

Virossa ei ole tehty väestökehitykseen liittyvää kokonaistarkastelua, mutta vuonna 2004 väestöministeri Paul-Erik Rummon toimesta laaditun väestöpolitiikkaohjelman mukaan vuosina 2004–2010 maassa tullaan käynnistämään "väestörekisterien laatuprojekti", jonka tarkoituksena on väestötieteellisen tiedon saannin varmistaminen ja sen vertailtavuuden takaaminen. Tähän kuuluu myös väestötieteellisen tiedon tuottamisen ja tutkimuksen varmistaminen tiedejärjestelmässä ja väestötieteellisten selvitysten tilaaminen eri tahoilta. Ohjelman mukaan poliittisten päätösten tekeminen halutaan kytkeä entistä paremmin tutkittuun väestötieteelliseen tietoon.

Viron väestöpolitiikan perusteet -ohjelma esittää linjaukset maan pitkän aikavälin väestöpoliittisista toimista. Ohjelma koskee useita eri hallinnonaloja ja on eräänlainen visio yhteiskunnan positiivisesta kehityksestä. Ohjelma ei sisällä varsinaisia konkreettisia toimenpiteitä, joista olisi jo tehty poliittisia päätöksiä. Tavoitteiden saavuttamisen ajankohdaksi asetetaan vuosi 2030. Ohjelman merkitys on lähinnä väestöpoliittisten ongelmien esiin nostaminen.

Väestönkehityksen pääongelmina nähdään Virossa maan matalat syntyvyysluvut, odotettavissa olevan eliniän alhaisuus (erityisesti miehillä) sekä väestön epätasainen sukupuoli-ikäjakauma maan eri osien kesken.

Syntyvyyden nostamisessa tärkeä keino on lastenhoitojärjestelmän parantaminen ja siten lapsiperheiden työ- ja perhe-elämän yhteensovittamisen helpottaminen ("ura ja lapset"). Odotettavissa olevan eliniän nostamiseksi on tavoitteena vähentää nuorten miesten väkivaltaisia ja alkoholin käyttöön liittyviä kuolemia. Maassa onkin jo valmisteilla entistä tiukempi alkoholilaki. Väestönkehitykseen liittyvien alueellisten erojen vähentäminen vaatii aluepolitiikan keinoja. Erityisenä ongelmana väestön rakenteen alueellisissa eroissa Virolla on maan itäosien venäläisväestö, josta monilla ei ole Viron kansalaisuutta.

Väestönkehitykseen liittyvät pitkän aikavälin päätavoitteet ja niiden saavuttamiseksi käytettävät keinot:

- 1) Saavuttaa syntyvyyden taso, joka takaa väestön uusiutuvuuden

Kokonaishedelmällisyysluku Virossa on tällä hetkellä 1,3. Syntyvyyden kasvattamiseksi on tärkeää taata pienten lasten vanhemmille taloudellinen toimeentulo ja turvallisuudentunne. Keinona tähän on perhetukisysteemin uudistaminen tehokkaammaksi ja tarkoituksenmukaisemmaksi. Lapsiperheiden elämänlaadun parantamisen keinoina ovat mm. lastenhoitojärjestelmän parantaminen (päiväkodit ja perhepäivähoito), kaikille lapsille ilmainen terveydenhuolto sekä lääkekustannuksissa tukeminen. Syntyvyyttä nostaviin tukitoimiin kuuluu myös hedelmällisyshoitojen kulujen valtiollinen tukeminen.

- 2) Nostaa sekä miesten että naisten keskimääräinen odotettava elinikä vähintään eurooppalaiselle keskitasolle. Tavoitteena on myös aktiivisen eliniän nousu

Miesten alhainen odotettavissa oleva elinikä on tällä hetkellä Virossa vaikein ongelma väestöpolitiikan alalla. Miesten odotettavissa oleva elinikä on 64 vuotta, mikä on 11 vuotta alempi kuin Euroopan unionissa keskimäärin ja 6 vuotta alempi kuin koko Euroopassa. Syynä tähän on nuorten miesten korkea kuolleisuus onnettomuuksien (erityisesti liikenteessä), runsaan alkoholin käytön ja väkivallan seurauksena. Odotettavissa olevan eliniän nostamisen keinoina ovat väkivaltaisten kuolemien ennaltaehkäisy ja väkivallan yleinen vähentäminen yhteiskunnassa (perheväkivalta) sekä terveysongelmien ennaltaehkäisy, mukaan lukien alkoholipolitiikan keinot ja huumausaineiden vastaisen politiikan parempi koordinointi.

- 3) Saavuttaa tavoiteltava sukupuoli-ikäjakauma kaikilla Viron maantieteellisillä alueilla

Väestönkehityksen esteenä on nykyinen tilanne, jossa väestö ei ole tasaisesti jakautunut maan eri osiin: valtion sekä kuntien ääriosissa asuu lähinnä vanhoja ihmisiä, maalla asuu enemmän miehiä ja kaupungeissa puolestaan naisia. Joissain osissa maata asuu edelleen runsaasti (venäläistä) väestöä, joka on tähänastisesta integraatiopolitiikasta huolimatta ilman Viron kansalaisuutta. Myös työttömyys on keskittynyt tietyille alueille.

Ratkaisuna näihin ongelmiin ovat lähinnä aluepolitiikan keinot. Työvoiman riittävyyden takaamiseksi koulutusjärjestelmää tulee parantaa ja maasta muuttaneen koulutetun väestön takaisinmuuttoa edistää. Myös ulkomaisten asiantuntijoiden maahanmuuttoa halutaan edistää. Viron kielen, kulttuurin ja yhteiskuntaelämän

perusteiden opettaminen maahantulijoille on tärkeää maahanmuuttajien integroitumiseksi uuteen kotimaahansa.

Yleisenä, koko yhteiskunnan laajuisena keinona näiden kolmen perustavoitteen saavuttamiseksi aiotaan parantaa perhearvojen sekä terveellisten elämäntapojen tärkeyden ilmentämistä yhteiskunnassa tiedottamisen ja asennemuutoksen tukemisen kautta.

## **Venäjä**

Venäjän talouskehitystä varjostavat sosiaaliset ongelmat, joiden merkitystä ja kauaskantoisuutta ei ole täysin hyväksytty. Alhainen syntyvyys ja korkea kuolleisuus ovat johtaneet negatiiviseen väestökehitykseen. On sanottu, että 1980-luvun lopulla alkanut kehityssuunta muistuttaa sodan käyneen maan demografista tilannetta. Alkoholimyrkytykset, tupakka, sydän- ja verisuonitaudit ovat tapaturmien lisäksi merkittävin kuolinsyy. Työikäisten kuolleisuus on kasvanut ja joka toinen työtätekevä mies kuolee ennen eläkeikää. Seuraavien 10 vuoden aikana väestön ikärakenne vanhenee: yli 45-vuotiaiden määrä kasvaa ja alle 25-vuotiaiden määrä vähenee. Venäjän muslimialueilla syntyvyys on korkeampi ja elinikäkin pidempi kuin muualla maassa. Maan sisäinen muuttoliike suuntautuu pohjoisesta etelään ja maalta kaupunkeihin.

Naiset synnyttävät yhä myöhemmin ja vähemmän lapsia. Naisten hedelmättömyys ehkäisyn sijasta tehtyjen aborttien jälkiseurauksena on yleistä. Liikennekuolemat, väkivalta ja työtaturmat ovat lisänneet ennenaikaisia kuolemia. Tarttuvat taudit (mm. tuberkuloosi, HIV/AIDS, hepatiitti) ja huumeiden käytön raju leviäminen ovat yhteydessä köyhyyden lisääntymiseen ja sosiaalisten verkkojen peittämiseen. Sosiaaliorpojen ja katulasten määrä Venäjällä on tänä päivänä korkeampi kuin toisen maailmansodan jälkeen. HIV- ja huumeongelmat ovat pahimmat lasten ja nuorten ikäryhmässä, josta tulee lähivuosina häviämään miljoonia ihmisiä, kun AIDS alkaa johtaa kuolemaan. Venäjän huumeviraston (Gosnarkokontrol) mukaan Venäjällä on noin 4 miljoonaa huumeidenkäyttäjää, jotka ovat etupäässä nuoria. Huumeiden käyttö on lisääntymässä. Piikkihuumeiden-käyttäjien keskuudessa HIV on yleistä ja epidemia on levinnyt jo valtaväestöön, mistä merkinä on HIV-positiivisten äitien ja lasten määrän lisääntyminen. Ahtaissa ja epähygieenisissä vankiloissa leviävät HIV ja tuberkuloosi kohtalokkaalla tavalla. HIV- ja hepatiittitartunnat leviävät myös sairaaloiden verensiirtojen kautta, koska verta ei pystytä riittävän tehokkaasti seulomaan.

Venäjällä on Euroopan alhaisin odotettavissa oleva elinikä (miehet 58 v., naiset 72 v.). Työikäisten kuolleisuus on kasvanut ja joka toinen työtätekevä mies kuolee ennen eläkeikää. Seuraavien 10 vuoden aikana väestön ikärakenne muuttuu: yli 45-vuotiaiden määrä kasvaa ja alle 25-vuotiaiden määrä vähenee.

Väestöpolitiikka ei ole kuitenkaan noussut päivänpolttavaksi puheenaiheeksi Venäjällä, vaikka väen väheneminen ja vinoutunut väestön ikärakenne ovat erittäin suuri muutos yhteiskuntakehityksessä. Venäjällä on useita tutkimuslaitoksia, jotka tutkivat väestökehitystä, terveyttä tai työvoimaa, mutta kokonaistaloudellisia ennusteita ovat tehneet lähinnä kansainväliset järjestöt ja rahoituslaitokset (UNFPA, ILO, WHO, UNDP, Maailmanpankki).

Venäjällä toteutettiin ensimmäinen Neuvostoliiton hajoamisen jälkeinen väestölaskenta vuonna 2002. Venäjän tilastokeskus (Goskomstat) julkaisi lokakuussa 2003 väestönlaskennan ensimmäisiä tuloksia, joiden mukaan Venäjällä asuu vakituisesti 145,2 miljoonaa ihmistä, mikä oli 1,8 miljoonaa ennakoarvioita enemmän. Väestöstä on työikäisiä (employable) 71 miljoonaa eli 50 prosenttia. Venäjällä asuu yli 160 eri kansallisuutta.

Joitakin yksittäisiä pyrkimyksiä syntyvyyden lisäämiseksi on tehty: armeijan kutsunnoista vapautettiin miehet, joiden vaimo oli raskaana; Moskovan kaupunki on tarjonnut lapsia hankkiville nuorille perheille kannustimeksi asuntoja; valtakunnallisella nuorten perheiden tukemiseen tähtäävällä ohjelmalla on pyritty parantamaan lapsiperheiden asemaa.

Julkisuudessa on keskusteltu siirtolaisuuden lisäämisestä pääasiassa työvoimapolitiikan näkökulmasta. Venäjällä työskentelee suuret määrät IVY-maiden kansalaisia laittomilla työmarkkinoilla. Kiinalaisesta ja pohjois-korealaisesta laittomasta ja laillisesta työvoimasta on esiintynyt tietoja, mutta todellisia määriä on vaikea arvioida. Vaikka venäläiset katsovat siirtotyöläisiä karsaasti, tunnustetaan Moskovan torikaupan ja rakennustyömaiden pysähtyvän, mikäli siirtotyöläiset palautettaisiin kotimaihinsa. Rekisteröinnin kiristämällä ja kiintiöiden avulla viranomaiset pyrkivät säätelemään tulijoiden määrää. IVY-maihin jääneille venäläisillekään ei Venäjän kansalaisuuden saaminen ja maahanmuutto ole helppoa. Ulkovenäläisiä arvioidaan asuvan IVY-maissa noin 20–25 miljoonaa, josta huomattava osa olisi potentiaalisia maahanmuuttajia, mikäli maahanmuuttoa helpotettaisiin. Venäjän sisäinen muuttoliike suuntautuu pohjoisesta etelään ja maalta kaupunkeihin.

On epätodennäköistä, että Venäjä väestöpoliittisin perustein päättäisi pyrkiä lisäämään maahanmuuttoa. Sen sijaan näköpiirissä on ulkomaisen siirtotyövoiman käytön lisääntyminen työvoimapolitiittisista syistä. Väestön ikärakenteen vanhenemisen, työikäisten ja työkuuntoisten määrän vähenemisen takia lähi-vuosien työvoimapulaksi on arvioitu 5–7 miljoonaa ihmistä.

### 3.3 Japani ja Kiina

Teollisuusmaista Japani ikääntyy toisen maailmansodan jälkeisen väestökehityksen seurauksena nopeimmin. Elinajanodotteet ovat nousseet nopeasti ja syntyvyys on pienentynyt. 65 vuotta täyttäneitä on tällä hetkellä noin 19 prosenttia väestöstä. Ikääntyminen jatkuu voimakkaana vuoteen 2020 asti ja tasaantuu sitten.

Ikääntymisilmiötä seurataan säännöllisesti. Japanissa tehdään vuosittain "ikäntyvän yhteiskunnan vuosiraportti" (ks. Annual Report on the Aging Society, [www.cao.go.jp/kourei/english/annualreport](http://www.cao.go.jp/kourei/english/annualreport)).

Ikääntymisraporttia on tehty Japanissa vuodesta 1996 lähtien ja se perustuu lakiin toimenpiteistä ikääntyvän yhteiskunnan hyväksi. Raportin tehtävänä on antaa tilannekatsaus ikääntymisestä sekä ikääntyneiden elinoloista. Raportti myös kokoaa yhteen niitä toimenpiteitä, joita on toteutettu ko. vuoden aikana. Raportti myös tekee ehdotuksia uusista toimista. Hallituksessa on "ikäntymiskomitea", jonka puheenjohtajana toimii pääministeri ja toimenpiteitä mietitään erillisessä "ikäntymiskonferenssissa". Ikääntymiskonferenssin tuloksena on toimenpideohjelma, jota tarkistetaan vuosittain. Viimeisin ohjelma on vuodelta 2001. Ohjelma on listaus nimenomaan ikääntyneiden ihmisten (65 vuotta täyttäneet) hyväksi tehtävistä toimenpiteistä ja siinä mielessä näkökulma ikääntymiseen on rajoittunut iän mukaan.

Alentuva syntyvyys ja pidentyvä elin aika merkitsevät myös Kiinassa huomattavaa väestörakenteen muutosta. Kiinassa hedelmällisyysluku on laskenut mm. väkiluvun kasvua rajoittaneen politiikan takia ja on nyt samaa tasoa kuin Suomessa (1,8). Elinajanodote on noussut 1950-luvun 41 vuodesta tämänhetkiseksi 70 vuoden tasolle. Tällä hetkellä Kiina on ikärakenteeltaan vielä "nuori", 60 vuotta täyttäneiden väestöosuus on vain 11 prosenttia. YK:n väestöennusteen mukaan 60 vuotta täyttäneiden väestöosuus nousee vuoteen 2040 mennessä 28 prosenttiin, eli korkeammaksi kuin esimerkiksi Yhdysvalloissa. Tuolloin Kiinassa lasketaan olevan lähes 400 miljoonaa ikääntynyttä. Työikäisten määrä kääntyy laskuun noin 2015. Ikärakenteen muutosvauhti on erittäin nopea, sillä Euroopassa vastaavan suuruisen väestöosuuden muutokseen on mennyt lähes 100 vuotta. (Jackson & Howe 2004.)

Kiinan kulttuurivallankumouksen aikoihin väestön mediaani-ikä oli 20 vuotta. Se on nyt 32 vuotta ja vuonna 2040 sen ennustetaan olevan 42 vuotta. Vanhoihin teollisuusmaihin verrattuna Kiinan ikääntyminen on tapahtunut ja tapahtuu nopeasti mutta myös toisenlaiseen "maastoon". Suurimmalla osalla väestöä (arvioiden mukaan 75 %) ei ole eläketurvaa eikä terveydenhuollon turvaa. Niillä, joilla eläketurva on, se on yleensä antelias sekä korvaustasoltaan että eläkkeelle

siirtymisen suhteen. Maaseudulla asuville on oma vaatimaton eläkejärjestelmänsä, jonka kattavuus on rajoitettu. On arvioitu, että julkista terveydenhuoltoa on tarjolla vain noin 10 prosentille maaseudun väestöstä. Eläkemenojen osuus bkt:sta on vielä kansainvälisesti vaatimaton (3,5 % bkt:sta vuonna 2002). Perinteinen vakuutus vanhuuden päivien varalle on ollut omat lapset. Lapsiluvun lasku ja Kiinan nopea taloudellinen kasvu, johon on kuulunut muuttoliikettä työn perässä on nopeasti viemässä pohjan sukulaisavulta. Vielä nykyisin noin kaksi kolmasosaa 65 vuotta täyttäneistä asuu lastensa luona. Julkisia tai yksityisiä korvaavia järjestelmiä ei ole kehittynyt samaa tahtia, eikä taloudellinen muutos ole nopeudestaan huolimatta vielä tuottanut kiinalaiseen yhteiskuntaan sellaisia säästöjä, joilla ikääntymiseen liittyvät menot voitaisiin rahoittaa. (Jackson & Howe 2004.)

Haasteen suuruus on Kiinassa tiedostettu ja eläkejärjestelmän kattavuutta ja taloudellista kestävyyttä on kehitetty 1990-luvun lopulta alkaen. Kiinan peruseläketurvaa pyritään laajentamaan ja eläkejärjestelmää kehitetään myös henkilökohtaisten eläketilien suuntaan. Jo pelkästään eläkejärjestelmän kehittäminen taloudellisesti ja sosiaalisesti kestäväksi koko ajan muuttuvan väestörakenteen oloissa on haastava tehtävä.

### 3.4 Pohjoismaat

#### **Norja**

Norjassa ei ole kuluvalle vuosikymmenellä laadittu nimenomaisesti väestökehitykseen liittyvää kokonaistarkastelua. Sen sijaan Norjan hallitus on vastikään antanut suurkäräjille laajan työmarkkinoita koskevan selvityksen (St. melding nr. 19; 2003–2004). Suppeampia ikääntymiseen liittyviä selvityksiä ja/tai uudistushankkeita on vireillä runsaasti: mm. suuri eläkeuudistushanke, verotuksen uudistushanke, koulutuksen laadun uudistus jne.

Vaikka Norjan väestömäärä kääntyy vähitellen laskuun ja yli 65-vuotiaiden norjalaisten määrä kaksinkertaistuu seuraavien 35 vuoden aikana, ei tilanne ole niin huolestuttava kuin muualla Euroopassa. Norjalaisnaiset synnyttävät selvästi enemmän lapsia kuin eurooppalaiset yleensä. Maa soveltaa maahanmuutto- ja pakolaisystävällistä politiikkaa, mikä osaltaan näkyy väestökehityksessä. Sen lisäksi Norjassa työntekijät viihtyvät työelämässä keskimääräistä pidempään kuin useissa Euroopan maissa. Luottamus tulevaisuuteen sekä työtyytyväisyys ovat todennäköisesti heijasteita korkeasta elintasosta sekä työelämän suhteellisesta keveydestä; Norjassa työntekijään kohdistuvat paineet ovat vähäisemmät, koska työntekijöitä on yleensä enemmän kuin esimerkiksi Suomessa.

Työtätekevän väestön ikääntyminen näkyy kuitenkin lisääntyvinä poissaoloina, mihin nykyhallitus on pyrkinyt vaikuttamaan lisäämällä erilaisia joustojärjestelyjä (osa-aikasairaslomat, osa-aikaeläkkeet, ns. IA- eli inkluderende arbeidsliv-hanke; ks. [www.aad.no](http://www.aad.no)).

Sekä hallitus että työnantajajärjestö Næringslivets hovedorganisasjon NHO on kiinnittänyt enenevässä määrin huomiota ikääntymiskysymyksiin. Työntekijäjärjestöistä esim. LO on lähinnä keskittynyt maahanmuuttajakysymykseen (joka on ollut ajankohtainen EU/ETA -laajentumisen vuoksi) sekä eläkekysymykseen ([www.lo.no](http://www.lo.no)).

Toistaiseksi merkittävimmäksi Norjan valtionhallinnon ikääntymiseen varautuvaksi strategiaksi on ehdottomasti luettava se, että Norjan öljytuloista kertyvät varat rahastoidaan ns. öljyrahastoon (jonka nimen muuttamista eläkerahastoksi harkitaan, jotta siihen kajoamisen houkutus lievenisi). Tällä hetkellä rahastossa on jokaista norjalaista kohden 200 000 Norjan kruunua eli vajaat 25 000 euroa.

Hallitus on myös valmistelemassa laajaa eläkeuudistusta, jonka tavoitteena on taata kaikille turvallinen tulevaisuus mutta kestävin taloudellisin perustein ([www.pensjonsreformen.no](http://www.pensjonsreformen.no)). Huomionarvoista on – ja siinä kenties heijastuu myös takataskussa olevat öljymiljardit – että Norjassa ei yleensä kuule puhuttavan eläkeongelmista tai -pommista vaan asiaa lähestytään myönteisemmin puhuen eläkeaalosta (eldrebølge): norjalaiseen tapaan ollaan tyytyväisiä, että väki voi hyvin ja elää pidempään.

Työttömyyden vastainen taistelu on yksi Norjan hallituksen ykköstavoitteita, vaikka työttömyysprosentti (4 %) onkin alhainen. Tutkimukseen ja innovaation kehittämiseen panostamista korostetaan etenkin virkamiesten ja ministereiden puheissa. Työmarkkinat on saatava joustamaan aiempaan paremmin kysynnän muutoksiin, ja työpanostaan tarjoaville on annettava mahdollisuus pysyä halutessaan pidempään työelämässä. (Pitkään) työssä viihtymisen nähdään edellyttävän laadukkaita työpaikkoja.

## **Tanska**

Tanskan hallitus asetti vuonna 2003 erityisen hyvinvointikomission pohtimaan niitä haasteita, joita tulevien vuosien ja vuosikymmenten väestökehityksestä ja väestön ikääntymisestä seuraa. Toukokuussa komissio julkisti ensimmäisen väliraporttinsa *Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv* (2004), joka on toistaiseksi tärkein demografiseen kehitykseen liittyvä kokonaistarkastelu Tanskassa.

Hyvinvointikomission väliraportin lisäksi on julkaistu myös Tanskan talousneuvoston (Det Økonomiske Råd) Tanskan taloudellista tilannetta käsittelevä puolivuotisraportti, *Dansk Økonomi, forår 2004*. Kolmen talousasiantuntijan laatima



ajankohtaisselvitys tarkastelee muun muassa väestökehityksestä aiheutuvia haasteita julkiselle taloudelle. Useiden ministeriöiden (työllisyys-, sosiaali-, talous- ja elinkeino- sekä finanssiministeriön) hallinnonaloihin liittyvä *Laengere tid på arbeidsmarked* -raportti (2003) pohtii ikääntyneiden työllistämiseen liittyviä erityiskymyksiä.

Tanskassa on useita raportteja, jotka haastavat pitkän tähtäimen suunnitteluun. Finanssiministeri Thor Pedersen ja talousministeri Bendt Bendtsen ovat kuitenkin ainakin toistaiseksi esiintyneet julkisuudessa enemmän yhteisen hyvinvointikakun jakajina kuin hyvinvointivaltiota koskevien rakenneuudistusten puhemiehinä. Lähivuosien myönteinen talouskehitys ja tulevat kansankäräjävaalit hillitsevät osaltaan kärkkäintä uudistusintoa.

Hyvinvointikomission väliraportissa demografista kehitystä tarkastellaan yhtenä hyvinvointivaltiota kohtaavista haasteista – muita ovat globalisaatio, julkisten palvelujen rahoittaminen ja yhteiskuntavastuu. Hyvinvointikomission on määrä selvittää väestökehitykseen perustuvia pitkän aikavälin vaikutuksia tuotantoon, työllisyyteen, yksityiskulutukseen ja julkiseen talouteen. Komissio keskittyy työssänsä sekä yleisten taloudellisten olosuhteiden että julkisen talouden kehityksen arvioimiseen. Komission loppuraportti valmistuu ensi vuonna, ja siinä on määrä esittää yksityiskohtaisia ja konkreettisia toimenpide-ehdotuksia hyvinvointivaltion turvaamiseksi.

Ikääntyneiden määrän lisääntyminen ja työvoiman määrän vähentyminen pitkällä aikavälillä on lähtökohta väliraportin tarkastelulle. Viimeisen 30 vuoden aikana julkisten palvelujen osuus BKT:sta on kasvanut Tanskassa yhdeksällä prosenttiyksiköllä (30 %), mutta kasvu on johtunut pääasiassa palvelujen lisäämisestä ja palvelutason nostamisesta, ei niinkään väestökehityksestä johtuvista syistä.

Seuraavan 35 vuoden aikana yli 65-vuotiaiden tanskalaisten määrä kasvaa 50 prosentilla nykyisestä. Tämä tarkoittaa, että 30–40 vuodessa hyvinvointipalveluita käytetään enemmän. Työvoiman väheneminen suhteessa työvoiman ulkopuoliseen väestöön aiheuttaa julkisten palvelujen rahoitusongelman. Vaikka konkreettisia toimenpide-ehdotuksia on komissiolta lupa odottaa vasta ensi vuonna, esittää yhdeksän asiantuntijan muodostama ryhmä jo väliraportissa, että väestön keski-ikä nousee myös eläkeikää nostettava.

Komissio esittelee kolme – keskimääräiseen elinikään, työaikaan ja julkisten palvelujen kasvuun perustuvaa – laskelmavaihtoehtoa hyvinvointivaltion kustantamiseksi: (1) verotusasteen nostaminen vähintään 8,5 prosenttiyksiköllä; (2) julkisten menojen leikkaus 3,7 prosenttia BKT:sta vastaavalla summalla (DKK 69 miljardia); (3) työvoiman kasvattaminen 274 000 työntekijällä nykyisestä. Uudistukset on laskettu toteutettavaksi vuosina 2011–2021. Vaihtoehtoista komissio

näkee realistisimpana työvoiman määrän kasvattamisen työssäoloaikaa pidentämällä.

Komissio ei usko, että vierastyövoiman rekrytoinnilla, Tanskassa asuvien maahanmuuttajien integroimisella työelämään tai syntyvyyden lisäämisellä olisi merkittävää vaikutusta huoltotaakan keventämiseen. Komission raportin mukaan vierastyövoiman rekrytointi tuo mukanaan ylimääräisiä kuluja (esim. mukana tulevien perheiden muodossa). Maahanmuuttajien integraatio työelämään edellyttää suuria investointeja eikä keskivertotanskalaisen työntekijän korvaaminen vastaavan tuottavuuden omaavalla maahanmuuttajataustaisella työntekijällä ole komission arvioissa todennäköistä. Siten epäsuhta työssä olevien maahanmuuttajien (v. 2002: 46 %) ja tanskalaisten (77 %) välillä tulee säilymään.

Myöskään tanskalaisten lisääntyminen ei komission mukaan ole ratkaisu huoltosuhdeongelmaan koska jokainen uusi tanskalainen maksaa valtiolle enemmän kuin hän tuottaa veronmaksajana takaisin. Siten millään edellä mainituista vaihtoehdoista ei komission mukaan ole merkittävää vaikutusta tulevaisuuden huoltosuhteen hoitamiseen.

Komissio ei usko myöskään talouskasvun yksinään – ilman poliittisia toimenpiteitä – takaavan julkisten menojen pienenemistä: lisääntyneistä verotuloista saatu hyöty siirretään tulonsiirtoihin (työttömyyskorvaukset jne.) eli hyvinvoinnin ja kamamiseen, ja siten julkisen puolen rahoitusongelma säilyy ennallaan.

Talousneuvoston puolivuotisraportissa, *Dansk Økonomi, forår 2004*, väestökehitystä tarkastellaan finanssipolitiikan ja julkisen talouden tasapainon kannalta. Raportissa arvioidaan väestökehityksen kasvattavan julkisia menoja Tanskassa vuoteen 2040 mennessä yhdeksää prosenttia BKT:sta vastaavalla summalla, kun tulopuolella on odotettavissa vain 3,5–4 prosentin kasvu (suhteessa BKT:een). Samaan aikaan työvoiman määrä pienenesi 300 000 työntekijällä.

Talousneuvoston raportti edellyttää talouspolitiikalta jo lähitulevaisuudessa julkisen talouden menokuria ja työvoimapolitiikalta toimia työvoiman määrän kasvattamiseksi (mm. eläkejärjestelyt ja maahanmuuttajien integraatio). Talousneuvosto laskee, että julkisen talouden tasapainon säilyttäminen pitkällä aikavälillä – ja sitä kautta väestökehitykseen varautuminen – edellyttää vuoteen 2011 mennessä (1) verotuksen nostamista 4,25 prosenttiyksiköllä, (2) julkisen talouden säästöjä 2 prosenttia BKT:sta vastaavalla summalla tai (3) työvoiman kasvattamista 146 000 työntekijällä. Neuvosto ei usko, että työvoiman määrän näin voimakas kasvattaminen vajaan vuosikymmenen aikana olisi todennäköistä. Työllistämistoimet yhdessä menokurin ja julkisten palvelujen tehostamisen (palvelujen ulkoistamisen ja kilpailuttamisen) kanssa arvioidaan raportissa kuitenkin paremmiksi vaihtoehdoiksi kuin verotuksen nostaminen.

Työllisyys-, sosiaali-, talous- ja elinkeino- sekä finanssiministeriön *Laengere tid på arbeidsmarked* -raportin kysymyksenasettelu liittyy työssäoloajan pidentämiseen. Raportti analysoi yli 50-vuotiaiden työllistymisen nykytilannetta, kartoittaa mahdollisuuksia pidentää työssäoloaikaa ja esittää toimenpide-ehdotuksia, joilla eläkkeelle siirtymistä voitaisiin siirtää myöhemmäksi. 50–70-vuotiaiden ryhmä muodostaa jo nyt merkittävän osuuden, 26 prosenttia, kokonaistyövoimasta. Kansainvälisessä ja EU-maiden välisessä vertailussa ikääntyneiden työllisyysaste on korkea. Kuitenkin, Tanskan sisäisessä ikäluokkien välisessä työllisyysvertailussa ikääntyneet ja erityisesti yli 60-vuotiaat ovat raportin mukaan aliedustettuna (60–70-vuotiaista työelämässä 25 %). Syynä aikaiseen eläkkeelle siirtymiseen raportti pitää edullista eläkejärjestelmää sekä työssä jatkamiseen liittyviä esteitä monilla aloilla. Myös työttömyys lisää raportin mukaan painetta siirtyä eläkejärjestelmän piiriin. Aikainen eläkkeelle siirtyminen aiheuttaa monilla aloilla pulan pätevistä työntekijöistä lähivuosina. Tällaisista aloista raportti mainitsee erityisesti terveydenhuolto- ja opetusalan.

Ministeriöiden raportti ehdottaa, että työllistämistoimet kohdistuisivat etenkin kansaneläkkeensaajiin (folkepensionister). Lisäksi raportti korostaa nykyisten työllistämisehdotusten poistamista ja yli 50-vuotiaiden työllistymiseen liittyvän "senioripolitiikan" vahvistamista. Raportti kiinnittää huomiota myös ikääntyneiden terveydentilan merkitykseen työllisyyden kannalta.

Vaikka hyvinvointikomission ensi vuonna valmistuva loppuraportti onkin hallituksen ainoa kokonaisvaltainen, väestöpoliittisiin lähtökohtiin perustuva toimenpideselvitys, on väestökehitysnäkökulma keskeisesti esillä eri ministeriöiden hallinnonaloihin liittyvissä suunnitelmissa jo nyt. Tanskan tämänhetkinen varautuminen väestökehityksen mukanaan tuomiin haasteisiin voidaan jakaa talous- ja työmarkkinapoliittisiin pääkohtiin. Talouspolitiikassa hallitus keskittyy erityisesti julkisen talouden menokuriin. Vuoteen 2010 mennessä väestön ikääntymisestä aiheutuva paine kasvattaa julkisia menoja kasvaa. Vuodesta 2010 vuoteen 2040 tämä paine kasvaa vielä tuntuvasti voimakkaammaksi. Hallituksen 2010-ohjelma tähtää julkisten menojen vuotuisen kasvun pitämiseen 1 prosentissa vuoteen 2005 asti. Tämän jälkeen menojen kasvu on tarkoitus pitää puolessa prosentissa vuoteen 2010 asti. Julkistalouden menoja pyritään karsimaan erityisesti palveluja tehostamalla. Julkisen talouden haasteisiin pyrkii vastaamaan myös hallituksen huhtikuussa julkistama mittava rakenneuudistusesitys (*Det nye Danmark – en enkel offentlig sektor taet på borgeren, 2004*), joka järjestää kuntien ja valtion työnjaon uudelleen.

Kasvuselvitysraportissa, *Vækstredøgørelse 03* (2003), hallitus käy läpi tulevien vuosien kasvupolitiikan haasteita, joita ovat kilpailun lisääminen, työn verotuksen vähentäminen, globaalisation mahdollisuuksien hyödyntäminen, hallinnollisen taakan keventäminen, yritysnakökulman korostaminen julkisella sektorilla ja tutkimustyön lisääminen. Kasvustrategiaan – globalisaation näkökulmasta –

liittyy myös talous- ja elinkeinoministeriön syksyllä 2003 julkaisema toimintasuunnitelma *Vækst gennem globalisering*, joka sisältää konkreettisia, melkein kaikkien ministeriöiden vastuusektoreita koskevia toimenpide-ehdotuksia. Kaikkiin Vaekst med vilje -kasvustrategia sisältää yli 30 erillistä aloitetta (mm. työvoimaa koskevan *Flere i arbejde* -uudistuspaketin).

Muuttuvan ikärakenteen valossa yksi Tanskan työmarkkinapolitiikan tämän hetken pääprioriteeteista on työssäkävien kokonaismäärän lisääminen – aktiiviseen ja tehokkaaseen työllistämiseen tähtäävä *Flere i arbejde* -ohjelma otettiin käyttöön vuonna 2003. Kvantitatiivisen lisäyksen ohella väestökehityksen arvioidaan Tanskassa vaativan voimakasta panostusta myös työvoiman kvalitatiiviseen kehittämiseen eli tuottavuuden lisäämiseen. Keskeisiä teemoja ovat siten työvoimapolitiikka ja koulutus.

Työvoimapolitiikka tähtää työvoiman kasvattamiseen 87 000:lla vuoteen 2010 mennessä (2010-ohjelman tavoite). Tähän pyritään työttömien tehokkaammalla työllistämällä, maahanmuutto- ja integraatiopolitiikan keinoin sekä korostuneesti ikääntyneihin kohdistuvin työvoimapolitiittisin keinoin. Suurimmat panostukset pyritään kohdistamaan maahanmuuttajien integroimiseen sekä vanhenevien työntekijöiden pitämiseen nykyistä pitempään työelämässä. Työttömien työllistämässä Tanska on 1990- ja 2000-luvun työmarkkinauudistusten myötä siirtynyt "passiivisesta tuesta" "aktiiviseen työllistämiseen".

Tanskan maahanmuuttopolitiikka on suuntautunut korkeasti koulutetun työvoiman houkuttelemiseen maahan ja pitämiseen maassa. Konkreettisia toimia tässä ovat olleet mm. työkortti- ja verotusjärjestely. Muuten maahanmuuttajien integraatio ei ole täysin onnistunut (maahanmuuttajien työllisyysaste v. 2002 oli 46 %). Osasyitä tähän ovat Tanskan talouden rakenne sekä mittava sosiaalinen turvaverkko sekä osittain epäonnistunut integraatiopolitiikka. Hallitus on tämän itsekin todennut ja julkisti hiljattain uuden integraatiopolitiittisen aloitteen *Regeringens strategi mod ghettoisering* (2004), johon sisältyy myös joukko työllisyystoimenpiteitä sekä ulkomaalaisten integraatiota koskevan *Regeringens vision og strategier for bedre integration* viime vuonna. Se keskittyy integraation demokratia-, koulutus- ja työllisyysnäkökohtiin.

Koulutus on avainasemassa työvoiman tuottavuuden lisäämisessä. Hallituksen koulutuspolitiikan pääteemoja ovat koulutuksen ja elinkeinoelämän vuorovaikutuksen lisääminen, koulutuksen kansainvälisyyden edistäminen ja korkeasti koulutettujen määrän kasvattaminen. Viimeksi mainittu kohta on Tanskassa ongelmallinen, sillä korkeasti koulutetun osuus työvoimasta (v. 2000: 27 %) ei ole kasvamassa kuten useissa muissa maissa. Tämä aiheuttaa paineita ulkomaisen korkeasti koulutetun työvoiman ja opiskelijoiden rekrytoimiseen. Siten väestökehityskysymys liittyy työvoima- ja koulutuspolitiikan läheisesti maahanmuutto- ja integraatiopolitiikan yhteyteen. Alueiden välisestä yhteistyöstä saatiin integraa-

tioministerin toivomia tuloksia, kun opiskelemaan tai töihin tulevien maahanmuuttajien vuotuinen osuus ylitti viime vuonna turvapaikanhakijoiden ja perheyhteyksien takia maahan tulevien osuuden.

Tanskan varhaiseläkejärjestelmä on vuoden 1999 uudistuksesta huolimatta edelleen hyvin edullinen, ja paineet toisen uudistuksen tekemiseen ovat kasvamassa, jotta eläkeikää saataisiin nostettua. Erityyppisillä osa-aikaeläkejärjestelyillä pyritään myös lisäämään ihmisten pysymistä työelämässä. Myös veropolitiikalla on pyritty työvoiman kasvattamiseen. Hallituksen toteuttama verouudistus, joka laskee muun muassa työn verotusta, on valmis vuoteen 2007 mennessä.

Lisäksi hallitus pyrkii erityisellä "senioripolitiikallaan" auttamaan ikääntyneiden työllistymistä tukemalla yli 50-vuotiaiden työttömien omaehtoiseen työllistymiseen tähtääviä verkostoja ja informoimalla yrityksiä ikääntyneestä työvoimasta. Tämän lisäksi hallitus on varannut DKK 7 miljoonaa ikääntyneiden työelämään integroitumista tukeviin aloitteisiin ja integraatiota käsitteleviin tutkimuksiin.

## **Ruotsi**

Tulevaisuusselonteon aihealueelta ovat Ruotsissa ilmestyneet raportit "Syntyvyys keskiössä. Väestöpolitiikasta lapsiystävälliseen yhteiskuntaan" (Barnafödandet i fokus. Från befolkningspolitik till ett barnvänligt samhälle. Ds 2001:57), valtiovarainministeriön "Pitkäaikaiselonteko" (Långtidsutredningen 2003/2004, SOU 2004:19) liitteineen sekä "Tulevaisuuden vanhuspolitiikka" (Äldrepolitik för framtiden, SOU 2003:91).

Raportit ovat hyvin suurelta osin kuvailevia ja luovat skenaarioita keskustelun ja poliittisen päätöksen teon pohjaksi. Valmiiksi muotoiltuja päätösehdotuksia ei anneta. Tähän mennessä selvitysten perusteella ei ole tehty poliittisia päätöksiä. Esimerkiksi "Tulevaisuuden vanhuspolitiikka" esittää 100 keskenään hyvin erimittaista ehdotusta, jotka ovat lähes vuoden kestävällä lausuntokierroksella.

Ruotsin pitkän aikavälin talouskatsaus eli *långtidsutredning* (LU 2003/4) toteaa ikääntymisen kielteisenä vaikutuksena vähentyvän työvoiman. Ruotsissa tehdyt työtunnit ovat vähentyneet, eikä työtuntien olennaista lisäämistä pidetä realistisena lähtökohtana ennusteissa.

Työn tuottavuus puolestaan on kehittynyt eri sektoreilla eri tavoin. Ruotsissa on arvioitu työn tuottavuuden kasvua 1980-luvulta 2000-luvulle. Teollisuuden tuottavuuskasvu on ollut hyvää tasoa. Palveluissa työn tuottavuuden kasvu on ollut alle keskiarvoisen kasvun. Julkisen sektorin työn tuottavuus on käytännöllisesti

katsoen pysynyt muuttumattomana viimeiset kaksikymmentä vuotta.<sup>13</sup> Elinkeinojen rakennemuutoksessa palvelujen osuuden oletetaan entisestään kasvavan ja siksi kysymys työn tuottavuuden parantamismahdollisuuksista näillä aloilla on tärkeä.

Ruotsin *långtidsutredningenin* laskelmien mukaan (taulukko 3.1) keskimääräinen bruttokansantuotteen kasvu vuosina 2002–2020 tulee olemaan pienempi (1,4 %) kuin mihin totuttiin ajalla 1970–2002 (1,7 %). Taloustulevaisuusselonteon johtopäätös on, että julkisen talouden kestävyuden kannalta keskeisessä asemassa on tehtyjen työtuntien määrä.

**Taulukko 3.1** Kansantuotteen kasvun osatekijöitä Ruotsissa vuosina 1970–2020.

	1970–2002	2002–2020
Työvoima	0,5	0,2
Työttömyys	-0,2	0,0
Keskimääräinen työaika	-0,3	-0,2
Tehdyt työtunnit	0,0	0,0
Työn tuottavuus	2,1	1,8
Bruttokansantuote	2,0	1,8
Väestön määrä	-0,3	-0,5
BKT/asukas	1,7	1,4

Lähde: LU 2003/04.

Mikäli työllisten määrä vähenee ja työn tuottavuus ei kasva nykyisestä, valtion ja kuntien verotulot uhkaavat pienentyä. Samalla jää saamatta talouskasvun mukanaan tuoma hyvä. Samaan aikaan ikääntyneen väestön määrän kasvu johtaa suurempiin eläkemenoihin ja hoivapalvelujen tarpeen kasvuun. Ruotsissa nähdään myös, että muuttunut vaatimustaso saattaa myös kasvattaa palvelujen kustannuksia. Raportissa todetaan suurina haasteina ensinnäkin maahanmuuton ylläpitäminen ja maahanmuuttajien integraatiossa onnistuminen ja toiseksi palvelujärjestelmän laajentamisesta ja tasokorotuksista pidättäytyminen. LU:n mukaan lyhyen ja keskipitkän aikavälin suurin haaste on uusien työpaikkojen luominen yksityiselle sektorille, julkisen sektorin tuottavuuden lisääminen sekä talouskasvu, mitä kautta luodaan edellytyksiä hyvinvointipalvelujen kehittämiseksi.

OECD:n tutkimuksessa (Sweden, 4/2004) todetaan Ruotsin makrotaloudellisen tilanteen sallivan keskittymisen pitkän aikavälin tavoitteisiin, kuten elintason nostamiseen ja hyvinvointivaltion säilyttämiseen väestön ikääntymisestä huoli-

<sup>13</sup> Tilanne on samankaltainen Suomessa, jossa teollisuustyön tuottavuus on maailman huippuluokkaa. Palvelualoilla työn tuottavuus on muita maita heikompaa ja erityisen heikkoa työn tuottavuuden kehitys on julkisella sektorilla. Työn tuottavuudesta ks. tulevaisuusselonteon liiteraportti 4.

matta. Raportti toteaa suotuisten raha- ja veropoliittisen olosuhteiden sekä hyvän makrotaloudellisen tilanteen tarjoavan Ruotsille useita OECD-maita paremmat lähtökohdat varautua väestön ikääntymiseen. Toisaalta demografinen kehitys tulee Ruotsissa hillitsemään potentiaalista kansantuotteen kasvua sekä lisäämään julkisia menoja. Tilanteen hallinta edellyttää tuottavuuden kasvua, työvoiman tarjonnan lisäystä sekä valtion keskipitkän aikavälin tulojen ja menojen tasapainoista kehitystä.

Työllisyyden parantaminen on nähty Ruotsissa keskeiseksi kysymykseksi. Ruotsissa asui vuonna 2002 noin 5,25 miljoonaa 20–64-vuotiasta henkilöä. Noin joka viides työkäinen ei ole ansiotyössä. Työmarkkinoiden ulkopuolella ollaan joko opiskelun, sairauden, eläkkeen tai muun syyn takia. Vuonna 2002 kuului työvoiman ulkopuolella olevien ryhmään 964 000 henkilöä eli noin 18 prosenttia koko 20–64-vuotiaasta väestöstä. Työvoimaan lasketuista oli noin 164 000 eli 3,8 prosenttia työttöminä.

Ansiotyössä olevien 20–64-vuotiaiden määrä tulee vuonna 2020 olemaan noin 180 000 suurempi kuin vuonna 2002. Väestön kasvusta on yli 75 prosenttia henkilöitä, joiden ei katsota kuuluvan työvoimaan. Voidaan myös todeta, että 20–24-vuotiaiden ja 55–64-vuotiaiden ikäryhmät koostuvat henkilöistä, joiden työvoimaan osallistuminen on pieni, mutta jotka muodostavat koko ansiotyökäisen väestön kasvun lähimmän kymmenvuotiskauden aikana. Väestön ikärakenne on siis tulevan työvoiman tarjonnan esteenä.

Tulevan kaksikymmenvuotiskauden aikana 20–64-vuotiaiden maahanmuuttajien nettolisäys tulee olemaan suurempi kuin saman ikäryhmän koko väestönkasvu. Ilman maahanmuuttoa vähenisi 20–64-vuotiaiden osuus väestöstä. Ehdottomasti suurin osa maahanmuuttajien tuomasta väestönkasvun lisäyksestä muodostuu EU-maiden ulkopuolelta tulevista henkilöistä. Tämän ryhmän työllisyysaste on huomattavasti alhaisempi kuin maan keskiarvo samanaikaisesti, kun ryhmän työttömyysaste on suurempi. Jotta 20–64-vuotiaiden ikäryhmän kasvu johtaisi suurempaan kuin marginaaliseen työllisyyden lisääntymiseen, tulee maahanmuuttajien asemaa työmarkkinoilla parantaa.

On myös otettava huomioon, että tulevaan työvoiman tarjontaan vaikuttanee tämän päivän suuri sairauslomalla olevien henkilöiden määrä. Vuoden 2002 työvoimatutkimuksen mukaan oli keskimäärin lähes seitsemän prosenttia 20–64-vuotiaista työllisistä poissaolevia sairauden takia. Etenkin 55–64-vuotiaiden sairaspöissaoloja halutaan tulevaisuudessa vähentää. Vähentämisen ei oleteta johtuvan siitä, että pitkään sairaana olleet tulisivat takaisin työpaikoilleen vaan siitä, että huomispäivän 55–64-vuotiaiden oletetaan olevan terveempiä ja jaksavan pidempään työssä.

Työvoiman lisääntyvään tarjontaan halutaan vaikuttaa myös niin, että iäkkäämmät työikäiset eli henkilöt, jotka kuuluvat ryhmään 55–64-vuotiaat ovat nykyistä useammin työssä.

### *Ruotsin julkistalouden kestävyuden varmistaminen*

LU arvioi julkisen talouden kestävyyttä eri vaihtoehtoilla. Selonteon perusskenaario perustuu viime vuosikymmenien kehityslinjan jatkumiseen. Talouskasvun jatkumisen ei uskota lisäävän resursseja hyvinvointipalvelujen tuottamiseen. Hyvinvointipalvelujen tuotantokustannukset kasvavat nopeammin kuin muiden palvelujen tuotantokustannukset. Täten julkisten palvelujen suhteellinen kallistuminen merkitsee myös sitä, ettei jatkuvallakaan tuotannon tehostamisella juuri luoda paranevia taloudellisia edellytyksiä. Keskeiseksi ongelmaksi mainitaan se, että hyvinvointipalvelujen tuotannossa on vaikea lisätä palvelujen määrää ilman, että lisätään myös henkilökuntaa. Toisaalta elinkeinoelämän tuotannon tehostaminen luo edellytyksiä palkkojen nousuun ja lisääntyviin verotuloihin, mutta myös paineita julkisen sektorin palkankorotuksille eli menoja verorahoin toimiville kunnalle, maakäräjille ja valtiolle.

LU:n tekijät olettavat, että hyvinvointipalveluihin kohdistuvat vaatimukset kasvavat samanaikaisesti kuin aineellinen hyvinvointi lisääntyy, mistä seuraa, että verovaroin rahoitettavien palvelujen kehittämisen liikkumavara on hyvin pieni. Hyvinvointipalvelujen kysyntä tulee ylittämään sen tarjonnan, joka muuttumat-  
tomilla veroilla kyetään tuottamaan. Vuoden 2015 jälkeinen aika tulee osoittautumaan ongelmalliseksi, koska tuon ajankohdan jälkeen yli 64-vuotiaiden määrä ja erityisesti yli 80-vuotiaiden määrä lisääntyy merkittävästi suhteessa työllisten määrään. Johtopäätöksenä todetaan hyvinvointipalvelujen kehittämiseen tulevan tarvitsemaan lisäresursseja.

Hyvinvointipalvelujen kehittämisen rahoitusvaihtoehdot ovat LU:n mukaan seuraavat:

- verojen korottaminen,
- talouden kasvu,
- julkisen palvelutuotannon tehostaminen ja
- hyvinvointipalvelujen vaihtoehtoiset rahoitusmuodot.

Suurin osa Ruotsin verokertymästä kerätään työn verotuksesta eikä selvitysten tekijöiden arvion mukaan ole ollenkaan ongelmatonta nostaa työn verotusta hyvinvointipalvelujen rahoittamiseksi, minkä vuoksi selonteossa todetaan, että verojen korottaminen ei ratkaise hyvinvointipalvelujen kehittämisen rahoittamista pitkällä aikavälillä.



Taloukasvun arvioidaan vaikuttavan hyvinvointipalvelujen kehittämismahdollisuuksiin. Taloukasvu luodaan yksityisen elinkeinoelämän tuottavuutta nostamalla, mistä seuraa yksityissektorin palkkojen nousu, joka kasvattaa verokertymää. Näin kasvanut verokertymä ei kuitenkaan välttämättä siirry hyvinvointipalvelujen kehittämiseen, koska yksityissektorin palkkojen nousu siirtyy julkisen sektorin palkkaodotuksiin. Sen seurauksena julkisen sektorin on nostettava palkkoja kyetäkseen pitämään henkilökuntansa ja rekrytoimaan uusia. Tämän lisäksi monet etuudet ovat tulosidonnaisia, minkä seurauksena menot kasvavat, kun palkat nousevat.

Taloukasvun aikaansaaminen työllisyysastetta kohottamalla vaikuttaa positiivisesti julkiseen talouteen. Näin saadulla taloukasvulla ei samanaikaisesti luoda julkiselle sektorille kustannuksia. Itse asiassa julkisen sektorin kustannukset voivat vähentyä, kun maksettavat työttömyys- yms. korvaukset vähenevät. Kasvun positiivinen vaikutus kaksinkertaistuu, minkä seurauksena tämältyyppinen kehitys luo mahdollisuuksia hyvinvointipalvelujen kehittämiseksi. Ongelmallista on se, että jo muutaman vuoden on ollut nähtävissä, että aina vain suurempi osa väestöstä syystä tai toisesta ei ole työllinen: nuoret opiskelevat entistä kauemmin ja entistä suurempi osa väestöstä on työkyvytön (sairauslomalla). Työllisyysastetta kyetään selonteon tekijöiden mukaan kohottamaan nuorten keskuudessa ja erityisesti maahanmuuttajien keskuudessa, mikä kuitenkin edellyttää heidän integroitumisen helpottamiseen tähtääviä toimenpiteitä ja koulutusjärjestelmän tehostamista. Ongelmaa ei kuitenkaan ratkaista joihinkin ryhmiin kohdistuvilla toimenpiteillä, vaan yleisesti työn kannattavuutta on lisättävä.

Julkisen palvelutuotannon mittaaminen on vaikeaa. Esimerkiksi tuottavuuden muutoksista 1990-luvulla ei selonteon kirjoittajien mukaan ole mitään tietoa. Tiedon puutteen vuoksi todetaan olevan hyvin vaikeata tehdä arvioita tulevaisuudesta.

Viime vuosikymmenien aikana hyvinvointipalvelujen tuotantomuodot ovat kuitenkin muuttuneet. Palvelutuotannon kilpailuttamisesta on tullut tavallista ja koulu-, hoito- ja huolenpitopalvelujen alueella toimii monia yksityisiä toimijoita. Empiirisiä tutkimuksia yksityisestä toiminnasta on vähän. Ne tutkimukset, jotka ovat olemassa, osoittavat, että vaikutukset ovat vähäisiä. Selonteon tekijät toteavat kuitenkin, että palvelutuotannon tehostamisella kyetään luomaan jonkin verran lisäresursseja hyvinvointipalveluihin, mutta ei siinä määrin, että siten ratkaistaisiin pitkän aikavälin rahoitusongelmat.

Vaihtoehtoisina lisärahoituslähteinä nähdään korotetut asiakasmaksut ja yksityisen rahoitus. Nykytilanteessa asiakasmaksujen tuotoilla ei juurikaan ole merkitystä rahoituksen näkökulmasta. Koulutuksen ja sairaanhoidon alueella asiakasmaksujen osuus on hyvin pieni, merkityksellisempi päivähoiton ja vanhustenhuollon alueella. Selonteon tekijöiden mukaan asiakasmaksujen korottamismah-

dollisuudet ovat kuitenkin niin rajalliset, että siten ei rahoitusongelmia tulla ratkaisemaan. Harkittavaksi jää, tulisiko maksuttomia palveluja tehdä maksullisiksi.

Keskustelua on käyty myös siitä, pitäisikö määritellä perushyvinvointipalvelut, jotka olisivat verorahoitteisia ja tämän lisäksi kansalaiset voisivat ostaa tarvitsemaansa lisäpalveluja. Tämän tyyppisten ratkaisujen katsotaan kuitenkin olevan ristiriidassa sen perusnäkömyksen kanssa, että hyvinvointipalvelujen pitäisi olla kaikkien ulottuvilla tarpeen, ei maksukyvyn mukaan, jotta tasa-arvo ja yhdenmukaisuus voitaisiin turvata.

### *Ikääntymisselonteko*

Ruotsissa valmistui lokakuussa 2003 myös laaja parlamentaarinen selonteko ikääntymisestä (SOU 2003:91 useine liitteineen, ks. myös Kortversion av slutbetänkandet 2003). Ikääntymispolitiikkaa pohtinut komitea painotti ikääntymistä koko yhteiskuntaan vaikuttavana muutostekijänä. Se korosti yksilöiden tasavertaisuutta ja ikään liittyvien negatiivisten asenteiden muuttamista. Samalla se korosti tulevien ikääntyneiden parantuvaa terveydentilaa, hyvää taloudellista asemaa, asuin- ja elinoloja ja aktiivisuutta.

Komitea totesi mietinnössään, että ikääntymisen seurauksista on syytä olla aidosti huolissaan. Komitea näki, että vanhoja ihmisiä ajatellaan Ruotsissa edelleen taakkana, suhteessa hoivan tarpeeseen. Se näki myös, että ikääntymiseen varautuminen ei ollut riittävää. Monilla aloilla oli vakavia tietopuutteita, mm. työajan pidentämistoimien tehokkuudesta tai hoivapalvelujen vaikuttavuudesta kaivattiin näyttöjä.

Komitea teki 100 suositusta, jotka kohdistuivat lähinnä tutkimukseen, politiikan strategioihin ja toimintatapoihin, asenteisiin ja sukupolvien välisiin suhteisiin sekä hoivapalvelujen järjestämiseen.

Ruotsalaista keskustelua hallitsee huoli väestön ikääntymisestä, sen kansantaloudellisesta vaikutuksesta ja hoito- ja huolenpitopalveluiden riittävydestä. Vähemmän käydään keskustelua siitä, miten käyttää koko yhteiskunnan hyväksi sitä resurssivarantoa, joka on jo eläkkeellä olevissa toimintakykyisissä henkilöissä. Osa näistä resursseista ohjautuu erilaiseen järjestötoimintaan ja uutisia kirjoitetaan myös päiväkotien ja koulujen varaisoäideistä ja -isoisista.

Mielenkiintoinen ilmiö tästä näkökulmasta on uusi poliittinen ryhmittymä, junilistan, joka kerättiin kokoon vuoden 2004 EU-parlamenttivaaleja varten. Ryhmä junilistan takana koostuu jo eläkkeelle jääneistä vaikuttajista koko poliittiselta värisuoralta. Poliittisesti junilistan menestys (parlamenttivaalien 3. suurin "puolue") hämmentää sisäpoliittista keskustelua, mutta ikäpoliittisesta näkökulmasta ilmiö on esimerkki ikääntyvän väestön voimavaroista ja muutosvoimasta.

Yhteiskunnallisena ilmiönä ikääntymisen tekee mielenkiintoiseksi kyselytutkimustulos, jossa yli 40 prosenttia yli 65-vuotiaista pitää itseään keski-ikäisenä ja yli 75-vuotiaistakin vielä yli 15 prosenttia.

### 3.5 Yhteenveto varautumisesta muissa maissa ja Suomessa

Edellä eri maista esitetyt suppeat kuvaukset piirtävät karkean kuvan väestökehitykseen suhtautumisesta. Kuvauksista voi tehdä seuraavia yhteen vetäviä huomioita:

Väestökehityksen tiedostamisessa, asian hahmottamisessa ja politiikan suunnittamisessa löytyy selviä eroja maiden välillä:

- Venäjällä väestökehitys on monella tavalla huolestuttavaa, mutta silti kehitykseen ollaan vasta heräämässä eikä toistaiseksi ole nähtävissä, että ongelmiin tartuttaisiin väestökehityksen näkökulmasta arvioidulla politiikalla.
- Virossa väestökehitys on demografisten peruslukujen valossa myös pulmallinen. Venäjään verrattuna Virossa on kuitenkin otettu askel ongelmien esiin nostamiseen ja lähdetty myös suuntaamaan politiikkaa ainakin joillakin aloilla (perhepolitiikka).
- Italiassa, Espanjassa ja Saksassa ei ole harjoitettu keskushallinnon tasolta kokonaisvaltaista väestökehityksen hahmottamista eikä tehty siihen liittyviä politiikka-avauksia. Ikääntymiseen varautuvan politiikan toteuttaminen on korostetusti alueiden (osavaltiot, autonomiset alueet) vastuulla. Yhteistä näille maille on alhainen syntyvyys, jonka syyt nähdään samalla tavalla. Keskeinen selitys on, että naisille työn ja perhe-elämän yhteensovittaminen on nykyisillä tukirakenteilla liian vaativaa. Poliittiseen keskusteluun näyttää nousseen nimenomaan perheiden tukeminen ja naisten työssäkäynnin helpottamiseen liittyvät järjestelyt, erityisesti lasten ja vanhusten hoivapalvelujen kehittäminen, koulujärjestelmän uudistukset sekä muut työ- ja perhe-elämän yhteensovittamista helpottavat ratkaisut.
- Belgiassa ja Alankomaissa väestön ikääntymistä seurataan organisoidulla tavalla ja Belgiassa on jopa laki ja rakenteet väestökehitykseen liittyvien kysymysten jatkuvaksi analysoimiseksi ja niihin vastaamiseksi. Alankomaissa tehdään parhaillaan toimintaohjelmaa eri ministeriöiden yhteistyönä.
- Japanissa ikääntymiskysymys on tiedostettu ja maassa on ilmiön pysyvästä seurannasta säätävä laki. Laki velvoittaa hallitusta esittämään parlamentille vuosittain ilmiön kehityksen, hallituksen toteuttamat toimenpiteet sekä seuraavalle vuodelle kaavailut uudet toimenpiteet.

- Myös Kiinassa ikääntymiskehitys on nopeaa. Siellä varautuminen merkitsee ennen kaikkea sosiaaliturvan luomista tulevan ikärakenteen huomioivalla tavalla.
- Joissakin maissa kuten Japanissa, Espanjassa ja Ranskassa on ikääntymiselle omat ohjelmansa, rahastonsa ym. Ikääntymistä ei kuitenkaan lähestytä koko yhteiskuntaa ja kaikkia väestöryhmiä koskettavana kysymyksenä vaan ikääntyminen ymmärretään nimenomaan 65 vuotta täyttäneiden määrän ja tarpeiden kasvuna.
- Pohjoismaissa tehdään runsaasti aihepiiriin liittyviä kattavia ja yksityiskohtaisempia selvityksiä. Ongelmien ja näkökulmien esiin nostamisessa nämä maat näyttävät muihin verrattuina organisoiduilta. Vaikuttaa kuitenkin siltä, ettei Pohjoismaissa olla otettu askelta selvityksistä hallinnonalojen rajat ylittävän ikääntymispolitiikan muotoiluun. Pohjoismaissa ei myöskään esimerkiksi Belgian tai Japanin tavoin ole nähty väestön ikääntymiskysymystä niin merkityksellisenä, että sitä varten olisi asetettu omia pysyviä seurantarakenteita tai -prosesseja.
- Vaikka joissakin maissa on edetty pysyvien seurantarakenteiden luomiseksi ja on nähtävissä moniulotteista analyysiä kehityksen vaikutuksista eri sektoreilla, missään maassa ei tällä hetkellä näytä olevan koherenttia ikääntymispolitiikkaa, ts. kirjausta siitä, miten väestörakenteen muutokseen varaudutaan eri sektoreilla eri ikäryhmät huomioon ottavalla tavalla.
- Ikääntymiseen varautuminen on eri maissa yhä voittopuolisesti taloudellinen kysymys. Ikääntymiseen varautumista on pohdittu ja harjoitettu nimenomaan talous-, työllisyys- ja eläkepolitiikan aloilla. Eräissä maissa perhepolitiikka on selvästi nousemassa näiden politiikkalohkojen joukkoon. Joissakin maissa myös maahanmuuttopolitiikan suuntaamista pohditaan väestökehityksen näkökulmasta. Toisaalta on maita, joissa syntyvyyteen (esim. Tanska) ja maahanmuuttoon (Alankomaat) vaikuttaminen on nähty väestörakenteen muutokseen varautumisessa toisarvoisiksi kysymyksiksi.
- YK:n, WHO:n ja eräiden muiden tahojen esillä pitämä ajatus ikääntymisestä voimavarana on herättänyt jonkin verran keskustelua. Voimavara-ajattelu on ollut esillä kuitenkin verraten harvassa maassa, eikä se niissäkään ainakaan vielä näytä saavuttaneen korkeata statusta eikä ole materialisoitunut konkreettisina politiikkalinjauksina.

Muista maista saatujen tietojen perusteella voi esittää, että Suomi on selvästi niiden maiden joukossa, jossa väestön ikääntymiskysymys on tiedostettu tärkeäksi hyvinvointivaltion tulevaisuutta koettelevaksi haasteeksi. Aihetta on myös tarkasteltu useasta eri näkökulmasta, ja mm. tulevaisuusselonteon valmistelu on

osoitus pyrkimyksestä ilmiön ja sen seurausten laajapohjaiseen arviointiin. Seuraavassa jaksossa esiteltävä hallinnonalojen yhteistyönä tehty ikärakenneselvitys osoittaa myös, että toisin kuin monissa muissa maissa Suomessa on pystytty asiakokonaisuuden arvioinnissa hyvään yhteistyöhön ja sektorirajat ylittävään tarkasteluun.

## 4 VÄESTÖKEHITYKSEN HAASTEET JA MAHDOLLISUDET SEKÄ NIIHIN VARAUTUMINEN

Pääministeri Matti Vanhasen hallitus sitoutui hallitusohjelmassaan valmistelemaan suunnitelman, jossa eri hallinnonalojen yhteistoimin valmistaudutaan ikääntyneen väestön määrän kasvuun. Valtioneuvoston kansliapäälliköt päättivät laajentaa suunnitelman koskemaan koko väestön ikärakenteen muutosta. Väestön ikärakenteen muutoksen vaikutuksista yhteiskuntaan tuli laatia selvitys, joka kokoaa yhteen eri hallinnonalojen tulevaisuudennäkymät koskien ikärakenteen muutosta, haasteita ja strategioita. Selvitystyötä koordinoi sosiaali- ja terveysministeriö ja työryhmän pääsihteerinä toimi Marja-Liisa Parjanne. Selvitystyön tulokset on julkaistu STM:n selvityksiä -sarjassa (Parjanne 2004) syksyllä 2004. Tässä raportissa esitetään vain ne selvitystyön tulokset, jotka koskevat arvioita väestökehityksen merkityksestä ja niihin varautumisesta (selvityksen luku 3). Väliotsikot kuvaavat niitä yhteisiä tavoitteita, joihin eri hallinnonalojen toimet tähtäävät.

### 4.1 Terve ja aktiivinen väestö

Kun keskimääräistä elinikää on onnistuttu pidentämään, jatkossa tulisi entistä paremmin turvata edellytykset sille, että hyvä ja täysipainoinen elämä on mahdollista kaikissa elämänvaiheissa. Haasteena on parantaa kansalaisten hyvinvointia ja elämänlaatua myös myöhemmällä iällä sekä kannustaa heitä osallistumaan aktiivisesti yhteiskunnan sosiaaliseen, poliittiseen ja taloudelliseen elämään.

Väestön ikääntyessä korostuu kansalaisten terveyden ja työ- ja toimintakyvyn ylläpitäminen ja vahvistaminen. Terveyden ja toimintakyvyn edistäminen ja ylläpito ovat tärkeitä sekä kansalaisten jokapäiväisen hyvinvoinnin että yhteiskunnallisen kehityksen kannalta. Terve väestö on myös taloudellisen kasvun ja hyvinvointiyhteiskunnan kestäväen rahoituksen perusedellytys.

Kansalaisten terveys ja toimintakyky vaikuttavat olennaisesti siihen, miten paljon he tarvitsevat sosiaali- ja terveyspalveluita. Ikääntyneet ihmiset tarvitsevat enemmän hoivaa ja hoitoa kuin nuoremmat ikäluokat, mutta palvelujen tarve ei riipu kuitenkaan suoraviivaisesti kalenteri-ikästä. Eliniän pidentyessä myös terveet ja toimintakykyiset ikävuodet ovat lisääntyneet. Nykyiset eläkeläiset ovat selvästi edeltäjiään hyväkuntoisempia, elinvoimaisempia, aktiivisempia ja pystyvät elämään itsenäisesti varsin korkeaan ikään saakka. 75 vuotta täyttäneistä vain joka neljäs on säännöllisten sosiaali- ja terveyspalvelujen piirissä. Lähes 90 prosenttia yli 75-vuotiaista ja valtaosa vielä 90 vuotta täyttäneistäkin asuu kotona. Haas-

teenä on tukea myönteistä terveyskehitystä jatkossakin ja vahvistaa myös kansalaisten omaa vastuuta terveydestään ja toimintakyvystään.

Terveyden ja toimintakyvyn edistäminen lapsuudesta vanhuuteen edellyttää koko elinkaaren pituista perspektiiviä. Terveyden perusta luodaan hyvin pitkälti jo lapsuudessa ja nuoruudessa. Ensisijaisesti terveyteen vaikuttavat perimä ja omat elintavat. Julkinen valta tukee terveyden säilyttämistä luomalla suotuisan ympäristön. Jos kansalaisten tupakointi ja alkoholin ja huumeiden käyttö lisääntyvät, liikunta vähenee ja ylipaino kasvaa nykyisestä, riskinä on, että viime vuosikymmenien myönteinen terveydentilan kehitys hidastuu ja sairastavuus ja hoidon tarve lisääntyvät kaikenikäisten keskuudessa.

Sosiaalimenolaskelmat osoittavat, että terveys ja työ- ja toimintakyky vaikuttavat sosiaalimenojen kehitykseen ja hyvinvoinnin rahoituksen kestävyteen ratkaisevammin kuin vanhusten määrän lisääntyminen sinänsä. Mitä enemmän ikääntyneiden terveys ja toimintakyky kohenevat, sitä pidempään he selviytyvät itsenäisesti vanhanakin, heidän elämänlaatunsa paranee ja he voivat toimia aktiivisina yhteiskunnan jäseninä. Tällöin myös vanhusten krooniset sairaudet vähenevät ja hoidon ja hoivan tarve siirtyy elinkaarella myöhäisempään vaiheeseen, mikä hillitsee sosiaali- ja terveystalouden kasvua. Jos koko väestön terveys ja toimintakyky paranevat, myös työssä viihtyminen ja jaksaminen paranevat, työssä olevien sairauspoissaolot, kuntoutustarpeet ja ennenaikaiset kuolemat vähenevät, työntekoa voidaan entistä useammin jatkaa vanhuuseläkeikään saakka ja työura voidaan päättää arvokkaasti.

Sairauksien ehkäiseminen ja terveystietoisuuden lisääminen nousevat entistä tärkeämmiksi. Ennaltaehkäisyllä pystytään vaikuttamaan huomattavasti jopa pitkäaikaishoidon tarpeeseen ja se on yleensä halvempaa kuin sairauden hoitaminen. Kulttuuri ja arvot määrittävät suurelta osin sen, miten yhteiskunnassa suhtaudutaan vanhuksiin ja vanhenemiseen. Jos sairauden ajatellaan kuuluvan luonnostaan vanhuuteen, sairauksien ehkäisyyn, varhaiseen toteamiseen ja taroituksenmukaiseen hoitoon ei ehkä kiinnitetä riittävästi huomiota.

Ikääntyviin ja vanhuksiin suhtaudutaan yhteiskunnassamme vieläkin usein niin kuin he olisivat passiivisia toimenpiteiden kohteita. Tosiasiassa varsinkin nuoret eläkeläiset ovat hyvin aktiivisia monella saralla. Terveet ja toimintakykyiset vanukset ovat sekä perheiden, lähiyhteisöjen että koko kansantalouden merkittävä voimavara. Monet eläkeläiset tekevät arvokasta työtä hoitaessaan lastenlapsiaan, puolisoaan, omia vanhempiaan tai muita omaisiaan. Vapaaehtoinen auttamyö ja aktiivinen osallistuminen lisäävät samalla myös ikääntyneiden itsensä hyvinvointia ja sosiaalisia kontakteja.

Kun eliniän piteneminen nähdään saavutuksena, ikäihmisten taidot, kokemus, viisaus ja kyvyt nähdään samalla voimavarana. Monissa vanhoissa kulttuureissa vanhuuden kunnioittaminen on liittynyt näiden arvojen tunnustamiseen. Ikäihmiset voivat taidoillaan ja elämäkokemuksellaan vaikuttaa aktiivisesti yhteiskunnan kehitykseen vielä varsinaisen työuran päättymisen jälkeenkin.

Toisaalta yhteiskunnallisen kehityksen tulokset ja lisääntynyt vauraus koituvat myös ikääntyneiden hyödyksi. Köyhyys ja raihnaisuus eivät liity nykypäivän vanhuuteen siinä määrin kuin menneisyudessa. Kattava, kaikkia kansalaisia koskeva sosiaaliturva mahdollistaa sen, että kaikki voivat elää ihmisarvoista elämää sekä käyttää ja kehittää kykyjään ja valmiuksiaan elämänkaarensa eri vaiheissa. Tulevaisuudessa eläkeläisten keskimääräinen varallisuus ja eläketaso ovat nykyistä korkeammat yhä useamman saavuttaessa täyteen työuraan perustuvan työeläketason. Eläkeikäisten joukko ei ole kuitenkaan homogeeninen, vaan siihen kuuluu hyvin eri-ikäisiä ja erilaisia ihmisiä. Esimerkiksi pitkään työttömänä tai määraaikaisissa työsuhteissa olleet joutuvat myös eläkkeellä ollessaan tulemaan toimeen niukoilla varoilla.

Keskimääräinen eläkkeellä oloaika pitenee koko ajan. Samaan tapaan kuin nuorisokulttuuri syntyi 1950-luvulla, hyväkuntoisista eläkeläisistä on lähivuosina muotoutumassa merkittävä ryhmä, joka vaikuttaa koko yhteiskunnan toimintaan monella tavalla. Näinä vuosina eläkeikää lähestyvän 1950-luvun nuorisosukupolven on ehkä vaikea sopeuttaa itseään siihen mielikuvaan, mikä eläkeläisistä yhteiskunnassamme vieläkin vallitsee. On todennäköistä, että tulevaisuudessa suhtautuminen eläkeläisiin ja vanhuuteen sinänsä muuttuu.

Ajankäytön jakauma yhteiskunnassa muuttuu, kun eläkkeellä olevien osuus kasvaa. Eläkeikään tulevilla on keskimäärin enemmän ostovoimaa kuin edeltäjillään ja samaan aikaan vapaa-ajan hyödykkeiden valikoima on runsaampi ja ne ovat edullisempia kuin koskaan aiemmin. Myös koulutustason kohoaminen ja yleisen terveydentilan paraneminen vaikuttavat tulevien eläkeläisten osallistumismahdollisuuksiin ja kulutuskysyntään. Kysyntä muuttuneen tulevaisuudessa entistä laatu-  
tietoisemmaksi ja eriytyneemmäksi. Koko talouden kysynnän rakenne saattaa muuttua olennaisesti nykyisestä. Seniorikansalaiset muodostavat jatkossa merkittävän, joskin epäyhtenäisen kuluttajaryhmän, joka luo uutta kysyntää ja uusia markkinoita. Ikääntyneiden kysyntä lisääntyy monilla markkinoilla, kuten harrastusten ja vapaa-ajan tuotteiden, palveluiden, matkustamisen, kulttuurin ja turvallisuuden markkinoilla. Myös erilaisten hyvinvointipalvelujen kysyntä lisääntyy.

Ikääntyminen on haaste uusien tuotteiden ja innovaatioiden kehittämiseksi. Seniori-ikäluokat ja heidän tarpeensa tarjoavat monia mahdollisuuksia uusien innovaatioiden kehittämiseen ja syntyä uusia tuotteita, palveluja, liiketoimintoja



ja yrityksiä. Uutuustuotteita voivat käyttää joko ikääntyneet itse tai ne voi olla suunnattu heidän lähipiirilleen, lääkäreille ja hoitajille.

Aktiiviseen ikääntymispolitiikkaan kuuluu myös osallistumisen turvaaminen sekä inhimillisestä ja sosiaalisesta pääomasta huolehtiminen. Demokratian vahvistaminen on ajankohtainen kysymys paitsi ikääntymisen myös globalisaatiokehityksen vuoksi. Tutkimusten mukaan ikääntyneet ihmiset äänestävät nuoria aktiivisemmin. Jos ikääntyneet aktivoituvat poliittisesti nykyisestä, heillä on suurena ryhmänä paljon vaikutusvaltaa. Keskeinen haaste onkin aktivoida myös nuoria ottamaan osaa yhteiskunnalliseen toimintaan ja päätöksentekoon ja tukea nuorten uusia tapoja toimia ja vaikuttaa yhteiskunnassa. Myös väestön kahtiajakautuminen äänestyskäyttäytymisessä on haaste. Köyhien ja syrjäytyneiden äänestysaktiivisuus on matala, kun taas korkeammin koulutetut, hyvin toimeentulevat ja työlliset äänestävät aktiivisemmin.

## **Strategiat ja toimenpiteet**

### *Näkökulmana koko elämänskaari*

EU:n aktiivisen ikäpolitiikan keskeinen sisältö on pidentää ihmisten aktiivista osallistumista ja luoda tähän pidennettyyn aktiiviaikaan sisältöä ja vaihtoehtoja. Tavoitteena on sekä "lisätä vuosia elämään" että myös "lisätä elämää vuosiin". Aktiivinen ikäpolitiikka tarkoittaa yhteiskuntapolitiikan suuntaamista uudelleen niin, että sen keskeisenä lähtökohtana on koko elämänskaaren näkökulma sen sijaan, että toimenpiteitä kohdistettaisiin vain johonkin tiettyyn ikään ja kohde-ryhmään. Yhtä tärkeää on painottaa myös kokonaisvaltaisuutta, sillä terveyden ja työ- ja toimintakyvyn edistäminen edellyttää useiden sektoreiden yhteistoi- mintaa. Aktiivisen ikäpolitiikan mukaan kansalaisten oma-aloitteisuutta tuetaan koulutuksessa, työmarkkinoilla ja työssä, vapaa-ajan käytössä sekä terveyden- huollon ja sosiaalitoimen piiriin kuuluvissa toimissa.

### *Hyvinvoinnin, terveyden ja toimintakyvyn edistäminen*

Maailman terveysjärjestön määritelmän mukaan terveys on täydellistä fyysistä, henkistä ja sosiaalista hyvinvointia. Valtioneuvoston hyväksymä Terveys 2015 - kansanterveysohjelma on pitkän aikavälin terveyspoliittinen ohjelma, joka tähtää terveyden tukemiseen ja edistämiseen kaikilla yhteiskunnan sektoreilla, ei pelkästään terveydenhuollon kautta. Sen tavoitteena on muun muassa lisätä lasten hyvinvointia, terveyttä ja turvallisuutta, vähentää nuorten tupakointia, nuorten miesten tapaturmaista ja väkivaltaista kuolleisuutta sekä ehkäistä ikääntyneiden sairauksia ja lisätä toimintakykyä. Tavoitteena on myös parantaa työikäisten työ- ja toimintakykyä. Kuntoutuksessa etsitään tehokkaampia toimintamalleja ja myös mielenterveyspalveluja kehitetään. Keskeistä ohjelman toteuttamisessa on alueellinen ja paikallinen yhteistyö yli hallintosektoreiden. Tavoitteiden saavut-

taminen edellyttää, että väestön terveys otetaan tärkeäksi valintoja ja päätöksentekoa ohjaavaksi periaatteeksi kuntien, valtion ja yksityissektorin toimissa sekä ihmisten omassa toiminnassa.

Väestön yleisen terveydentilan kohottamiseen liittyvät myös vuonna 2004 käynnistyneet alkoholiohjelma ja huumausainepoliittinen toimenpideohjelma, useat työterveyteen liittyvät toimenpiteet kuten työterveyshuollon, TYKY-toiminnan ja työsuojelun tehostaminen sekä muun muassa paikallisten ympäristöterveysohjelmien valmistelu.

Vuonna 2004 käynnistyy kansallinen ikääntyneiden terveysliikuntaohjelma. Ohjelmassa suositellaan, että ikääntyneiden kuntoliikunta pitäisi sisällyttää osaksi kuntien hyvinvointipolitiikkaa ja vanhusstrategiaa.

#### *Yhteiskunnallinen osallistuminen*

Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmassa toteutetaan yhteiskunnallisen osallistumisen toimenpiteitä. Aktiivista ja demokraattista kansalaisuutta tukevaa elinikäistä oppimista tehostetaan koulutuksessa, vapaassa sivistystyössä, kansalaisuustoiminnassa ja poliittisessa toiminnassa. Ohjelmassa käynnistetään myös laajapohjainen kansalaisyhteiskunnan aktivoimishanke, jonka osia ovat julkisen vallan ja kansalaisyhteiskunnan suhde, kansalais- ja järjestötoiminnan tutkimus, kehittäminen ja koulutus, järjestötoiminnan selkeyttäminen sekä kansalaisjärjestöjen nykyistä paremmat mahdollisuudet kansainväliseen toimintaan.

Kansalaisten kuuleminen ja osallistuminen on keskeistä edustuksellisessa demokratiassa. Kiinnostus ikäihmisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien lisäämiseen on kasvanut viime vuosina Useimmissa kunnissa toimii vanhusneuvosto, joka on ikäihmisten, kunnan viranomaisten, vanhus- ja eläkeläisjärjestöjen sekä muiden ikäihmisten parissa toimivien yhteistyöelin. Sen kautta kuntalaiset voivat vaikuttaa kunnan päätöksentekoon ikäihmisiä koskeissa kysymyksissä.

Nuorisopolitiikassa painotetaan nuorten aktiivista kansalaisuutta ja nuorten elinolojen parantamista. Kunnissa ja seutukunnissa pyritään laajan nuorisopoliittisen koordinaation ja moniammatillisen yhteistyön avulla nuorten sosiaaliseen vahvistamiseen siten, että mahdollisimman moni nuori saadaan aktiivisesti opiskelemaan ja työelämään. Nuorten ennalta ehkäisevää päihde- ja huumetyötä kehitetään nuorisotyön yhteisöllisin menetelmin.

## 4.2 Hyvä yhteiskunta kaikenikäisille

Demografista muutosta koskevassa keskustelussa ovat tähän asti korostuneet lähinnä ikääntymiseen liittyvät kustannukset ja järjestelmien taloudellinen kestävyys. Väestön ikärakenteen muutos on paljon monisäikeisempi haaste. Yhteiskunta, jossa eri-ikäisten ihmisten on hyvä elää, korostaa kaikkien osallistumista, elämisen esteettömyyttä, suvaitsevuutta ja moniarvoisuutta. Menestyksellinen yhteiskuntapolitiikka ottaa huomioon kaikkien ikäryhmien tarpeet ja vahvuudet.

### *Turvallisuus, kulttuurin uudistuminen ja sukupolvien väliset suhteet*

Väestön ikääntyessä nousevat uudelleen tarkasteltaviksi myös turvallisuus, suvaitsevaisuus ja sukupolvien väliset suhteet. Eliniän pidentyessä ja yleisen terveydentilan parantuessa on arvioitava uudelleen myös kansalaisten oikeuksien ja velvollisuuksien tasapainoa samoin kuin vastuunjakoa yksilöiden ja julkisen ja yksityisen sektorin kesken.

Sukupolvien välinen tulonjako on olennainen asia arvioitaessa hyvinvointiyhteiskunnan rahoituksen kestävyttä. Hyvinvointiyhteiskunnan tavoitteena on taata verovaroin elämän perusedellytykset kaikille kansalaisille. Sen vuoksi hyvinvointiyhteiskunnan kestävyys on perustuttava sellaiseen rahoituspohjaan, jolla pystytään takaamaan hyvinvointiyhteiskunnan palveluiden tarjoaminen myös tulevaisuudessa.

Julkisen talouden tasapainottamisessa on tärkeää ottaa huomioon pitkän aikavälin sukupolvinäkökulma, sillä muuten tasapainottaminen voi kohdistua eri sukupolviin epäoikeudenmukaisesti. Väestön ikärakenteen muuttuessa on tärkeää pitää huolta sukupolvien välisestä oikeudenmukaisuudesta ja eri-ikäisten kansalaisten hyvinvoinnista siten, että eri ikäryhmien tarpeet otetaan huomioon. Ikääntyneiden määrän lisääntyminen kasvattaa erityisesti eläke- ja hoitomenoja, mutta se ei saisi syrjäyttää lasten ja nuorten hyvinvoinnista huolehtimista.

Vaikka tavoitteena on kaikenikäisten yhteiskunta, vanhusväestön määrän kasvaessa tarvitaan silti myös erityistä vanhuspolitiikkaa, joka ottaa huomioon sen, että yhteiskunnassa on suurehko joukko ihmisiä, joiden fyysinen tai henkinen suorituskyky on alentunut. Oikeusturvakysymykset oikeustoimia tehtäessä, suojelun ja itsemääräämisoikeuden välinen tasapaino ja ihmisarvon kunnioittaminen nousevat ikääntyvässä yhteiskunnassa keskeisiksi. Kun sellaisten ihmisten määrä kasvaa, joiden kyky päättää asioistaan on ikään liittyvien sairauksien vuoksi heikentynyt, lisääntyy edunvalvontapalveluiden tarve.

Ikäihmisten huolenpidon ja sosiaalisten palvelujen kehittämisessä julkisia palveluja voivat merkittävästi täydentää sekä yritykset että perheet, vapaaehtoistyö,

yhteisöt ja järjestöt. On todennäköistä, että kansalaistoiminnan merkitys kasvaa tulevaisuudessa. Muun muassa yksinäistalouksien yleistymisen myötä koetaan tarvetta lisätä yhteisöllisyyttä, ja vanhusväestön omatoimiryhmät ja sosiaaliset verkostot arkielämän toimintojen järjestämiseksi yleistyvät. Myös järjestöjen toiminnassa voidaan korostaa yhdessäoloa ja sosiaalisia suhteita.

Koska työvoimavarojen niukentuessa työikäisiä tarvitaan työmarkkinoilla entistä enemmän, vapaaehtoistyön ja omaishoidon mahdollisuudet eivät voi lisääntyä oleellisesti. Haasteena on kuitenkin kehittää työelämään sellaista joustavuutta, että vapaaehtoisen omaishoidon ja työn yhdistäminen on nykyistä paremmin mahdollista muutoinkin kuin pienten lasten vuoksi. Monet työikäiset, enimmäkseen naiset huolehtivat samanaikaisesti vanhemmistaan ja lapsistaan tai lastenlapsistaan. Työelämän ja koko yhteiskunnan lapsi- ja perhemyönteisyys vaikuttavat positiivisesti syntyvyyteen ja jopa koko talouden kilpailukykyyn. Perhemyönteisyyteen sisältyy myös se, että omaishoitajia tuetaan heidän työssään, joka saattaa joskus olla raskasta niin henkisesti, fyysisesti kuin taloudellisestikin.

Suomen eurooppalaisittain suhteellisen korkean syntyvyyden yhtenä syynä on ollut edistyksellinen perhepolitiikka, erityisesti lapsilisät ja lasten päivähoito. Elatussuhteen paranemisen vuoksi olisi tärkeää, että syntyvyys kohoaisi vielä nykyisestä. Sen vuoksi haasteena on kehittää perhepoliittisia tukia niin, että ne tukisivat perheen perustamista ja turvaisivat lasten kehityksen. Perhe- ja lapsimyönteisten kannustimien todellisesta ja pitkäjännitteisestä vaikuttavuudesta ei kuitenkaan ole varmaa tietoa.

Kaiken kaikkiaan traditionaalista käsitystä ihmisen elämäkulusta, jossa eri ikäkausina toimitaan vain yhdessä roolissa, on tarpeen arvioida uudelleen. Tähän saakka opiskelu, työ, perhe ja eläkevuodet ovat elinkaarella olleet pääsääntöisesti peräkkäisiä ja toisensa poissulkevia palasia. Tulevaisuudessa opiskelu, työnteko sekä vapaa-aika ja lähimmäisten hoivaaminen limittyvät entistä enemmän toisiinsa ja niitä on voitava sovittaa joustavammin yhteen koko elinkaaren aikana. Tällainen näkökulma vahvistaa myös sukupolvien välistä solidaarisuutta ja lisää turvallisuutta sekä lasten, vanhempien että vanhusten elämään.

Myös jyrkkä raja työelämän ja eläkkeen välillä saattaa lieventyä. Työurien pidentäminen voi edellyttää nykyistä joustavampaa osa-aikatyön ja eläkkeen yhdistämistä. Kun ikääntyessä terveys ja toimintakyky heikkenevät vähitellen, ihanteellista olisi sovittaa työntekijän työnteon määrä sen mukaisesti niin, että työntekijät voisivat olla työelämässä mukana voimiensa mukaan mahdollisimman pitkään. Pitkällä aikavälillä on toisaalta mahdollista, että myös vanhuuseläkkeellä oleminen muuttuu luonteeltaan eläkkeen ja ajoittaisen työnteon yhdistelmän suuntaan. Kun ikääntyneillä on eliniän pidentyessä enemmän vapaa-aikaa, voivat yhä useammat olla halukkaita käyttämään osan siitä mielekkäisiin työtehtäviin ja saada sitä kautta tyydytystä, osallisuuden työyhteisön sosiaaliseen ver-

kostoon ja myös lisäansioita. Vanhuuseläkkeelle jäävillä työntekijöillä ja yrittäjillä on runsaasti työuran aikana kertynyttä kokemusta ja osaamista, mutta vielä ei ole mietitty sitä, millainen heidän roolinsa voisi olla työelämässä tulevaisuudessa. Se voisi kenties sisältää joitakin työtehtäviä niin, ettei työntekijän ja työpaikan suhde katkeaisi kokonaan. Keskeinen kysymys on myös se, millainen olisi ikääntyneiden kannalta työympäristö, jossa he mielellään työskentelisivät.

Väestön arvoissa ja asenteissa tapahtuneet muutokset ovat vaikuttaneet myös elämäntavan ja perherakenteiden muutoksiin. Perinteisen ydinperheen sijaan perheen koostumus voi olla hyvin monimuotoinen, avioerot ovat lisääntyneet ja uusperheitten määrä on kasvanut. Yksin asuminen on entistä yleisempää. Globalisaation myötä erilaiset kulttuuriset virikkeet leviävät nopeasti. Valitettavasti myös huumeiden käyttö ja muut ei-toivottavat käyttäytymismallit uhkaavat lisääntyä nuorison keskuudessa.

Väestön ikärakenteen muuttuminen, yhteiskunnan kansainvälistyminen sekä perhe- ja läheissuhteiden muuttuminen vaativat myös perhe- ja perintöoikeuden säännösten seuranta. Yhteiskunnassa yleistyvä yksilöllisyyttä korostava elämäntapa on haaste muun muassa perhelainsäädännölle, jonka taustalla on ajatus solidaarisuudesta itsekkyyden vastakohtana ja heikomman suojele yksilöllisten tarpeiden tyydyttämisen vastakohtana.

Väestön muuttoliikkeen myötä oikeuspalvelujen kysyntä siirtyy yhä selvemmin suuriin asutuskeskuksiin. Sääntely lisääntyy ja kohdentuu uusille, kasvavaa erityisasiantuntemusta vaativille elämän alueille, esimerkiksi geeniteknologiaan. Kansainvälistyminen, lainsäädännön harmonisointi ja monikulttuurisuuden lisääntyminen on otettava yhä enemmän huomioon kehitettäessä oikeusturvajärjestelmää.

Nuorten ikäluokkien vähentyminen ja ikääntyneiden määrän kasvu ennustavat tilastollisesti rikosten vähenemistä, sillä yli 50-vuotiaat henkilöt tekevät rikoksia erittäin vähän. Ikääntyvät joutuvat varsin harvoin myös rikosten uhriksi, mutta rikosten pelko on heidän keskuudessaan silti suurinta. Sen vuoksi – vaikkei mikään viittaakaan siihen, että tämä riski kasvaisi – ikääntyvien määrän kasvu saattaa vaikuttaa yhteiskunnalliseen päätöksentekoon ja rikollisuuteen suhtautumiseen.

Väestömuutokset vaikuttavat myös käytettävissä olevan sodan ajan reservin määrään ja alueelliseen sijoittumiseen. Varusmiesikäluokkien pieneneminen synnyttää paineita varuskuntajärjestelmän supistamiseen, mikä toteutuessaan tuottaisi ylläpitomenosäästöjä.

### *Hyvä elinympäristö ja moderni infrastruktuuri*

Laadukas elinympäristö luo edellytyksiä kansalaisten hyvinvoinnille ja omatoimiselle selviytymiselle. Infrastruktuuria kuten asuntojen rakentamista, kaavoitusta ja liikennetarkoituksia koskevilla päätöksillä voidaan välttää monia sosiaalisia ja terveydellisiä ongelmia ja hillitä merkittävästi palvelujen tarvetta ja palvelumenojen kasvua. Myös elinolojen myönteinen kehitys ja toimivat sosiaaliset verkostot hillitsevät palvelutarvetta ja syrjäytymistä.

Väestön vanheneminen ja väkiluvun kääntyminen laskuun vähentävät asuntojen kysyntää. Toisaalta kysynnän vähenemistä hillitsee asuntokuntien koon pieneneminen ja yksin asuvien määrän kasvu. Yksinasuminen lisää turvautumista ulkopuoliseen apuun. Jos yksinasumiseen liittyvät myös puutteelliset asuinolot, kasvaa avun ja palveluiden tarve entisestään. Asuntojen ja elinympäristön esteettömyys mahdollistavat kotona asumisen iäkkäänäkin, mikä puolestaan vähentää pitkäaikaisen laitoshoidon tarvetta ja palvelumenojen kasvua.

Ikääntyneiden määrän kasvun myötä kansalaisten asuntotarpeissa korostuvatkin asuntojen varustetaso, asumisen esteettömyys, palo- ja pelastusturvallisuus sekä käyttäjien ja asukkaiden erityistarpeet. Asuntosuunnittelussa ja –rakentamisessa, niin uustuotannossa kuin perusparantamisessakin, on tarvetta lisätä sellaista elinkaarilaatua, joka tekee mahdolliseksi muuntaa asuntoa ja rakennuksen tiloja erilaisten elämäntilanteiden ja ikävaiheiden tarpeiden mukaisesti.

Maassamme ei ole enää suurta asuntojen perusvajausta ja sen vuoksi uusien asuntojen tarve riippuu entistä enemmän väestön alueellisesta kehityksestä. Kasvukeskusten osuus asuntotuotannosta on jäänyt liian vähäiseksi tarpeisiin nähden. Kasvukeskuksissa asuntojen vilkas kysyntä nostaa niiden hintoja ja vuokria ja vaikeuttaa erityisesti perheen perustamisvaiheessa olevien nuorten toimeentuloa. Vähenevän väestön alueilla puolestaan huomattava osa asunnoista ja muista rakenteista jää tarpeettomaksi. Ostovoiman ja kiinteistöjen arvon lasku heikentävät näiden alueiden houkuttelevuutta asuinpaikkana ja yritysten toimintaympäristönä. Uusien asuntojen tarvetta muodostuu vain siksi, että asuntokanta ei laadultaan vastaa nykyajan eikä ikääntyvän väestön tarpeita.

Ikärakenteen muutos aiheuttaa paineita yhdyskuntarakenteiden ja alueidenkäytön muuttamiselle kahdessa vaiheessa. Ensivaiheessa 65–75-vuotiaiden eläkeläisten määrä on suuri, myöhemmin vanhusten. Molemmilla ikäryhmillä on erilaiset tarpeet. Vaikutukset ovat erilaisia myös alueellisesti. Yhdyskuntarakenteen hajautuminen on alueiden käytössä ja toiminnassa kasvava ongelma, joka korostuu väestön ikääntyessä. Hajanaisessa yhdyskuntarakenteessa liikenne- ja kunnallistekniikan järjestäminen tulee kalliimmaksi eikä taajamien reuna-alueiden ja haja-asutusalueiden kaikille asukkaille kyetä järjestämään tasapuolisia palveluja.

Väestön vanhetessa avoin kysymys on, missä ja miten suuret eläkkeelle siirtyvät ikäluokat asuvat ja käyttävät aikansa. Osa eläkeläisistä saattaa siirtyä päämuutovirran vastasuuntaan maaseudulle tai esimerkiksi Etelä-Eurooppaan, mikä heijastuisi muun muassa hyvinvointipalvelujen kysyntään ja rahoitukseen. Muuttohalukkuustutkimusten mukaan ryntäystä maaseudulle tai ulkomaille ei liene odotettavissa. Tällä hetkellä ulkomaille asuu noin 52 000 suomalaista eläkkeensaajaa, mikä vastaa runsasta neljää prosenttia kaikista eläkkeensaajista. Jos tämä osuus pysyy samana, kasvaa ulkomaille asuvien lukumäärä sen myötä, että eläkeläisikäluokat suurentuvat.

Kotimaassa kakkosasuminen ja loma-asuntojen käyttöasteen pidentäminen voivat hyvinkin lisääntyä. Hyvinvointiyhteiskunnan ylläpitäminen edellyttää kuntien kilpailukyvyyn kehittämistä ja työikäisten veronmaksukyvyistä huolehtimista. Kunnat joutuvat panostamaan kilpailukykyiseen ja hyvään elinympäristöön. Vain turvallisella, terveellisellä, infrastruktuuriltaan toimivalla ympäristöllä, jolla on myös kulttuurisia ja sosiaalisia arvoja, on mahdollista kilpailla Euroopan laajuisesti taloudellisista investoinneista ja osaavista työntekijöistä. Samalla elinympäristön laadun paraneminen koituu vanhenevan väestön hyödyksi.

Väestön ikärakenteen muutos ja muuttoliike merkitsevät jatkossa entistä suurempia haasteita etenkin maaseudun joukkoliikennepalvelujen ylläpitämiselle. Lasten ja työikäisten määrän väheneminen yhdessä kasvavan autonomistuksen kanssa johtaa siihen, että joukkoliikenteen kysyntä vähenee. Esimerkiksi suuri osa alueellisesta runkoliikenteestä on sellaista, jota kunnat hyödyntävät koulu- ja laiskuljetuksissa. Kouluverkon harventuminen lisää ja muuttaa kuljetustarvetta. Alueen joukkoliikennepalvelut muuttuvat kysynnän mukaisesti – toisaalla joukkoliikenteen edellytykset paranevat, kun taas joillain alueilla viimeisetkin edellytykset poistuvat.

Lisäksi vanhenevan väestön tarpeista huolehtiminen asettaa joukkoliikenteen palvelun, informaation ja kaluston laadulle uusia vaatimuksia. Maaseudun joukkoliikenteen palvelujen turvaamiseksi on tarpeen kehittää uusia liikenteenhoitotapoja. Ilman uusia toimenpiteitä liikennepalvelut vähenevät merkittävästi ja syntyy noidankehä, jossa huononevat ja kallistuvat julkisen liikenteen palvelut johtavat vähenevään joukkoliikenteen käyttöön ja edelleen huononeviin julkisen liikenteen palveluihin sekä maaseudulla että kaupunkiseuduilla.

Lisääntynyt vapaa-aika lisää ihmisten liikkuvuutta jo ennestään liikkumista suosivassa elämäntavassa. Iäkkäätkin voivat liikkua omatoimisesti liikenteessä, jos huolehditaan liikkumisen esteettömyydestä sekä iäkkäiden liikenneturvallisuudesta niin autoilijana, pyöräilijänä kuin jalankulkijanakin.

Esteetön ja itsenäistä arkielämän selviytymistä tukeva ympäristö koostuu monesta osasta, joita ovat muun muassa asuntojen varustetaso ja turvallisuus,

hissit kerrostaloissa, ympäristö jossa on helppo liikkua, toimivat liikenne- ja viestintäyhteydet samoin kuin terveystaluiden, asumiseen liittyvien palveluiden sekä kaupan, pankin, postin ym. palveluiden saavutettavuus. Erityisesti vanhus-ten omatoiminen eläminen kotona edellyttää, että kaikki nämä tekijät toimivat. Jos kokonaisuuden yksikin lenkki toimii heikosti tai puuttuu (esim. hissi), voi vanhus joutua turvautumaan laitoshoittoon. Jotta itsenäistä elämää tukeva ympäristö toimisi, edellyttää se yhteistyötä ja yhteistä politiikkaa sekä eri ministeriöiden ja hallinnonalojen kesken että myös kunta- ja paikallistasolla.

Korkea ikä voi vähentää ihmisten fyysistä liikkumista, mutta vastaavasti lisätä korvaaviin yhteydenpitomuotoihin turvautumista eli sähköistä viestintää. Viestintäverkoilta ja -palveluilta edellytetään aiempaa enemmän koko maan kattavuutta, tasapuolista hinnoittelua, hyvää laatua sekä käyttäjäystävällisyyttä ja helppokäyttöisyyttä. Erityistä huomiota on kiinnitettävä kaikenikäisten kansalaisten tietoyhteiskuntavalmiuksiin ja sähköisten viestinten käyttökynnyksen alentamiseen sekä tietosuojaan ja -turvaan.

### **Strategiat ja toimenpiteet**

YK:n maailmankonferenssissa Madridissa vuonna 2002 hyväksyttiin ikääntymistä koskeva kansainvälinen toimintaohjelma, jonka kantavana teemana on edistää kaikenikäisten yhteiskuntaa. Väestörakenteen muuttuessa tavoitteena on kohentaa erityisesti ikääntyneen väestön mahdollisuuksia kykyjensä hyödyntämiseen ja täysipainoiseen osallistumiseen eri elämänalueilla.

#### *Kulttuurin uudistuminen ja sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden vahvistaminen*

Sukupolvityöryhmä tarkasteli 1990-luvun alussa sukupolvien välisiä vastuita yhteiskunnallisen päätöksenteon yhteydessä. Sukupolvien välisessä jaossa on kyse sekä hyvinvoinnin jaosta että oikeudenmukaisuussäännöistä. Siihen sisältyvät tulojen lisäksi myös varallisuus, koulutus, asuminen, työ, terveys, sosiaaliset suhteet ja yhteiskunnan perusrakenne. Väestön ikärakenteen muutos edellyttäisi vastaavanlaisen kokonaisselvityksen tekemistä uudelleen.

Jotta julkinen talous voisi selviytyä väestön ikääntymisen myötä kasvavista vastuistaan ilman kohtuutonta tulevien sukupolvien harteille tulevaa verorasituksen nousua, on valtiontalouden pysyttävä vahvana. Valtiontalouden kestävyys turvaaminen edellyttää, että valtionvelan osuus bruttokansantuotteesta alenee nykytasoltaan.

Suomi on varautunut talouspolitiikan pitkän aikavälin haasteisiin rahastoimalla merkittävän osan tulevista eläkemenosta, vähentämällä julkista velkaantuneisuutta sekä uudistamalla sosiaaliturvaa ja verotusta tavalla, joka kannustaa



työn tekemiseen. Koko julkisen talouden tasolla Suomen strategia perustuu pitkälti siihen, että kasvattamalla julkisen talouden nettoraahoitusvarallisuutta (työeläkevarat – julkinen velka) lähimmän 10–20 vuoden aikana luodaan tilaa ikäsidonnaisten julkisten menojen myöhemmälle kasvulle. Julkisten menojen kasvu pystytään tällöin osittain rahoittamaan kasvavilla eläkerahastojen sijoitustuotoilla ilman, että verotusta joudutaan kiristämään kohtuuttomasti.

Sosiaaliturvan tavoitteisiin kuuluu huolehtia oikeudenmukaisesta tulonjaosta sekä sukupolvien sisällä että sukupolvien välillä. Eläkejärjestelmään on tehty jo 1990-luvulta lähtien muutoksia, joilla varaudutaan väestön vanhenemiseen. Uudistusten pyrkimyksenä on ollut tasapainottaa osaltaan yhteiskunnallista kehitystä siten, ettei nuoremman sukupolven vastuu sosiaaliturvajärjestelmän rahoituksesta kohoaisi kohtuuttoman suureksi. Tämän vuosikymmenen alussa tehdyt eläkeuudistukset tulevat voimaan asteittain vuoden 2005 alusta lähtien. Ne kannustavat työntekijöitä jatkamaan työelämässä nykyistä pidempään ja lisäksi keskimääräisen elinajan odotteen myötä kasvavia eläkekustannuksia pidetään kurissa eläkkeen määrään automaattisesti vaikuttavalla ns. elinaikakertoimella, joka otetaan käyttöön vuonna 2009. Uudistusten myötä eläketurvan kestävyys vahvistuu ja eläkkeiden rahoitusvastuu jakautuu tasaisemmin sukupolvien välillä.

Yrittäjien ikääntyminen ja eläkkeelle siirtyminen lisää yritysten omistajanvaihdoksia. TE-keskukset kehittävät ja tarjoavat palveluja, jotka auttavat yrityksiä sukupolven- ja omistajanvaihdokseen liittyvissä kysymyksissä. Myös Finnvera Oyj on kehittänyt uusia tuotteita ja palveluita yritysten sukupolvenvaihdoksiin.

Omaisuuksien siirtoon liittyvillä verosäännöksillä on tärkeä merkitys myös maatalouden sukupolvenvaihdosratkaisuihin. Keinoja maatalouden rakennepolitiikan tavoitteiden saavuttamiseksi ovat nuorten viljelijöiden aloitustuki, luopumistuki ja investointituki.

Kulttuuri tietoyhteiskunnassa -strategiassa 2010 otetaan huomioon tietoyhteiskunnan vaikutukset kulttuurin alueelliseen saatavuuteen ja tasa-arvoon, syrjäytymisen ehkäisyyn, kansalaisvaikuttamiseen ja yhteiskuntaelämään osallistumiseen.

Ikäihmisiä kannustetaan osallistumaan kansalais- ja kulttuuritoimintaan, jotta voidaan tukea heidän voimavarojaan ja torjua sosiaalisen eristyneisyyden riskiä. Lasten ja nuorten kulttuuriasenteisiin ja käyttäytymiseen pyritään vaikuttamaan sekä ao. väestöryhmille laadittujen kulttuuriohjelmien että syrjäytymisvaarassa oleville nuorille tarkoitettujen muiden toimenpiteiden, kuten nuorisopajojen avulla. Myös taide- ja kulttuurilaitosten palvelutarjontaa suunnataan entistä voimakkaammin lasten ja nuorten sekä ikääntyvän väestön tarpeisiin.

### *Hyvä elinympäristö ja moderni infrastruktuuri*

Ikäihmisten hoitoa ja palveluja koskevan laatusuosituksen mukaan jokaisessa kunnassa tulee olla ajantasainen vanhuspoliittinen strategia. Strategioita on jo noin 80 prosentissa kunnista. Kunnittaiset vanhuspoliittiset strategiat voidaan tarpeen mukaan laajentaa myös seudullisiksi ja alueellisiksi.

Väestön ikärakenteen muuttuessa ja muuttoliikkeen jatkuessa on tärkeää, että julkisen liikenteen peruspalvelut turvataan alueellisesti ja sosiaalisesti tasaveroisesti ja että liikenneinfrastruktuuri ja julkisen liikenteen palvelut ovat esteettömiä ja turvallisia kaikille. Julkisen liikenteen toiminnan kannalta on tärkeää, että edellytykset lipputulooperustaiselle liikenteelle säilyisivät. Jos se ei riitä, taataan peruspalvelutaso liikennepalvelujen ostoin.

Liikkumisympäristön ja liikennepalveluiden esteettömyysstrategian tavoitteena on ehkäistä ja poistaa kansalaisten tasavertaisen liikkumisen esteitä, niin fyysisiä, informaation saantia kuin asenteitakin koskevia esteitä. Esteetön liikennejärjestelmä tukee iäkkäiden ja muiden toimimisesteisten henkilöiden kuten vammaisten henkilöiden itsenäistä ja yhdenvertaista liikkumista. Strategiaan liittyy myös esteettömän liikkumisen tutkimus- ja kehittämishjelma Elsa, jonka tavoitteena on muun muassa kannustaa kuntia liikennejärjestelmien, yleisten alueiden ja rakennusten esteettömyyden parantamiseen uusien toimintamallien ja esimerkkihankkeiden avulla.

Maaseudun joukkoliikenteen palvelujen turvaamiseksi on kehitetty uusia, perinteistä joukkoliikennettä taloudellisempia ja joustavampia liikenteenhoitotapoja. Ns. palveluliikenteessä on pyritty yhdistämään perinteisen linja-auto- ja taksitoiminnan parhaat ominaisuudet siten, että se palvelee paitsi iäkkäitä ja vammaisia, myös kaikkia muita matkustajia. Tämän uuden joukkoliikennemuodon avulla on pystytty ylläpitämään ja jopa parantamaan kaikille avoimen joukkoliikenteen palvelutasoa. Samalla on edistetty iäkkäiden omatoimisuutta ja säästetty sosiaalipalvelumenoja. Palveluliikennettä on jo yli sadassa kunnassa.

Iäkkäiden määrän lisääntyminen edellyttää liikenneturvallisuuden parantamista. Vuosille 2001–2005 laaditun liikenneturvallisuussuunnitelman tavoitteena on vähentää liikennekuolemia ja loukkaantumisia oleellisesti. Uusi liikenneturvallisuussuunnitelma vuosille 2006–2010 on valmisteilla.

Liikkumisesteettömyyden edistäminen rakentamisessa ja rakennuskannassa on ollut rakentamisen ohjauksen painopistealueita ja sen asema säilyy tärkeänä jatkossakin. Hallituksen asuntopoliittiset linjaukset ja keskeiset toimenpiteet on koottu asuntopoliittiseen ohjelmaan vuosille 2004–2006. Avustuksilla edistetään hissien rakentamista, muiden liikkumisesteiden poistamista ja vanhusväestön asuntojen korjaamista. Asuttavuutta ja liikuntaesteettömyyttä tuetaan myös

perusparannuslainoituksella. Asuntokannan uudistamista ikääntyvän väestön tarpeisiin helpotetaan lisäksi asunto-osakeyhtiölain periaatteita noudattaen joustavoittamalla asunto-osakeyhtiölain soveltamisalaa ja perusparannuksia koskevia säännöksiä ja selkeyttämällä kunnossapitovastuun jakautumista, osakkaan muutostöitä ja vahingonkorvausvastuuta koskevia säännöksiä.

Asuntosuunnittelussa ja -rakentamisessa korostetaan käyttäjien ja asukkaiden tarpeita ja lisätään elinkaarinäkökulmaa. Yhdyskunta- ja aluesuunnittelussa on tavoitteena, että yhdyskunnat ovat toimivia, rakenteeltaan kestäviä ja mukautumiskykyisiä ja että aluerakenne on tasapainoinen.

Saaristo-ohjelmassa tuodaan esiin miten paljon väestöä asuu jo ns. kakkosasunnoissa vapaa-aikanaan, osa jopa ympärivuotisesti (ykkösasunnot). Saaristoasiain neuvottelukunta on kartoittanut mahdollisuuksia lisätä kakkosasumista ja vapaaajan asumisen kehittämistä ykkösasunnoiksi, millä olisi merkitystä maaseutualueiden elinkeinotoiminnalle ja myös verotuloille.

### 4.3 Kestävä talous ja korkea työllisyysaste

#### *Julkiset menot ja niiden rahoitus*

Kansantalouden julkiset menopaineet lisääntyvät tuntuvasti, kun eläkemenojen kasvu kiihtyy 2010-luvun taitteessa ja myöhemmin 2020- ja 2030-luvuilla lisääntyvät myös hoito- ja hoivamenot. Väestön ikääntymisen myötä hyvinvointimenojen rakenne muuttuu myös luonteeltaan. Alun perin hyvinvointimenoista suuri osa kohdentui lapsiin ja nuoriin, mikä voidaan nähdä samalla myös investointina tulevaan työvoimaan ja kansantalouden kehityksen turvaamiseen. Väestön vanhenemisen myötä yhä suurempi osuus menoista suuntautuu vanhuuteen.

Samanaikaisesti menojen kasvun kanssa työikäisen väestön supistuminen merkitsee kansantalouden kasvuedellytysten ja julkisen talouden rahoitusmahdollisuuksien heikkenemistä. Väestö ikääntyy myös muissa EU-maissa ja vaarana on, että Suomi siirtyy muiden EU-maiden kanssa hitaan talouskasvun aikaan. EU:n talouspoliittisen komitean ennusteiden mukaan Suomen talouskasvun arvioidaan hidastuvan pitkällä aikavälillä 1,5 prosenttiin vuodessa, kun aiemmin on totuttu runsaan kolmen prosentin kasvuun. Tuotanto voi kasvaa vain, mikäli työvoiman väheneminen kyetään kompensoimaan lisäämällä tuottavuutta, nostamalla työllisyysastetta ja pidentämällä elinikäistä työaika.

Sosiaalimenotoimikunnan SOMERAn projektiolaskelmien mukaan sosiaalimenojen suhde bruttokansantuotteeseen nousee nykyiseltä noin 25 prosentin tasolta vuoteen 2030 mennessä lähelle 30 prosenttia ja jää sille tasolle. Työeläkemenojen suhde kansantuotteeseen kasvaa laskelmien mukaan noin kuusi prosenttiyks-

sikköä, mutta kansaneläkemenojen pienenemisen vuoksi kokonaiseläkemenojen suhde kohoaa yhteensä noin viisi prosenttiyksikköä. Kuntien järjestämien sosiaali- ja terveyspalvelujen menojen BKT-suhteen ennakoidaan nykylaisäädännön mukaan kasvavan noin kaksi prosenttiyksikköä vuosina 2000–2030.

Sosiaalimenojen kansantuoteosuuden kohoaminen aiheuttaa paineita vero- ja maksurasitukseen. Eläkerahastointi tasoittaa jonkin verran eläkemaksujen ko- hoamispaineita. Sosiaali- ja terveyspalvelumenojen kasvun ei arvioida kohotta- van bruttoveroastetta oleellisesti, jos lapsiin ja nuoriin liittyvien julkisten meno- jen osuus alenee ikäluokkien pientyessä ja korkomenojen meno-osuus piene- nee valtion velan lyhentyessä.

Vero- ja maksupaineet ovat haaste kansantalouden kilpailukyvyyn kehittämislle. Kireä työn verotus pienentää työvoiman tarjontaa ja kysyntää ja heikentää Suo- men kiinnostavuutta osaajien työpaikkana ja tuotannon sijaintipaikkana. Korkea rajaveroaste heikentää myös kouluttautumisen ja elinikäisen oppimisen kannus- timia, mikä puolestaan murentaa tuottavuuden kasvun edellytyksiä. Samaan aikaan kansainvälisen verokilpailun kiristyminen pyrkii supistamaan erityisesti liikkuvia veropohjia ja painamaan veroasteita alemmaksi, mikä heikentää julki- sen talouden kykyä rahoittaa hyvinvointipalveluja. EU:n laajentumisen ja hyödy- keverotuspaineiden ohella Suomen markkinoiden pienuus ja etäisyys altistavat verokilpailulle niin yritykset, työpaikat kuin osaavan ja hyvin koulutetun työvoi- man.

Kunnat vastaavat hyvinvointipalvelujen järjestämisestä, mutta niiden rahoituk- seen osallistuvat kuntien lisäksi myös valtio, Kansaneläkelaitos ja palvelujen käyttäjät. Valtion rahoitus lisääntyy laskennallisen valtionosuusjärjestelmän kaut- ta sitä mukaa kun väestö vanhenee.

Huollettavien määrän kasvu ja työntekijöiden määrän supistuminen johtaa suu- rella todennäköisyydellä siihen, että bruttokansantuotteesta käytetään entistä suurempi osa kulutukseen ja pienempi osa säästämiseen. Kun julkisin varoin rahoitetut eläke- ja hoivamenot lisääntyvät voimakkaasti, julkinen säästäminen vähenee, mikäli verotusta tai maksupolitiikkaa ei kiristetä. Jos julkisen talouden tasapainon heikkeneminen pyritään estämään verotusta tai maksuja kiristämällä, kotitalouksien käytettävissä olevat tulot pienenevät ja säästäminen vähenee.

On todennäköistä, että myös kansantalouden investointiaste alentuu, mutta selvästi vähemmän kuin säästämisaste, sillä tuottavuuden noususta huolehtimi- nen edellyttää kohtuullisia investointeja sekä kiinteään että henkiseen pää- omaan. Jos säästämisaste alenee investointeja enemmän, johtaa se kansan- talouden rahoitustasapainon (vaihtotaseen) heikkenemiseen.

### *Muutokset työmarkkinoilla*

Työvoiman määrä ja laatu ovat tärkeitä talouskasvun osatekijöitä. Aiemmin taloudellinen kasvu on voinut nojata kasvavaan työvoimaan ja uusiin, juuri ammattitaitonsa hankkineisiin työntekijöihin. Jatkossa työmarkkinoilla on sopeuduttava siihen, että työvoima vähenee ja muuttuu ikäprofiililtaan. Työllisyyden hoitaminen epäedullisemmalla ikärakenteella on entistä haastavampaa, sillä nykyisenkin työllisyysasteen ylläpitäminen edellyttää aktiivista politiikkaa. Korkea työttömyysaste ja varhainen eläkkeelle siirtyminen voimistavat demografisen muutoksen vaikutuksia entisestään.

Uuden työvoiman tarpeen arvioidaan olevan 2010-luvun alussa vuositasolle noin 10 000 henkeä suurempi kuin uuden työvoiman tarjonta. Työikäisen väestön supistuessa haasteena on käyttää paremmin hyväksi olemassa olevia työvoimavaroja. Käyttämättömät työvoimavarat ovat tällä hetkellä Suomessa suuret: työttömiä työnhakijoita on yli 300 000 henkilöä ja varhaiseläkkeellä olevia lähemmäs 390 000 henkilöä<sup>14</sup>.

Yli yhdeksän prosentin työttömyysasteella ei väestön ikääntymistä voida kohdata. Rakenteellisen työttömyyden alentaminen on osoittautunut vaativaksi tehtäväksi. Vaikka suurin osa työttömiksi joutuvista sijoittuu työmarkkinoille välittömästi, osa vaatii eri asteista tukea työmarkkinavalmiuksiensa kehittämiseksi. Työttömyyden pitkittymisen kannalta kriittisiä vaiheita ovat nuorten kiinnittymisen työmarkkinoille ja ikääntyneiden joutuminen työttömäksi.

Työura on viime vuosikymmeninä lyhentynyt molemmista päistä. Työelämään tullaan aiempaa vanhempana. Siirtymisessä koulutustasolta toiselle ja koulutuksesta työelämään samoin kuin korkeakouluopintojen läpäisyajoissa olisi tehostamisen varaa. Samanaikaisesti haasteena on alentaa tuntuvasti nykyistä yli 30 000 henkeen nousevaa nuorisotyöttömyyttä. Nuorisotyöttömyyden alentaminen on välttämätöntä sekä työvoiman saatavuuden turvaamiseksi ja elatussuhteen parantamiseksi että myös nuorten syrjäytymisriskin pienentämiseksi. Suurin riskiryhmä ovat ne nuoret, jotka joko eivät aloita perusasteen jälkeisessä koulutuksessa tai keskeyttävät sen. Esimerkiksi 25–35-vuotiaiden ikäryhmässä on vielä 16 prosenttia vailla perusasteen jälkeistä koulutusta. Myös juuri tutkinnon suorittaneiden työttömyys on huolestuttavan korkealla tasolla erityisesti Pohjois- ja Itä-Suomessa.

Myös ikääntyneiden työntekijöiden työllisyysasteet ovat selvästi muita ikäryhmiä alhaisemmat. Lähivuosina yli kolmannes työikäisistä on yli 50-vuotiaita. Sen

---

<sup>14</sup> Alle 65-vuotiaiden omaeläkkeensaajat vuoden 2003 lopussa, poisluettuina perhe-eläkkeen ja osa-aikaeläkkeen saajat.

vuoksi koko työvoiman ja talouskasvun kannalta ratkaiseva kysymys on, miten suuri osa vanhemmista työntekijöistä pysyy työelämässä.

Työvoiman kysynnän ja tarjonnan yhteensovittaminen on työvoiman vähentyessä entistä vaativampaa. Jos rakenteellinen työttömyys johtuu työvoiman kysynnän ja tarjonnan perustavanlaatuisesta epätasapainosta, jolloin ilmenee yhtäkaista työvoimapulaa ja työttömyyttä, ei työvoiman tarjonnan väheneminen sinänsä helpota työllistymistä tulevaisuudessakaan. Päinvastoin puute osaavasta työvoimasta vaarantaa talouskasvun ja voi lisätä työttömyyttä entisestään. Jo tällä hetkellä esiintyy rekrytointiongelmia monissa työtehtävissä ja jopa korkean työttömyysasteen alueilla.

Työvoiman riittävyyden turvaaminen on tulevan kehityksen kannalta kriittistä. Se, missä määrin on taloudellista kasvua rajoittavaa pulaa relevantista työvoimasta, riippuu olennaisesti myös yhteiskunnan aktiivisista toimenpiteistä. Työvoimapulan välttäminen ja käyttämättömien työvoimavarantojen hyödyntäminen edellyttävät koko työvoiman, erityisesti työttömien osaamisen ja työmarkkina- valmiuksien parantamista. Haasteena on myös kohottaa työvoimapolitiikan aktiivisuusastetta ja toimenpiteiden tehokkuutta, lisätä työvoimatoimistojen ja yritysten yhteistyötä ikääntymisen ongelmien lieventämisessä ja kehittää työvoimahal- linnon ennakointia.

Niissä maakunnissa, joissa väestön ikääntyminen on voimakasta, näyttävät tule- vaisuuden väestöprojektiot jopa mahdottomilta toteutua. Esimerkiksi vuonna 2030 Kainuussa ei olisi paljoakaan parhaassa työiässä olevia 20–45-vuotiaita. Tällöin työikäistä väestöä ei olisi riittävästi edes julkisen sektorin välttämättömiin tehtäviin.

Osaamisvaatimukset kasvavat kaikilla toimialoilla teknologisen kehityksen ja kansainvälisen kilpailun lisääntymisen myötä. Työmarkkinoille tulevilta nuorilta vaaditaan entistä enemmän koulutusta. Kun kilpailu niukkenevasta työvoimasta kasvaa, on vaarana, että työvoiman kahtiajakautuminen lisääntyy ja palkkakehi- tys eriytyy – hyvin koulutetut nuoret menestyvät, mutta vähemmän koulutettu- jen on vaikea löytää omaa paikkaansa työmarkkinoilla.

Työvoiman poistuma ja siitä aiheutuvat haasteet vaihtelevat sektoreittain, aloit- tain ja alueittain varsin paljon. Alueellisesti työvoiman saatavuus on erityisesti ongelma keskusten ulkopuolisilla alueilla, joilla työvoiman tarjonnan niukkuus johtaa elinkeinotoiminnan pohjan kaventumiseen. Toisaalta monilta aloilta ja työvoiman ulkopuolelta vapautunee uudelleen koulutettavaa työvoimareserviä. Uuden työvoiman tarvetta arvioidaan esiintyvän monissa eri ammateissa:

- erityisosaamista vaativissa ammateissa,
- hoitotyön ja palvelutyön ammattiryhmissä, joissa sekä kysynnän kasvu että suuri poistuma lisäävät uuden työvoiman tarvetta,

- tieto- ja teknologiavaltaisilla aloilla sekä
- myös perinteisillä teollisuuden aloilla ja rakennustoiminnassa, joissa työvoiman poistuma on runsasta.

Sopivan työvoiman rekrytoiminen ulkomailta helpottaa osaltaan työvoiman saatavuutta pitkällä aikavälillä. Maahanmuutto voidaan nähdä mahdollisuutena ja suvaitsevaisuus ja monikulttuurisuus yhteiskunnan kehityksen voimavarana. Osaava ulkomainen työvoima vaikuttaa myönteisesti vastaanottavan maan tuotantoelämään muun muassa vahvistamalla sen innovaatioympäristöä. Koulutettujen ja ammattitaitoisten maahanmuuttajien houkutteleminen on haasteellista, sillä heitä tavoittelevat Suomen ohella myös monet muut maat. Kilpailtaessa osaavasta työvoimasta parhaassa asemassa ovat taloudellisesti vahvat alueet, sillä ihmiset muuttavat ensisijaisesti sinne, missä on työtä.

Maahanmuuttopolitiikalla ei voida kuitenkaan korjata väestörakenteen muutosta kokonaan, sillä maahanmuuttajien määrän voimakas lisääntyminen ei takaisi nykyisen elatussuhteen ylläpitämistä. Aktiivinen maahanmuuttopolitiikka ei myöskään välttämättä tuo välitöntä helpotusta. Selvitysten mukaan maahanmuuttajista koituu kansantaloudelle nettohyötyä yleensä vasta toisen sukupolven aikana.

Toinen merkittävä muutos työmarkkinoilla on työntekijöiden ikäprofiilin muuttuminen. Jatkossa kansantalouden rakennemuutoksista, kasvuedellytyksistä ja kilpailukyvyistä sekä kansalaisten hyvinvoinnista on huolehdittava yhä vanhempien ikäluokkien turvin. Työvoiman vanheneminen heijastuu työelämään monella tavalla.

Yritysten näkökulmasta katsottuna käytettävissä on vähemmän ja iäkkäämpää työvoimaa, joiden ammattiin valmistava koulutus on keskimäärin vanhempaa. Samaan aikaan kotimaisen kysynnän kasvu hidastuu. Vaikka verot ja maksut todennäköisesti nousevat, pysyy yritysten tuottovaatimus kuitenkin ennallaan. Sen seurauksena voi olla, että Suomeen on vaikeampaa houkutella investointeja.

Yrittäjien ja työntekijöiden siirtyessä eläkkeelle työmarkkinoilta poistuu nopeassa tahdissa pitkään kokemukseen pohjautuvaa osaamista. Nuorten ikäluokkien supistumisen myötä myös uusiin taitoihin koulutetun työvoiman määrä supistuu. Sen vuoksi työpaikkojen henkilöstön ikärakenteet eivät välttämättä kehity tasapainoisesti. Tutkimukset osoittavat, että parhaiten menestyvät yleensä sellaiset työpaikat ja yritykset, joissa on kaikenikäisiä työntekijöitä. Tällöin työyhteisössä yhdistyy nuorten koulutuksestaan saamat tuoreet tiedot ja pidempään työelämässä olleiden kokemus.

Työvoiman vähenemisen ja ikääntymisen kanssa yhtäaikaisesti kasvavat työmarkkinoiden joustavuus- ja liikkuvuusvaatimukset. Toisaalta työvoiman painoutuessa

vanhempiin ikäluokkiin sen alueellinen ja ammatillinen liikkuvuus vähenee. Se lisää tarvetta huolehtia siitä, että työmarkkinoiden, verotuksen tai sosiaaliturvan kannusteet tukevat työhön osallistumista ja työpaikkojen syntymistä.

Työvoiman ikääntyminen saattaa heijastua työelämään myös siten, että pitkäaikaiset sairauspoissaolot ja osa-aikaeläkkeelle siirtyminen lisääntyvät, mikä on haaste työn organisoinnille ja resurssisuunnittelulle. Työhyvinvointiin, työlöihin, työssä jaksamiseen, työyhteisön johtamiseen ja toimintatapoihin onkin kiinnitettävä entistä enemmän huomiota. Työntekijöiden terveys ja hyvinvointi vaikuttavat entistä selvemmin yritysten ja organisaatioiden menestykseen ja ne ovat ratkaisevan tärkeitä myös sen kannalta, miten pitkään ikääntyneet työntekijät pysyvät työelämässä. Myös työn, vapaa-ajan ja perhe-elämän yhteensovittamiseen kohdentuu enemmän vaatimuksia. Tasa-arvoisen työelämän perusedellytyksenä on, etteivät perheenhuoltovelvollisuudet johda sukupuolten erilaiseen kohteluun.

Yrittäjien ikääntyminen ja eläkkeelle siirtyminen lisää yritysten omistajanvaihdoksia ja osa pienimmistä yrityksistä katoaa jatkajan puuttuessa. Paineita voimakkaaseen elinkeino- ja palvelurakenteen muutokseen on etenkin keskusten ulkopuolella, jossa resurssit heikkenevät. Jos yrittäjien ikääntyminen vähentää kehittämisaktiivisuutta, saattaa yritysten tuloskehitys heikentyä. On arvioitava, onko yrityksiin tulossa eläkkeelle jäävien yrittäjien työn jatkajia ja tarvitaanko lisää yrittäjien koulutusta.

Haja-asutusalueilla maatalouden työllistävä vaikutus on yksittäisistä elinkeinoista edelleen suurin. Tulevaisuudessa ikääntyvien hallinnassa olevien tilojen määrä kasvaa. Se heijastuu tuotantoon, jos viljelijöiden halu investoida ja kehittää tuotantotoimintaa vähenee. Sukupolvenvaihdosten tarve kasvaa. Metsätaloudessa metsänomistajien yhteys maaseutuun heikkenee syntyperäisten kaupunkilaisten periessä metsät. Ikääntyvän metsätyövoiman ja metsäkoneyrittäjien tilalle on vaikeuksia löytää nuorta polvea. Myöskään eläkkeelle siirtyvien ammattikalastajien, metsästystä harjoittavien ja kalastustoimintaan osallistuvien tilalle ei tule vastaavaa määrää nuoria.

Nuoren ja osaavan työvoiman jatkuva väheneminen heikentää alueiden mahdollisuutta uudistua ja kehittää elinkeinotoimintaansa. Se vaikeuttaa myös aluekehitykseen liittyvien tuki- ja koulutustoimenpiteiden tehokasta hyödyntämistä, koska alueen vastaanottokyky ja infrastruktuuri heikkenevät. Negatiivisen resurssikehityksen noidankehä on monilla alueilla jo niin pitkällä, että myönteiselle kehitysuralle pääseminen on vaikeaa. Toisaalta yksikin uusi menestyvä yritys saattaa näillä alueilla saada aikaan paljon muutosta.



## **Strategiat ja toimenpiteet**

### *Tasapainoinen kasvu ja julkisten menojen kestävä rahoitus*

Väestön ikääntyessä keskeistä on turvata tuleville sukupolville taloudellinen perusta ja kansalaisten valinnanmahdollisuudet huolehtimalla tasapainoisesta ja kestävästä kasvusta ja valtiontalouden hyvästä hoidosta sekä julkisen hallinnon tuloksellisuudesta. Julkisten menojen kestävä rahoituksen turvaamiseksi harjotetaan työllisyyttä ja talouskasvua tukevaa talous- ja rakennepolitiikkaa, vahvistetaan valtiontaloutta ennen menojen nopeinta kasvuvaihetta ja parannetaan julkisen hallinnon ja palvelutuotannon tehokkuutta ja tuottavuutta.

Työllisyysasteen nostamisessa ovat tärkeitä sekä työvoiman kysyntää että tarjontaa lisäävät toimenpiteet. Kohtuullisella veroasteella ja kansainvälisesti kilpailukyisellä verojärjestelmällä voidaan parhaiten turvata korkea työllisyysaste ja hyvinvointipalvelujen kestävä rahoituksen edellyttämät verotuotot myös pitkällä aikavälillä.

Tärkeitä ovat erityisesti työhön liittyvän verotuksen keventäminen, kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmän kokonaisarviointi sekä hallituskauden mittainen tuottavuuden toimenpideohjelma, johon kaikki ministeriöt laativat oman hallinnonalansa tuottavuusohjelman. Finanssipolitiikka tähtää siihen, että valtionvelan osuus BKT:sta alenee ja valtiontalous on vaalikauden lopulla tasapainossa.

Elinkeino-, teknologia- ja innovaatiopolitiikan avulla vahvistetaan tuottavuuden kasvua, elinkeinoelämän kilpailukykyä ja kansalaisten hyvinvointia. Yritysten, elinkeinoelämän ja koko yhteiskunnan kyky uusiutua on kehityksen perusedellytys. Elinkeinoelämän rakennemuutos on luonnollinen osa uusiutumisosprosessia. Elinkeinoelämän painottaa tiedon, osaamisen ja innovaatiotoiminnan edellytysten kehittämisen merkitystä. Vuonna 2004 toteutettavassa teknologian ennakoinnin hankkeessa tarkastellaan ikärakenteen muutoksen haasteita innovaatiotoiminnan kehittämisen näkökulmasta.

Talouspolitiikan tavoitteena on luoda toimintapuitteet, jotka edesauttavat yritysten perustamista, kasvua ja kansainvälistymistä. Talouden kasvu, kohtuullinen ja vakaa korkotaso ja alhainen inflaatio antavat yrityksille mahdollisuuden investoida ja työllistää pitkäjänteisesti. Osana talous- ja elinkeinopolitiikkaa vahvistetaan yrittäjyyden edellytyksiä yrittäjyyden politiikkaohjelman avulla. Toimenpiteet kohdentuvat yrittäjyyskasvatukseen ja yritysneuvontaan, yritysten perustamisen, kasvun ja kansainvälistymisen edistämiseen, yritystoimintaan vaikuttaviin veroihin ja maksuihin, yrittäjyyden alueellisiin kysymyksiin sekä yrityksiä koskeviin säädöksiin ja markkinoiden toimintaan.

Maaseudun tasapainoisen muutoksen turvaamiseksi keskeisiä tavoitteita ovat maaseudun elinkeinojen uudistaminen ja monipuolistaminen, osaamisen vahvistaminen, palveluverkon toimivuuden vahvistaminen, maaseudun asuin ympäristön laadun ja yhdyskuntarakenteen kehittäminen sekä maaseudun vahvuustekijöiden kuten uusiutuvien luonnonvarojen kestävä hyödyntäminen. Maaseudun väestökehityksen vaikutuksiin on kiinnitetty huomiota määräajoin laadittavissa maaseutupoliittisissa kokonaisuohjelmissa, joihin sisältyy ehdotuksia eri hallinnonalojen toimenpiteiksi maaseudun elinvoimaisuuden turvaamiseksi.

Aluekehittämissstrategiassa, maakuntien kehittämissohjelmissa ja hallituksen tavoiteohjelmassa pitkän aikavälin strategiana on kehittää erityyppisten alueiden toimintaympäristöä ja luoda siten edellytyksiä myönteiselle aluekehitykselle. Painopisteinä ovat alueiden kilpailukyvyyn, osaamisen ja hyvinvoinnin edistäminen. Aluekehittämissstrategian 2013 painopisteinä ovat: alueiden kilpailukyvyyn parantaminen, osaamiseen panostaminen, monikeskuksisen aluerakenteen sekä alueiden erikoistumisen ja verkostoitumisen edistäminen, maaseudun erikoistumisen syventäminen, yritystoiminnan edellytysten kehittäminen, työmarkkinoiden alueellinen erilaistuminen, liikenne- ja viestintäyhteyksiä parantaminen, hyvä elinympäristö kilpailutekijänä, kulttuuri sekä liikunta- ja nuorisopalvelut kilpailutekijöinä, alueiden kehittämisen hallinnan keinot ja rahoituksen riittävyys.

Alueellisissa kehittämissohjelmissa ja erityisesti maakuntaohjelmissa ikärakenteen muutokseen varautuminen jaetaan kolmeen pääryhmään: a) palvelujen kehittäminen ja uudelleen organisointi, b) työvoiman saatavuuden turvaaminen ja c) hyvinvointipalveluihin liittyvän elinkeinotoiminnan edistäminen. Maakuntien kehitysarviot vuoteen 2020 sisältävät vaihtoehtoiset laskelmat väestön työvoiman ja työllisyyden kehityksestä. Tärkeä osa laskelmia ovat arviot työvoiman poistumasta ja koulutustarpeesta. Alueelliset erityistoimet kohdentuvat kaikki alueille, joilla väestön ikääntyminen vähentää resursseja jo nyt.

Osaamiskeskusohjelman mukaisesti erityisesti terveydenhuollon kehittämiseen keskittyneet osaamiskeskukset tarkastelevat myös ikääntymisen tuomia haasteita elinkeinopoliittisesta näkökulmasta. Aluekeskusohjelmissa eri aluekeskukset ottavat huomioon ikärakenteen muutoksen määritellään kehittämissstrategiaansa ja mahdollisuuksia organisoida ja tuottaa uudenlaisia hyvinvointipalveluja ja tuotteita.

#### *Työllisyyden vahvistaminen*

Suomi tähtää osaamiseen perustuvaksi hyvinvointiyhteiskunnaksi, jossa on työmahdollisuuksia kaikille. Tärkeää on alentaa työttömyyttä ja hillitä työvoiman ulkopuolelle siirtymistä, helpottaa vaikeasti työllistyvien siirtymistä työelämään ja parantaa heidän työmarkkinavalmiuksiaan, työllistää työttömät nopeasti, paran-

taa alueellisten työmarkkinoiden toimivuutta ja luoda edellytyksiä aktiiviselle työperustaiselle maahanmuuttopolitiikalle.

Eri hallinnonaloilla on vireillä runsaasti toimenpiteitä, jotka tähtäävät työllisyysasteen nostamiseen ja työttömyyden alentamiseen. Monien toimenpiteiden vaikutukset näkyvät täysimääräisesti vasta pitkällä aikavälillä. Osa toimenpiteistä toteutetaan poikkihallinnollisessa työllisyysohjelmassa. Työllisyysohjelman pää tavoitteita ovat rakenteellisen työttömyyden alentaminen ja syrjäytymisen ehkäisy, osaavan työvoiman saatavuuden varmistaminen ja varautuminen ikärakenteen muutoksesta johtuvaan työvoiman niukkuuteen, työmarkkinoilla nykyistä pidempään pysyminen sekä työn tuottavuuden lisääminen sekä työn organisoinnin ja mielekkyyden parantaminen. Työllisyysohjelma toteutetaan neljänä osahankkeena, jotka sisältävät useita konkreettisia toimenpiteitä. Osahankkeet ovat: julkisen työvoimapalvelun palvelurakenteen uudistaminen, työmarkkinatuen aktivointi, työvoimapolitiittiset aktiiviohjelmat ja koulutus sekä työurien pidentäminen.

Viimeisen kymmenen vuoden aikana tehtyjen eläkeuudistusten tavoitteena on ollut kannustaa ikääntyviä pysymään työelämässä pidempään. Pääosin vuoden 2005 alusta voimaan tulevissa eläkeuudistuksissa on useita toimenpiteitä, jotka tekevät työn jatkamisen taloudellisesti kannattavammaksi. Uudistuksen arvioidaan myöhentävän eläkkeellesiirtymisikää pitkällä aikavälillä puolelatoista vuodella. Yhdessä jo toteutettujen uudistusten kanssa eläkkeelle siirtymisiä on arvioitu nousevan yhteensä kolmella vuodella nykyiseen verrattuna.

Taloudellisten kannusteiden, varhaiseläkkeiden ikärajamuutosten ja kuntoutuksen lisäksi edellä mainittuun tavoitteeseen pääseminen edellyttää myös yleisempiä, työelämän sisältöä muuttavia toimenpiteitä. Suomalaisten eläkkeelle jäämisaikkeitä selvittävän kyselyn mukaan taloudellisia kannustimia enemmän työssä jatkamishaluihin vaikuttavat työyhteisön ilmapiiri, työn haasteellisuus sekä esimiestyö ja johtaminen. Niihin ei julkisen vallan keinoin voida juuri vaikuttaa. Saman selvityksen mukaan joka neljäs yksityisalojen palkansaajista olisi halukas jatkamaan työssä vielä yli 63-vuotiaana. Eläkeuudistusten voimaantulon jälkeen on tärkeää seurata, vaikuttavatko ne ihmisten käyttäytymiseen ja todelliseen eläkkeelle jäämisikään toivotulla tavalla.

#### *Työvoiman laadun turvaaminen*

Positiivinen työmarkkinakehitys edellyttää myös panostamista työvoiman laatuun. Sosiaali- ja terveyssektorin ja opetustoimen tehtävänä on huolehtia työkykyisen ja osaavan työvoiman tarjonnasta. Hyvä ammattitaito ja hyvä työ- ja toimintakyky ovat työn, elämisen laadun ja työssä jaksamisen keskeisiä tukipilareita ja tukevat työllisyysasteen nostamista ja tuottavuuskehitystä.

On tärkeää saada sekä nuorten ikäluokkien että aikuisväestön lahjakkuusreservit täysimääräisesti käyttöön. Nuorisoikäluokkien kouluttamisessa yhtenä keskeisenä tavoitteena on huolehtia siitä, että kaikki peruskoulun päättävät siirtyvät jatko-opintoihin ja suorittavat ammatillisen tai ylioppilastutkinnon taikka molemmat.

Koulutuksen ja korkeakouluissa harjoitettavan tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa vuosille 2003–2008 keskeisiä toimenpiteitä ovat:

- nuorten koulutustakuun toteuttaminen niin, että kaikille peruskoulun päättäneille turvataan jatko-opintopaikka tai työ- tai harjoittelupaikka (yhteiskuntatakuu),
- jatko-opintoihin siirtymisen jouduttaminen lukion jälkeen,
- koulutuksen keskeyttämisen vähentäminen ja läpäisyasteen nostaminen
- opiskeluaikojen lyhentäminen etenkin yliopisto-opinnoissa,
- moninkertaisen koulutuksen vähentäminen,
- aikuiskoulutuksen laajentaminen,
- nuorisoikäluokan koulutuksen mitoittaminen vastaamaan työelämän tarpeita,
- koulutustarjonnan alueellisen tasapainon parantaminen,
- ammatillisten oppilaitosten ja lukiodien yhteistoiminnan edistäminen sekä
- tutkimus- ja kehittämistoiminnan ja innovaatiojärjestelmän vahvistaminen.

Vaikka aikuiskoulutukseen osallistumisen aste on Suomessa kansainvälisesti korkea, kehittämistoimia tarvitaan edelleen etenkin puutteellisesti koulutetun aikuisväestön koulutustason kohottamiseksi. Noin viidennes ammatillisten oppilaitosten ja korkeakoulujen tutkintoon johtavasta koulutuksesta suunnataan aikuisille ja lisä- ja täydennyskoulutusta laajennetaan. Vuosina 2003–2007 toteutetaan NOSTE-ohjelma, joka suunnataan pelkän perusasteen varassa työelämässä toimivalle keski-ikäiselle aikuisväestölle ammatillisen tutkinnon tai työelämän tietotekniikkavalmiuksien hankkimiseen. Vapaan sivistystyön toimintaedellytyksiä vahvistetaan sosiaalista koheesiota, tasa-arvoa ja aktiivista kansalaisuutta rakentavina oppilaitoksina.

Koulutuspolitiikan keinoin edistetään elinikäisen oppimisen edellytyksiä. Lähtökohtana on tarjota koko väestölle mahdollisuudet korkeatasoiseen yleissivistävään koulutukseen sekä ammatilliseen tai korkea-asteen peruskoulutukseen. Tärkeää on myös ylläpitää ja uusintaa osaamista koko työuran ajan. Yhteiskunnan eheyden ja tasa-arvon sekä kansalaisyhteiskunnan toiminnan edellytyksiä vahvistetaan rohkaisemalla aliedustettuja ryhmiä koulutukseen, kiinnittämällä huomiota maahanmuuttajien ja erityisryhmien osaamis- ja sivistystarpeisiin sekä suuntaamalla tarjontaa myös ikääntyvän väestön elämänlaatua ja selviytymistä tukevaan koulutukseen.

Työkyvyn edistämiseen ja erityisesti ikääntyneiden työmarkkinatilanteen parantamiseen on tähdätty muun muassa uudistamalla työterveyshuoltolaki, työturvallisuuslaki ja kuntoutuslainsäädäntö. Työkyvyn ylläpitäminen, työkyvyttömyyden riskin varhainen havaitseminen ja kuntoutustarpeen selvittäminen ovat uuden työterveyshuoltolain päätavoitteita. Työterveydenhuollon toimivuuden parantamiseen tähtää lisäksi Työterveys 2015 -toimeenpano-ohjelma. Uusi työturvallisuuslaki puolestaan nostaa perinteisten työturvallisuusnäkökohtien kuten tapaturmien ja ammattitautien torjumisen rinnalle uusia ulottuvuuksia, kuten työn henkisen ja fyysisen kuormittavuuden, ergonomian ja epäasiallisen kohtelun. Vuonna 2004 voimaan tulleen kuntoutuslainsäädäntöuudistuksen tavoitteena on ammatillisen kuntoutuksen aloittaminen niin varhaisessa vaiheessa, että sillä voidaan ehkäistä työkyvyttömyyttä tai ainakin myöhentää sen alkamista tai palauttaa työkyky ammatillisen koulutuksen toimenpitein, silloin kun se on mahdollista.

Nuorisotyölain kokonaisuudistuksen yhteydessä määritellään nuorisotyön tavoitteelliset peruspalvelut sekä strategia niiden toteuttamiseksi. Vireillä on myös nuorten työpajatoiminnan vakinaistaminen, perusnuorisotyön turvaaminen sekä nuorisojärjestöjen avustusperusteiden uudistaminen.

15–17-vuotiaiden nuorten syrjäytymisen ehkäisemiseksi ja syrjäytymiskiirteen katkaisemiseksi toteutetaan parhaillaan kuntoutuskokeilua. Kokeilun aikana kehitetään toimivaa yhteistyömallia, jossa nuori, hänen lähiverkostonsa, paikalliset toimijat sekä Kela ja palvelujen tuottajat toimivat aktiivisesti yhdessä.

### *Työelämän kehittäminen*

Kehittämällä työoloja ja työyhteisöjä voidaan vaikuttaa ratkaisevasti siihen, että ikääntyneet työntekijät jatkaisivat työntekoaan nykyistä pidempään ja että sairauspoissaolot vähenisivät. Työturvallisuutta, työssä jaksamista, työssä selviytymistä ja työn tuloksellisuutta parannetaan useilla toimenpiteillä. Parannettaessa työelämän hyvinvointia suurin vastuu on työpaikoilla. Työelämän laadun kehittämistä edistäisi yhdessä työmarkkinajärjestöjen kanssa laadittava yhtenäinen poikkihallinnollinen strategia, joka sisältäisi määrällisiä tavoitteita.

Usean hallinnonalan Kansallisen ikäohjelman jatkoksi on käynnistetty valtakunnallinen VETO-ohjelma vuosiksi 2003–2007. Ohjelman tavoitteena on, että työelämään tullaan aikaisemmin, työssäoloaika pitenee 2–3 vuodella nykyisestä, sairauspoissaolot vähenevät 15 prosenttia, tapaturmat ja ammattitaudit vähenevät 40 prosenttia nykyisestä ja tupakan ja alkoholin kulutus vähenee. Ohjelma sisältää neljä osa-aluetta: hyvä työelämän laatu ja turvallisuuskulttuuri, tehokas työterveyshuolto ja kuntoutus, työelämän moninaisuus ja tasa-arvo sekä kannustava toimeentuloturva ja työssäoloaika.

Työterveyslaitos on käynnistänyt KESTO-toimintaohjelman vuosille 2004–2007, jonka keskeinen tavoite on parantaa työssä jaksamista. Se toteutetaan yhteistyössä muiden työelämäohjelmien, muun muassa NOSTE- ja TYKES-ohjelmien kanssa.

#### 4.4 Riittävät ja laadukkaat hyvinvointiyhteiskunnan palvelut<sup>15</sup>

Ikääntymisen seurauksia on arvioitava myös yhteiskunnan tarjoamien palvelujen näkökulmasta. Pohdittaviksi nousevat perusoikeudet, palvelujen tarpeen kehittyminen ja arviointi, terveydenhuollon menokehitys ja siihen vaikuttavat tekijät, palvelujen järjestämisen ja tuottamisen rakenne, palvelujen rahoitus, palvelualan tuottavuus ja työvoiman tarve sekä kunta-valtiosuhde.

Yhtaikainen väestön ikääntyminen ja maan sisäinen muuttoliike vaikeuttavat tasavertaisten hyvinvointipalvelujen tarjoamista kaikille kansalaisille. Palvelujen tarve kehittyy eri tavalla eri kunnissa, samoin kuntien tulopohjat. Palvelujen saatavuus vaarantuu erityisesti vanhusvoittoisilla muuttotappioalueilla, joilla tarvitaan paljon hoito- ja hoivapalveluja samaan aikaan kun kuntien talous heikentyy ja hoitoalan työvoiman saatavuus vaikeutuu aktiivi-ikäisten poismuuton vuoksi. Tosin näillä alueilla vapautuu osittain resursseja lasten ja kouluikäisten palveluista. Etelä- ja Länsi-Suomen kasvukeskuksissa puolestaan on paljon niin vanhuksia kuin lapsiakin, mutta koska myös työssä käyviä on runsaasti, työikäistä kohti laskettu kustannusrasitus nousee vähemmän kuin muuttotappioalueilla. Haasteena koko maan tasolla on aluerakenteen hajoamisen estäminen ja hyvinvointipalveluiden saatavuuden ja laadun turvaaminen asuinpaikasta riippumatta.

Suomen erityispiirteenä on kuntien laajat tehtävät ja vastuut. Hyvin monet asiat voidaan ratkaista kunnissa. Väestön ikärakenteen muuttuessa kunnallisen vastuun selkeyttäminen ja ohjausvälineiden toimivuuden arviointi ovat aiempaa tarpeellisempia. Samalla korostuu tarve siirtyä hallintokeskeisestä ajattelusta entistä enemmän toimintakeskeiseen ajatteluun.

Riittävien, laadukkaiden ja alueellisesti kattavien sosiaali- ja terveyspalvelujen tarjonta on sosiaali- ja terveyspolitiikan keskeinen tavoite. Palvelujen saatavuuden turvaaminen kaikille kansalaisille edellyttää kuntatalouden tasapainoista kehittämistä, vaikeuksissa olevien ryhmien palvelujen saatavuudesta huolehtimista, kuntien yhteistyötä ja uusien toimintamallien käyttöönottoa sekä palvelutuotannon taloudellisten kannustimien lisäämistä.

Hoitoteknologian ja lääketieteen kehitys avaa merkittäviä mahdollisuuksia tehostaa sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistä ja tuottamista. Uusi teknologia ja

---

<sup>15</sup> Tässä hyvinvointiyhteiskunnan palvelut käsitetään laajassa mielessä. Palveluja on käsitelty osittain myös aiemmissa luvuissa.

parantuvat yhteydet tarjoavat mahdollisuuden esimerkiksi vähentää etäisyyden merkitystä palvelujen järjestämisessä, mikä helpottaa palvelujen saatavuutta erityisesti syrjäseuduilla. Toisaalta ikääntyminen itsessään luo uusia käyttötarpeita sähköisille palveluille, joita ovat esimerkiksi etäsairaanhoidon liittyvät palvelut, hätäpalvelut, vanhusten kotihoito sähköisten välineiden avulla tai paikannuspalveluiden hyödyntäminen dementia potilaiden paikannuksessa. Uusi teknologia ei välttämättä sovellu vanhoihin rakenteisiin, vaan sen käyttöön ottaminen voi jo sinänsä edellyttää organisaation ja käytäntöjen uudistamista. Jos teknologiaa hyväksi käyttämällä onnistutaan tehostamaan palvelusektorin toimintaa ja kohottamaan työn tuottavuutta, hillitsee se SOMERA-toimikunnan laskelmien mukaan ikääntymisestä aiheutuvia julkisen talouden menopaineita ja työvoiman tarvetta olennaisesti.

Hyvinvointipalveluiden kysynnän lisääntyminen antaa tilaa myös yksityisten palvelujen kasvulle, erityisesti erilaisille kodinhoitoon liittyville palveluille ja myös sellaisille elämänlaatua parantaville palveluille, jotka eivät kuulu julkisen palvelujärjestelmän piiriin. Hyvinvointipalveluratkaisut voivat olla esimerkiksi palvelurenkaita ja muita yksityisen, julkisen ja kolmannen sektorin yhteistyöratkaisuja sekä palveluita tukevien teknologisten uudistusten ja tuotteiden kehittämistä ja käyttöönottoa.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen tarpeen kasvu lisää henkilöstön tarvetta palvelusektorilla. Alalla tarvitaan uutta työvoimaa lähivuosina muutenkin runsaasti, koska henkilöstön keski-ikä on korkea; yli puolet kunnallisen sosiaali- ja terveyssektorin työntekijöistä on syntynyt vuosina 1945–1959. Osaavan ja motivoituneen työvoiman saatavuus on sosiaali- ja terveyspalvelujen kannalta avainkysymys, kun toimialojen välinen kilpailu vähenevästä työvoimasta kiihtyy. Toisaalta palvelusektorilta poistuva työvoima antaa liikkumavaraa järjestää toimintoja ja prosesseja uusilla, totutusta poikkeavilla tavoilla sekä kohdentaa resursseja uudelleen vastaamaan organisaatioiden muuttuvia tarpeita.

Osaavan työvoiman turvaaminen ja poistuvan työvoiman erityisosaamisen ja kokemuksen siirtäminen ovat haaste myös valtiosektorilla. Seuraavien kymmenen vuoden aikana valtiosektorilta lähtee eläkkeille ja siirtyy valtion ulkopuolisten työnantajien palvelukseen arviolta yhteensä 60 000 henkilöä. Vuoteen 2020 mennessä valtion budjettitalouden nykyhenkilöstöstä poistuu arviolta runsaat 80 prosenttia eli lähes 100 000 henkilöä.

Väestörakenteen muuttuessa työvoima- ja koulutustarpeiden ennakoinnin merkitys kasvaa sekä valtakunnallisella että aluetasolla. Lasten ja nuorten vähentyessä koulujen määrä vähenee, mikä on haaste alueellisesti kattavan oppilaitosverkon ja koulutuksen saavutettavuuden kannalta. Viime vuosien suhteellisen vakaan kehityksen jälkeen peruskoulun oppilasmäärä vähentyy nopeasti vuodesta 2005 alkaen. Peruskouluikäisten määrä vähenee vuodesta 2005 vuoteen 2015

noin 66 000. Vuoden 1995 jälkeen on lakkautettu 550 peruskoulua ja kouluverkon harvenemisen oletetaan kiihtyvän vuodesta 2005 alkaen. Myös nuorisoikäisten (16–18-vuotiaiden) määrä alkaa vähetä nopeasti ensi vuosikymmenellä. Lukioiden määrä ei ole vielä olennaisesti muuttunut. Ammatillisen koulutuksen järjestäjien määrä on verkon kehittämisen takia jonkin verran vähentynyt. Tätä toisen asteen oppilaitosverkkoa koskevat olennaiset muutokset ovat ajankohtaisia viimeistään ensi vuosikymmenellä.

Väestön ikärakenteen muutos ja muuttoliike ovat suuria haasteita koulutuksen organisoimiseksi eri alueilla. Keskeinen kysymys on, tuleeko koulutusta keskittää maakuntien keskusalueille vai pyritäänkö mahdollisimman hajautettuun järjestelmään? Keskittämistä voidaan perustella koulutettavien ikäluokkien pienenemisellä, jolloin tarjonta vastaa paremmin kysyntää ja saavutetaan myös säästöjä. Hajautettua järjestelmää on perusteltu oppilaitosten merkityksellä alueiden elinkeinotoiminnalle, sillä koulutus ja työvoiman saatavuus ovat tärkeimpiä kasvun moottoreita alueilla.

Mikäli koulutusmenot vähenevät peruskoulu- ja nuorisoikäluokkien pienentyessä, pohdittavaksi nousee kysymys, miten koulutusjärjestelmän säästöt tulisi käyttää – kouluverkon sisällä vai johonkin muuhun toimintaan. Mahdollista on myös, että koulutustarve ei vähenekään kokonaisuudessaan, koska aikuiskoulutuksen merkitys kasvaa. Aikuista työvoimaa on rekrytoitava työttömistä ja työvoiman ulkopuolella olevista, minkä lisäksi on huolehdittava työssä olevien ammattitaidon ylläpitämisestä ja kehittämisestä. Lisäksi eläkeläisväestön aktiivisen toimintakyvyn ja elämän laatutason ylläpitäminen edellyttää, että heillä on riittävät tiedot ja taidot selviytyä yhteiskunnallisissa ja teknologisissa muutoksissa.

Myös maahanmuuttajien koulutusta on lisättävä ja sen laatutasoa parannettava. Maahanmuuttajaväestössä nuorten osuus on suurempi kuin kantaväestössä ja alueellisen väestörakenteen kannalta on merkitystä sillä, mihin he asettuvat. Maahanmuuttajat tulevat monista eri kulttuureista ja erilaisilta kielialueilta. Heidän kotouttamisensa edellyttää yksilöllisyyden huomioon ottamista.

Kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopolitiikan palvelujen saatavuus ja saavutettavuus on tärkeää tasapuolisesti maan eri alueilla ja erilaisten väestöryhmien suhteen. Taiteen ja kulttuurin toimialoilla suurimmat paineet liittyvät mahdollisuuksiin ylläpitää erilaisia palveluja tarjoavia laitoksia kuten kirjastoja, teattereita, orkestereita ja museoita eri puolilla maata. Lisäksi laitosten palvelutarjontaa on tarpeen suunnata entistä voimakkaammin erityisryhmien mukaan, yhtäältä lasten ja nuorten sekä toisaalta ikääntyvän väestön tarpeisiin.

Kulttuurinen rikkaus ja monimuotoisuus lisäävät luovuutta ja innovatiivisuus. Kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopolitiikan toimenpiteillä on myös merkittävä ennaltäehkäisevä vaikutus ihmisten terveyteen ja henkiseen hyvinvointiin, mikä puo-



lestaan pienentää myös syrjäytymisriskiä. Liikuntatoimen alueella ikääntyneiden määrän kasvu vaikuttaa oleellisesti liikuntaolosuhteiden luomiseen sekä toimenpiteisiin riittämättömästi liikkuvien ikääntyneiden henkilöiden aktivoimiseksi liikuntaharrastuksen pariin.

Väestön ikääntymisen ja alueellisen keskittymisen myötä myös rikollisuus, tuomioistuimissa käsiteltävät asiat sekä muu oikeudenhoito keskittyvät. Se aiheuttaa paineita harventaa oikeuslaitoksen fyysistä palveluverkostoa harvaan asutuilla alueilla, mikä on ongelmallista kansalaisten yhdenvertaisuuden kannalta.

## **Strategiat ja toimenpiteet**

### *Palvelurakenteen parantaminen*

Aluepolitiikassa yritysten kilpailukyvyyn edistämisen, osaamisen ja koulutuksen katsotaan parantavan toimintaympäristöä tehokkaimmin ja sitä kautta palvelutarjontaa eri väestöryhmille kaikilla alueilla. Toimenpiteiden odotetaan myös ehkäisevän liiallista muuttoa heikommilta alueilta keskuksiin ja siten hidastavan väestörakenteen heikkenemistä.

Suomen aluekehittämisstrategian 2013 ensimmäisenä painopisteenä on, että hyvän elämän edellytykset turvataan koko maassa. Muita keskeisiä aluepolitiikkaa määritteleviä asiakirjoja ovat valtioneuvoston päätös alueiden kehittämisen tavoitteista (2004) ja maakuntien ohjelmat (2003).

Sosiaali- ja terveyspalveluiden tuotantoa voidaan tehostaa toiminnallisilla ja organisatorisilla muutoksilla, erityisesti lisäämällä alueellista yhteistyötä, karsimalla päällekkäisiä toimintoja ja investointeja, luomalla saumattomia hoito- ja palveluketjuja sekä ottamalla käyttöön sähköiset potilaskertomukset ja lähete-palautejärjestelmät, sähköiset reseptit ja terveydenhuollon sähköisiä toimintamalleja.

Kansallinen terveydenhuollon hanke ja sosiaalialan kehittämishanke muotoilevat palvelujen kehittämisen suuntaviivat. Kehittämishankkeilla pyritään kasvattamaan palveluiden tuottavuutta esimerkiksi seudullista ja alueellista yhteistyötä lisäämällä. Terveydenhuollon hankkeen keskeisimmät kehittämisalueet koskevat terveyden edistämistä ja ehkäisevää työtä, hoitoon pääsyn turvaamista, henkilöstön saatavuuden ja osaamisen parantamista, terveydenhuollon toimintojen ja rakenteiden uudistamista sekä terveydenhuollon rahoituksen vahvistamista. Sosiaalialan kehittämishankkeen tavoitteena puolestaan on sosiaalipalvelujen saatavuuden ja laadun turvaaminen, palvelurakenteen ja toimintojen kehittäminen sekä henkilöstön saannin, osaamisen ja työolojen kehittäminen. Ikääntyneiden palvelujen parantamiseksi sosiaalialan kehittämishankkeeseen sisältyy viisi

hankekokonaisuutta: kotipalvelujen ja kotihoiton kehittäminen, omaishoidon kehittäminen, pitkäaikaisen laitoshoidon kehittäminen sekä palvelusetelin käyttöönotto kotipalveluissa ja kokeilut muissa palveluissa. Myös eri hallinnonalojen ja Suomen Kuntaliiton kanssa yhteistyössä valmisteltu peruspalveluohjelma edistää omalta osaltaan peruspalvelujen saatavuutta, tehokasta tuottamista ja kehittämistä sekä selvittämään keinoja turvata kestävä rahoitus.

Palvelurakenteiden ja tuottamistapojen uudistamista ja kuntien välistä yhteistyötä voidaan osaltaan edistää uudistamalla valtionosuusjärjestelmää. Nykyinen valtionosuusjärjestelmä ei välttämättä toimi toivotulla tavalla, kun väestön ikärakenne muuttuu. Supistuvan väestön alueilla väkiluvun harveneminen voi itsessään muuttaa palvelutoiminnan kustannuksia tavalla, jota valtionosuusjärjestelmä ei ota huomioon.

Perinteisen palvelutuotannon rinnalla julkinen hallinto tarjoaa palveluita enenevässä määrin myös internetin ja muiden viestintävälineiden kautta. Se tehostaa palveluiden organisointia ja tasa-arvoistaa niiden saatavuutta alueellisesti. Sähköistyvässä toimintamallissa valtion- ja kunnallishallinnon sekä alueellisten, valtakunnallisten ja EU-tasoisienkin palveluiden väliset rajat menettävät merkitystään.

Kansalaisten yhdenvertaisuuden kannalta on tärkeää huolehtia siitä, että myös oikeuspalveluita on saatavilla koko maassa. Sähköisen asioinnin palveluja kehittämällä tuetaan resurssien uudelleen kohdentamista ja rakenteellisia ratkaisuja. Kun oikeuspalvelut ovat saatavissa valtakunnallisessa verkossa, voidaan kasvat-  
taa yhteisiä palveluja oikeuslaitoksen ja muun hallinnon kanssa, jolloin alueelliset erot pienenevät. Lisäksi suuremmissa yksiköissä on mahdollista käsitellä asiat tehokkaammin ja taloudellisemmin.

Jotta kouluverkkoa voitaisiin sopeuttaa pieneneviin ikäluokkiin aiheuttamatta liian suurta vahinkoa koulutuksen tasa-arvoisella saavutettavuudelle ja koko yhteiskunnalle, on tarpeen kehittää lainsäädäntöä ja rahoitusta oppilaitosten yhteistyötä tukevaksi, kehittää informaatio-ohjausta, hyödyntää Kainuun kokeilun tuloksia sekä varmistaa virtuaalikoulun kehittäminen.

Kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopolitiikan palvelujen saatavuutta tuetaan useilla toimenpiteillä, jotka sisältyvät esimerkiksi taide- ja taiteilijapoliittiseen ohjelmaan, lastenkulttuuripoliittiseen ohjelmaan, kulttuuri tietoyhteiskunnassa strategiaan 2010, kirjastopoliittiseen ohjelmaan, Kunnossa Kaiken Ikää -ohjelmaan, Terveyttä kulttuurista -ohjelmaan sekä Alueiden vahvuudeksi – kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopolitiikan aluekehittämisen toimenpideohjelmaan 2003–2013.

### *Julkisen sektorin henkilöstöstä huolehtiminen*

Yhteiskunnan palvelujen turvaamiseksi on tärkeää huolehtia julkisen sektorin henkilöstön oikeasta mitoituksesta ja osaamisesta sekä alan vetovoimasta työmarkkinoilla. Valtion henkilöstöpolitiikan lähitulevaisuuden keskeisiä tavoitteita ovat sekä henkilöstön pitäminen palveluksessa että osaavan henkilöstön rekrytoiminen muun muassa huolehtimalla henkilöstön työhyvinvoinnista sekä tuemalla osaamisen ja ammattitaidon kehittämistä. Tällä hallituskaudella valtiosektorilla otetaan käyttöön myös kannustava palkkausjärjestelmä.

Työvoiman saatavuuden turvaaminen valtionhallinnon tehtäviin on valtakunnallisen alueellistamisohjelman yhtenä tavoitteena. Pyrkimyksenä on luoda aluekeskuksiin uusia työpaikkoja hajauttamalla ja uudelleen organisoimalla toiminto. Myös osaamiskeskusohjelman kansallisena painopisteenä on vuodesta 2001 lähtien ollut osaavan henkilöstön riittävyys.

## 4.5 Menestyvä Suomi

Lisääntyvä työvoima ja monet voimakkaimmin kasvavista markkinoista löytynevät tulevaisuudessa muualta kuin ikääntyvästä Suomesta tai Euroopasta. Sen vuoksi on tärkeää pohtia, millaisiin vahvuustekijöihin kansantaloutemme voi tulevaisuudessa nojata. On todennäköistä, että menestyminen edellyttää aivan uusien menestystekijöiden kehittämistä.

Vähenevä työvoima luo paineita tuottavuuden voimakkaalle kehittämiselle elinkeinoelämässä, julkisissa palveluissa ja koko yhteiskunnassa. Se edellyttäneen uudenlaisia organisatorisia ja institutionaalisia ratkaisuja ja yhteistyö- ja vuorovaikutusverkostoja. Ilman sosiaalisia innovaatioita yhteiskunta ei kykene täysimääräisesti hyötymään uusien teknologioiden tarjoamista mahdollisuuksista.

Työvoiman väheneminen ja ikääntyminen ei välttämättä suoraan vaikuta yritysten yleiseen innovatiivisuuteen. Esimerkiksi tutkijoiden ja teollisuuden t&k -henkilöstön ikärakenne ei ole Suomessa niin vino kuin monella muulla alalla. Innovaatioiden kehittämisen kannalta keskeisten avainhenkilöiden osuus työntekijöistä lienee myös hyvin pieni. Nuoret työntekijät ovat yleensä kuitenkin aktiivisempia panostamaan omaa ja työnantajansa rahaa opiskelemiseen ja uuden oppimiseen kuin vanhemmat. Toisaalta ikääntyneillä työntekijöillä voi olla sellaista innovaatiotoiminnassa tarvittavaa kokemusta, joka nuoremmilta puuttuu. Motivaatio uuden oppimiseen, innovaatioiden kehittämiseen ja markkinoille tuomiseen saattaa silti heiketä, mikäli tuotto innovaatioista realisoituu yritykselle vasta työntekijän eläkkeelle siirtymisen jälkeen. Yritysten kyky tuottaa innovaatioita riippuu henkilökunnan yksilöllisten ominaisuuksien lisäksi viime kädessä myös monesta muusta innovaatioympäristön ominaisuudesta. Näiden tekijöiden

ymmärtäminen ja innovaatioympäristön jatkuva kehittäminen on sen vuoksi ensiarvoisen tärkeää.

Väestön ikääntyminen ja ikärakenteen muutoksen arvioidaan muuttavan kuluttajamarkkinoiden kysyntää voimakkaasti. Elinkeinotoiminnan kehittämisessä on sen vuoksi tärkeää tietää, millaista kysyntää ja innovaatioiden tarpeita ja mahdollisuuksia kehitys aiheuttaa. Useilla aloilla yritykset eivät ole kuitenkaan vielä ymmärtäneet väestön ikääntymisen merkitystä markkinoille ja määrätietoisia ponnistuksia markkinamuutoksiin valmistautumiseksi on toistaiseksi hämmästyttävän vähän. Vaikka ihmisten entistä pidempään jatkuva toimintakyky ja arvojen ja elintapojen muutosten moninaisuus vaikeuttaakin kysynnän muutosten arviointia, tulisi niihin liittyvää innovaatiotoiminnan ja uusien tuotteiden ja palvelutarpeiden ennakoitua pyrkiä voimakkaasti kehittämään.

Koska väestö ikääntyy Suomessa aiemmin kuin useimmissa muissa teollisuusmaissa, se voi antaa Suomelle etulyöntiaseman tulevaisuuden globaaleille seniorimarkkinoille tarjottavien tuotteiden ja palveluiden kehittämisessä. Suomi voi profiloitua seniorimarkkinoilla esimerkiksi kehittämällä uudenlaisia hyvinvointiyhteiskunnan toimintoja ja organisointitapoja, bioteknologiaa ja geronteknologiaa. Näillä markkinoilla on vielä runsaasti potentiaalia. Esimerkkinä tästä voidaan mainita hyvinvointikeskus, jota Suomi kehittää parhaillaan Sendaihin Japaniin. Keskus käsittää suomalaisen toimintamalliin ja teknologiaan perustuvan vanhusten palvelukeskuksen ja sen yhteydessä toimivan tutkimus- ja kehittämisskeskuksen, joka toimii suomalais-japanilaisen tutkimus- ja kehittämistyön sekä hyvinvointiteollisuuden ja -kaupan tukikohtana.

Suomen elinkeinoelämä on viimeisen vuosikymmenen aikana kansainvälistynyt voimakkaasti. Ikärakenteen muutokseen liittyvät työvoiman, kysynnän ja maailman eri alueiden taloudellisen painoarvon muutokset korostavat entisestään kansainvälisen ja globaalin ulottuvuuden merkitystä liiketoiminnassa. Ikärakenteen muutoksiin liittyvät liiketoimintamahdollisuudet rahastetaan kansainvälisillä, globaaleilla markkinoilla. Sen vuoksi on tärkeää varmistaa, että suomalaisilla yrityksillä on riittävät henkiset ja taloudelliset edellytykset toimia näillä markkinoilla. Tässä suhteessa on vielä paljon tehtävää. Suomen vaikeutena ei ole niinkään uusien ideoiden, keksintöjen, teknologioiden ja tuotteiden kehittäminen vaan niiden myynti, markkinointi ja liiketoiminnan käynnistäminen uusilla alueilla kansainvälisesti. Erityisesti palvelutuotteiden kehittämisessä ja viennissä Suomessa on vielä paljon opittavaa.

Ikääntyminen vaikuttaa Suomen houkuttelevuuteen yritysten sijoitus- ja sijoitautumiskohteena. Väestön vanheneminen ja talouden globalisaatio edellyttävät, että muuttuvaan toimintaympäristöön pyritään vastaamaan tavalla, joka tukee Suomen pysymistä maailman kärkimaiden joukossa. Se puolestaan edellyttää, että tulevaisuuteen varaudutaan tavoitteellisesti, rakennetaan tietoyhteiskunta-

strategiaa eri ikäryhmien näkökulmasta ja suunnitellaan toimia, joilla turvataan Suomen menestys muuttuvissa oloissa vanhemmallakin ikärakenteella.

Korkea laatu, tuottavuus, tieto, osaaminen ja innovatiivisuus ovat jatkossakin keskeisiä menestystekijöitä, joista Suomessa tulee huolehtia. Näiden varmistamiseksi voi olla tarpeen korostaa nykyistä enemmän koko ihmisen elinkaaren ”hyvän elämän puitteisiin” liittyviä Suomen vahvuuksia, joita ovat esimerkiksi turvallisuus ja ympäristön puhtaus.

Valtion tiede- ja teknologianeuvosto on nostanut kansalaisten hyvinvoinnin Suomen kilpailukyyn perinteisten menestystekijöiden rinnalle. Sosiaaliturva vahvistaa yhteiskunnan sosiaalista yhteenkuuluvuutta, auttaa kansalaisia sopeutumaan toimintaympäristön muutoksiin, antaa turvaa elämän ratkaisussa ja huolehtii terveyden ja työ- ja toimintakyvyn ylläpitämisestä. Suomen taloudellinen ja sosiaalinen hyvinvointi ja kansainvälinen kilpailukyky perustuvat merkittävin osin tasa-arvoiseen julkiseen koulutusjärjestelmään ja uuden tiedon tuottamisesta ja soveltamisesta syntyviin innovaatioihin. Globaalissa taloudessa ja kansainvälisessä kilpailussa korkea koulutustaso ja osaaminen ovat nimenomaan Suomen kaltaisen maan keskeisimmät vahvuustekijät. Väestön koulutus- ja osaamistason kohottaminen sekä hyvä terveys ja työ- ja toimintakyky luovat perustan myönteiselle työllisyyden ja tuottavuuden kehitykselle ja vakauttaa yhteiskuntaa. Hyvinvointiyhteiskunta menestyy parhaiten silloin, kun sekä sosiaaliset, taloudelliset että työllisyystavoitteet tukevat toisiaan. Väestön ikärakenteen muuttuessa näiden tavoitteiden saavuttaminen on entistä haasteellisempaa ja edellyttää toimia useilla yhteiskunnan lohkoilla.

### **Strategiat ja toimenpiteet**

Maan kaikki osat kattavan koulu- ja korkeakouluverkon säilyttäminen edellyttää alueellisesti tasapainoista yhteiskuntakehitystä, jossa työpaikkojen kehitys ja hyvinvointipalvelujen saatavuus turvataan kaikilla alueilla muun muassa vahvistamalla niiden kansallisesti ja kansainvälisesti kilpailukykyisiä innovaatioympäristöjä. Alueellista menestymistä tuetaan esimerkiksi korkeakoulujen tutkimus- ja kehittämistyöllä, oppilaitosten sekä yritysten ja muun työelämän yhteistyöllä, tieto- ja viestintäteknologian hyödyntämisellä sekä luovaan osaamiseen perustuvalla kulttuurituotannolla.

Korkeatasoisella viestintäinfrastruktuurilla ja verkkopalveluilla edistetään Suomen taloudellista kilpailukykyä ja yhteiskunnan toimivuutta. Viestintäpolitiikalla edistetään teknologisia innovaatiota sekä luodaan viestintäpalvelujen käyttäjille turvallisia, toimivia ja kohtuuhintaisia viestintäpalveluita ympäri maan. Konkreettisesti se tapahtuu esimerkiksi hallituksen tietoturva- ja laajakaistastrategioiden keinoin. Laajakaistastrategian yhtenä painopistealueena on kansalaisten tietoyhteiskuntavalmiuksien kehittäminen.

Hallituksen tietoyhteiskunnan politiikkaohjelman tarkoitus on lisätä kilpailukykyä ja tuottavuutta sekä sosiaalista ja alueellista tasa-arvoa hyödyntämällä tieto- ja viestintäteknologiaa koko yhteiskunnassa. Ohjelman tavoitteena on turvata Suomen asema tieto- ja viestintäteknologian johtavana tuottajana ja hyödyntäjänä. Ohjelmalla edistetään kilpailua viestintämarkkinoilla ja tehostetaan tietoyhteiskuntapalveluiden käyttöä elinkeinoelämässä, koulutuksessa, terveydenhuollossa sekä hallinnossa ja kansalaisten arjessa.

Digitaaliseen televisiotoimintaan liittyvän klusteriohjelman tehtävänä on edistää digitaalisten televisiokanavien käyttöä, tukea helppokäyttöisten ja innovatiivisten palveluiden kehittymistä, käynnistää palvelutuotannon perusedellytyksiä parantavia toimia sekä toimia klusteriin osallistuvien yhteistyöverkostona.

Kansallisella tietoturvallisuusstrategialla halutaan lisätä kansalaisten ja yritysten luottamusta tietoyhteiskuntaan. Strategiaan on koottu linjauksia ja toimia, joilla tietoturvallisuutta ja yksityisyyden suojaa voidaan parantaa. Tietoturvallisuusstrategian mukaan tietoturallinen tietoyhteiskunta saavutetaan kehittämällä kansallista ja kansainvälistä alan yhteistyötä. Suomalaisten tieto- ja viestintäalan yritysten toimintamahdollisuuksia parannetaan, samoin tietoturvallisuusriskien hallintaa. Perusoikeuksien toteutuminen ja kansallinen tietopääoma turvataan ja tietoturvallisuustietoisuutta ja -osaamista lisätään.

## 5 VARAUTUMISEN KANSAINVÄLINEN ARVIOINTI

### Varautumisen riittävyyden arviointi

Ikärakenneselvitystyöryhmän keskeinen johtopäätös on, ettei nykyinen varautuminen ole riittävää ja ettei kaikkia kriittisiä kohtia ole tiedostettu (Parjanne 2004). Varautumisen riittävyyden arviointi ei ole aivan helppoa. Voi ensinnäkin miettiä mistä näkökulmista varautumista tarkastellaan, ja sitä avaavatko nämä näkökulmat kaikki tärkeät kysymykset ja kriittiset kohdat? Tehdäänkö oikeita asioita vai olisiko niin, että joitakin olennaisia kysymyksiä tai kriittisiä kohtia olisi syytä tai toisesta jäänyt tarkastelematta? Toinen hankala kysymys koskee sitä, onko varautuminen riittävää. Näkemykset poikkeavat esimerkiksi siltä osin, onko julkistalous kestäväällä uralla ja ovatko eläkejärjestelmään tehdyt vuonna 2005 voimaan astuvat muutokset riittäviä.

Kysymyksiin vastaaminen on hankalaa yhtäältä siksi, että emme tunne tulevaa kehitystä ja arviomme siitä voivat poiketa toisistaan suurestikin. Yhdelle riittävä ratkaisu on toisen mielestä riittämätön usein siksi, että arvioijien käsitykset vaikkapa talouskehityksestä poikkeavat toisistaan. Yksi pelkää taloudellista katastrofia, toinen uskoo jo 100 vuotta jatkuneen talouskasvun jatkuvuuteen.

Taloudellisen kestävyysmäärittelyssäkin on erilaisia koulukuntia. Siinä missä yksi on valmis korottamaan veroja tai lisäämään velkaa menojen kattamiseksi, toinen näkee nämä keinot taloudellisesti kestävämmiksi vaihtoehdoiksi. Julkisen velan lisäämistä rajoittaa EU:n vakaus- ja kasvusopimus. Verojen korotusta puolestaan voivat rajoittaa sen vaikutukset kasvuun ja työllisyydelle sekä kansainväliselle kilpailukyvyille.

Kysymyksiin vastaaminen on hankalaa myös siksi, että kaikilta osin ei ole selvää mihin pyritään. Varautumisen arviointia helpottaisi jonkinlainen toivottu tulevaisuudenkuva, johon tulevaa kehitystä kontrastoitaisiin. Joitakin osin tällaisia tavoitteita on asetettu. Suomen julkistalouden kestävyysarvioinnissa vakaus- ja kasvusopimuksen konvergenssikriteerit esimerkiksi luovat tietyt rajat sopivaksi katsotulle kestävyydelle. Työllisyystavoitteen asettaminen puolestaan luo sen mittatikun jota vasten toteutunutta kehitystä arvioidaan. Joillakin aloilla tavoitteet ovat normatiivisempia, suurpiirteisempiä tai vaikeasti kvantifioitavissa. Miten tulisi esimerkiksi ymmärtää "kohtuullinen toimeentuloturva" tai "riittävät peruspalvelut"? Tai kun haluamme tavoitella sukupolvien kannalta oikeudenmukaista tulevaisuutta, tavoite sinänsä on varmaankin helposti hyväksyttävissä mutta vaikeammin muunnettavissa toimenpiteeksi tai seurannaksi.

Vaikka varautumisen arviointiin liittyy monia vaikeita kysymyksiä, eikä tulevan kehityksen epävarmuuden takia varautumisen riittävydestä voi tehdä yhtä oikeaa johtopäätöstä, eri tahoilla on tehty analyysejä järjestelmien kestävyydestä tulevaisuudessa ja edelleen myös suosituksia varautumisen parantamiseksi.

Varautumista arvioidaan eri tutkimuslaitoksissa. Laitokset tuottavat tärkeää tietoa, joka otetaan huomioon eri alojen tai politiikkojen suunnittelussa. Harva laitos kuitenkaan harjoittaa systemaattista ikääntymiseen varautumisen arviointia. Arviointi on ennemminkin teemakohtaista, saatavilla olevan rahoituksen suuntaamaa ja sattumanvaraisina aikoina toteutuvaa. Joissakin maissa on riippumattomia "think tank"eja, jotka pystyvät ja uskaltavat tehdä riippumattomia arvioiteja tai sitten erilaisia varta vasten perustettuja arviointiyksiköitä.

Myös ministeriöt politiikkaa suunnittelevina ja toimeenpanevina organisaatioina varautuvat tulevaan väestökehitykseen omassa strategisessa suunnittelussaan. Ne myös työstävät pidemmän aikavälin strategioita ja toimintaohjelmia ym., joissa ikääntyminen voi olla keskeisenä pontimena. Esimerkiksi Suomessa varautumisen arviointia on vuoden 2004 aikana harjoitettu paitsi itsenäisenä toimintana myös valtionhallinnon koordinoituna yhteistyönä. Hallitusohjelman mukaisesti on syksystä 2003 lähtien työskennellyt ns. *ikärakenneselvitystyöryhmä* (ks. luku 4). Ministeriöiden harjoittamaa ennakoitintyötä koordinoimaan ja ennakoinnin keskeisiä kysymyksiä hahmottamaan perustettiin keväällä 2004 Työministeriön koordinoima *ennakoitiverkosto*, joka on asetettu vuoteen 2007 asti ([www.ennakoitiverkosto.fi](http://www.ennakoitiverkosto.fi)).

Ministeriöt eivät kuitenkaan välttämättä ole luontevia tahoja arvioimaan politiikkansa adekvaattisuutta tai kykeneviä vertaisarviointiin. Etujärjestöjen tekemissä varautumisen riittävyttä koskevissa arvioissa puolestaan voivat painottua omien etujen vartiointi.

On merkillepantavaa, että arviointia harjoittavat etenkin kansainväliset järjestöt. Ne ovat usein potentiaalisesti kansallisiin arviointitahoihin verrattuina objektiivisempia, tai ainakin koetaan sellaisiksi. Niiden etuna on myös se, että arviot laitavat maat ja niiden käytännöt laajempaan ja vertailevaan kontekstiin. Kansainvälisten järjestöjen tuottamat arviot täydentävät kansallisia arvioita ja niitä luetaan huolella ja hyödynnetään politiikan suuntaamisessa.

Seuraavassa esitellään ikääntymiseen varautumisen kannalta keskeiset kansainväliset arviointityöt. Taloudellisen kehityksen ja yhteistyön järjestö OECD on pitänyt väestörakenteen muutosta asialistallaan pitkään ja käynnistänyt lukuisia arviointihankkeita ikääntymiseen liittyen. OECD antaa myös yleisiä suosituksia ilmiöön vastaamiseksi ja tekee myös erillisiä maakohtaisia arvioita. Myös maailmanpankki (esim. World Bank 1994) ja kansainvälinen valuuttarahasto IMF ovat käsitelleet ikärakenteen muutoksen taloudellisia vaikutuksia. Näistä esitellään



jälkimmäisen tuoreinta raporttia. Euroopan unionissa on väestökehityskysymystä lähestytty viime vuosina erityisesti työllisyyteen, julkistalouteen ja eläkejärjestelmiin liittyvänä haasteena. YK ja WHO puolestaan ovat painottaneet nouseviin tarpeisiin vastaamista ja ehkäisevää otetta. Jakson lopuksi käydään läpi OECD:n vuoden 2004 alussa julkistama Suomen ikääntymistä koskeva maakatsaus.

## 5.1 OECD varoittaa ikääntymisen aiheuttamista kustannuksista

OECD on eri yhteyksissä kiinnittänyt huomiota ikääntymisen vaikutuksiin. OECD:n huoli on, että talouskasvu ja työssä olevan väestön osuuden suotuisa kehitys saattavat olla kääntymässä 5–10 vuoden sisällä. OECD-maissa on jo tehty paljon reformeja ikääntymisen seurauksiin varautumiseksi. Reformeista suurin osa on juontunut taloudellisista syistä: päähuolenaiheena on ollut julkistalouden tasapaino. Painopiste on vähitellen siirtynyt työelämässä vietettyjen vuosien lisäämiseen. OECD:n mukaan tulevaisuudessa pidemmän aikavälin poliittiset kysymykset voivat koskea ikääntyneiden työn ja eläkkeellä olon suhdetta. Toinen OECD:n esiin nostama kysymys koskee ikääntyneiden passiivisuuteen, ts. ajankäyttöön vaikuttamista (OECD 2000).

OECD:n ikääntymistä ja sen seurauksia koskevat näkemykset on koottu julkaisuun nimeltä *Maintaining Prosperity in an Ageing Society*. OECD on korostanut ikääntymiseen varautumisessa seuraavia kokonaisuuksia:

1. eläkkeelle siirtymiseen liittyvät taloudelliset kannustimet
2. ikääntyvien työntekijöiden työmahdollisuudet
3. julkistalouksien tasapainotus
4. eläkeläisten tulolähteiden monipuolistaminen
5. terveydenhuollon ja pitkäaikaishoivan kustannustehokkuus
6. eläketurvan rahastoinnin kehittäminen
7. strategisten ohjelmakokonaisuuksien kehittäminen

OECD korostaa, että kaikilla näillä aloilla on mahdollisuus vaikuttaa politiikan keinoin tulevan väestökehityksen luomiin uhkiin. Se myös korostaa sitä, että politiikan vaikuttavuus koostuu viime kädessä useiden erilaisten reformien kumulatiivisesta vaikutuksesta.

OECD:n peruslähdekohta on, että jokaisella tulee olla vapaus valita eläkkeellesiirtymisensä ajankohta. Julkisen politiikan kannalta kyse on siitä, millaisia kannusteita eläkkeelle siirtymiseen liittyviin valintoihin luodaan. Eläkkeellesiirtymiseen vaikuttaminen on keskeinen kysymys väestön ikääntymiseen varautumisessa.

OECD on kiinnittänyt paljon huomiota ikääntyneen työvoiman vähäiseen työssäkäyntiasteeseen. Suomi on ollut OECD-vertailuissa kaikkein heikoimpien maiden joukossa, kun katsotaan yli 50-vuotiaiden työllisyysasteita. Kohorttivaikutusten

ja politiikan muutosten ansiosta tilanne ei ole enää yhtä huono. Uusimmassa EU-vertailussa 55–64-vuotiaiden työllisyysasteissa Suomi oli EU-maista viidenneksi paras ja vuoden 2003 työllisyysasteluvulla 49,6 prosenttia Suomi on jo lähes saavuttanut Tukholmassa sovitun tavoitetason (50 prosenttia).

Julkistaloudessa on kyse siitä, että mikäli politiikalla ei varauduta ikääntymiseen, edessä on kestävätilanne, jossa menot ylittävät tulot. Valintavaihtoehtoina ovat silloin joko veronkorotukset tai etuuksien ja palvelujen leikkaaminen. Julkistalouksien kunnan vertailuissa Suomi on parhaimpien joukossa. Nettovelkaantumisessa Suomi on aivan kärkeä yhdessä Norjan ja Korean kanssa. Toisaalta ikääntymisen aiheuttamat muutokset voivat Suomessa olla muita maita tuntuvoimampia.

Eläkkeiden kestävyys turvaamiseksi monet hallitukset ovat tehneet erilaisia toimenpiteitä. OECD:n mukaan tuloksena näyttää syntyvän monipuolisempi eläkeajan tulojen järjestelmä, jossa lakisääteisten eläkkeiden osuus ihmisten tulo-paketissa on pienentynyt yksityisen varautumisen, työtulojen ja pääomatulojen kasvatettua osuuttaan.

Terveydenhuollon ja pitkäaikaishoivan osalta OECD on korostanut tarvetta ajatella näitä yhdessä. Se on myös kehottanut siirtämään painopistettä laitoksista koteihin ja yhteisöissä tapahtuvaan hoivaan.

OECD:n esille nostama tulevaisuutta koskeva kysymys on eläkeläisten ajankäyttö. Työstä eläkkeelle siirtyminen merkitsee vapaa-ajan kasvua. OECD:n huomio on kohdistunut siihen, miten ihmiset tätä vapaa-aikaa käyttävät. Se on erotellut passiivista ja aktiivista aikaa ja puhunut aktiivisen ikääntymisen edistämisestä. Passiiviseksi ajaksi OECD näkee esim. televisionkatselun tai radionkuuntelun, aktiivista aikaa on mm. liikunta ja vapaaehtoistyö. Ihmisten ajankäytön tutkimus on OECD:n mukaan tärkeää siksi, että nykyinen eläkkeelle siirtymiseen liittyvä työn ja vapaa-ajan välinen jyrkkä raja saattaa olla häviämässä joustavampien eläkejärjestelyjen myötä. Hyväksi esimerkiksi OECD nostaa Ruotsin, jossa ikääntyneiden työtulojen hankkiminen on muuta OECD-maailmaa yleisempää. OECD kehottaa jäsenmaitaan arvioimaan miten heidän politiikkansa vaikuttaa eläkeläisten ajankäyttöön, erityisesti sitä, suosiiko politiikka passiivisuutta (OECD 2000, 103).

Ikääntymiseen varautumisen strategiatyön osalta OECD toteaa, että politiikka ei voi keskittyä vain ikääntyneisiin ihmisiin. Mm. terveydenhuollon panostukset, osaamiseen investoiminen, työhön liittyvät kysymykset koskevat kaikkia ikäryhmiä. Valmiuksien luominen ja ehkäisyn näkökulma ulottuvat laajalle. Toisaalta OECD on sitä mieltä, että pitkälle viety "aktiivisen ikääntymisen" näkökulma, jolla on haluttu korostaa ihmisten kykyjä ja voimavaroja iästä riippumatta ja mahdollisuuksia tehdä omaan elämäänsä liittyviä valintoja on perspektiivinä

liiankin laaja politiikan onnistumisen seuraamiseksi. Tästä syystä OECD suosittaa ainakin kansainväliseen kontekstiin keskittymistä eläkkeelle siirtymisen seurantaan.

Marraskuussa 2003 julkaistiin OECD:n ikääntymisen varautumisen seurantaraportti (ECO/WKP (2003)23), joka lähestyy ikääntymistä lähinnä taloudellisena kysymyksenä. Se arvioi ikääntymistä suorasanaisesti taakkana (burden of ageing) ja tarkastelee sitä kuinka eri maat ovat pyrkineet vähentämään ikääntymisestä luvassa olevia eläkemenoja ja terveydenhuollon kustannuksia.

OECD:n lähtökohtana on EU-maiden osalta Eurostatin väestöennuste. OECD on teettänyt jäsenmaillaan ikäsidonaisia menoennusteita vuoteen 2050. Ikäperusteisten menojen osuus bkt:sta nousisi tämän arvion mukaan keskimäärin noin kuudella prosenttiyksiköllä. Menojen kasvu jakautuisi verraten tasaisesti eläkemenojen sekä terveydenhuollon ja pitkäaikaishoivan kuluihin. OECD:n tekemän dekomponoinnin mukaan menolisäyksen ehdottomasti merkittävin taustatekijä on demografia. Kehityksen seurauksena OECD varoittaa julkisen talouden heikentymisestä (OECD 2003).

OECD on pyrkinyt myös seuraamaan sitä, kuinka sen jäsenmaat toimivat. Seurantaraportin mukaan eläkemenojen kasvuun on useimmissa OECD-maissa vastattu usealla eri tavalla, jotka vähentävät eläkkeiden anteliaisuutta. Eläkeetuuksien indekseihin liittyvät muutokset ovat olleet suosittuja, samoin eläkepalakan laskemiseen liittyvien sääntöjen muuttaminen. Joissakin maissa on otettu käyttöön automaattisia korjauksia (mm. elinajanodotteen kasvun vaikutuksen huomioiminen). Joissakin maissa puolestaan on ryhdytty suoranaisiin eläkeetuuksien leikkauksiin. Näiden toimien lisäksi OECD on suositellut myös yksityisen varautumisen tukemista ja kannustamista, ylijäämäisten talouksien kehittämistä, velkaantumisen vähentämistä ja rahastoinnin lisäämistä väestön ikääntymiseen varautumiseksi (OECD 2003).

Ikääntyneiden tarvitsemien palveluiden osalta OECD näkee keskeisiksi kysymyksiksi pitkäaikaishoivan tasosta päättämisen, hoivan kustannustehokkuuden (laitoshoiva – kotona annettava hoiva), sekä palvelujen järjestämisen ja rahoittamisen tavat. Monissa maissa on pyritty parantamaan laitos- ja muun hoivan välistä suhdetta. Yksityisten palvelutuottajien suosiminen tilaaja-tuottaja -malleilla sekä palveluseleillä tai tulonsiirroilla on ollut monen maan ratkaisu. Sosiaali- ja terveyspalvelujen parempi koordinointi on niinkään nähty tärkeäksi. (OECD 2003.)

## 5.2 Kansainvälinen valuuttarahasto arvioi ikääntymisen vaikutuksia maailmantalouteen

Kansainvälisen valuuttarahaston IMF:n syksyllä 2004 ilmestyneessä World Economic Outlookissa on arvioitu väestön ikärakenteen globaalia muutosta ja tehty laskelmia muutoksen vaikutuksista maailmantalouteen (IMF 2004). YK:n väestöennusteisiin pohjautuen IMF toteaa väestökehityksen painopisteiden muutoksen sekä eri talousalueiden ikärakenteiden muutokset. Taloudellisesti merkittävää on, että työikäisten määrä vähenee kehittyneissä maissa mutta kasvaa kehittyvissä maissa. Työikäisten osuus vähenee aluksi etenkin Euroopassa, sitten Aasiassa ja latinalaisessa Amerikassa. Yksittäisissä suurissa maissa työikäisten osuus vähenee erityisesti Venäjällä ja Kiinassa. Intiassa työikäisten osuuden sen sijaan ennustetaan kasvavan vakaasti.

IMF:n mukaan bkt:n kasvu henkeä kohti korreloi positiivisesti työikäisen väestön osuuden kanssa ja negatiivisesti ikääntyneiden osuuden kanssa. Kehittyneille maille IMF ennustaa hitaampaa talouskasvua ja pienentyvää säästämistä ja vähemmän investointeja. Suurin negatiivinen vaikutus lasketaan Japanille ja sen jälkeen Euroopalle. Kehittyvien maiden osalta väestökehityksen vaikutukset vaihtelevat alueittain. Lähi-Itä ja Afrikka periaatteessa hyötyvät niissä käynnissä olevasta ikärakenteen muutoksesta.

Muutokseen varautumisena IMF tähdentää työvoiman tarjonnan lisäämistä sekä säästämiseen ja tuottavuuteen panostamista. IMF:n laskelmien mukaan työikäisten väestöosuuden pitäminen nykyisellä tasolla vaatisi keskimäärin 11 prosenttiyksikön nousua työvoimaan osallistumisasteessa. Vaihtoehtoisesti tarvittaisiin keskimäärin noin 7 vuoden suuruinen eläkeiän nosto, jotta osuus säilyisi nykyisellä tasollaan. IMF toteaa, että muutos on niin suuri, ettei siihen voida vastata millään yksittäisellä toimenpiteellä ja siksi eri maissa tulisi miettiä laajaa toimenpiteiden kokonaisuutta.

## 5.3 Työtä, työtä, työtä – EU:n työllisyysryhmän arvio painottaa ikärakenteen muutosta työmarkkinauudistusten perusteluna

Vuoden 2000 huippukokouksessa Lissabonissa EU asetti itselleen kunnianhimoisen tavoitteen tulla maailman johtavaksi tietoyhteiskunnaksi vuoteen 2010 mennessä. Tavoitteeseen sisältyi mm. työllisyyden parantuminen perusehtona talouskasvulle ja sosiaalisen kestävyuden varmistamiseksi. Euroopan unionin maat eivät kuitenkaan ole edenneet työllisyystavoitteiden mukaisesti ja Lissabonissa asetetut ja Euroopan työllisyysstrategiassa sovitut tavoitteet näyttävät jäävän saavuttamatta. Eurooppa-neuvosto asetti maaliskuussa 2003 työllisyystyöryhmän arvioimaan mitä EU:n jäsenmaiden tulisi tehdä tällaisessa tilanteessa.

Ikääntymiseen varautumisen kannalta työllisyystyöryhmän raportti (*Jobs, Jobs, Jobs. Creating more employment in Europe, 2003*) on tässä yhteydessä kiinnostava nimenomaan siksi, että toiseksi keskeiseksi syyksi uudistuksiin esitetään väestön vanheneminen.<sup>16</sup> Raportin lähtökohtana on, että yli 65-vuotiaiden ja työkäisten suhdeluku heikkenee huomattavasti seuraavien 20 vuoden aikana. Ikääntymisen seurauksena EU25 menettää joka vuosi miljoona työntekijää työmarkkinoilta. Raportin mukaan talouskasvun ylläpitäminen vaikeutuu ja työn tuottavuuden kohoamiselle tulee huimia vaatimuksia ellei työllisyysastetta saada nousemaan. Mikäli työllisyystavoitetta ei saavuteta ja jollei tuottavuus nouse olennaisesti, EU:n bruttokansantuote kääntyy laskuun vuoden 2010 jälkeen. Muutos aiheuttaisi vakavia seurauksia hyvinvointijärjestelmälle.

Wim Kokin johtaman työryhmän viesti on selvä: Euroopan talouskasvu on liian hidasta ja työttömyys liian korkea. Taloudellisen globalisaation jatkuessa ja Euroopan väestön ikääntyessä työllisyyttä ja työn tuottavuutta on pystyttävä nostamaan merkittävästi. Työllisyystyöryhmä näkee olemassa olevat toimet riittämättömiksi ja vaatii rakenteellisia uudistuksia. Kokin mukaan

- työmarkkinat on saatava joustavammiksi
- on tehtävä työ houkuttelevammaksi
- saatava työaika pidemmäksi
- kehitettävä inhimillistä pääomaa

Jokaisesta kohdasta on joukko suosituksia tai toimenpide-ehdotuksia. Näillä aloilla toimivalta on jäsenvaltioilla. Kokin raportti peräänkuuluttaa siksi jäsenvaltioiden vastuuta toimia sovittujen tavoitteiden saavuttamiseksi ja pyytää komissiota huolehtimaan tarkemmin tavoitteiden seurannasta ja niiden toteuttamisen vaatimisesta.

Työllisyyden lisääminen on avainasemassa ja työllisyystyöryhmä näkee, että on huolehdittava sekä ihmisten työmarkkinoille siirtymisestä että siellä pysymisestä. Keinoina ryhmä näkee työn kannustavuuden parantamisen. Se suosittelee vero- ja etuusmuutoksia erilaisten loukkujen purkamiseksi. Ryhmä suosittelee myös työvoimapolitiikan vahvistamista (työn haku, opastus, koulutus ja tukityö). Naisien työllisyyden lisäämisen esteitä tulee poistaa.

Työssäoloajan pidentäminen on tärkeää vähenevän työvoiman oloissa. Työskentelystä 60 vuotta täyttäneenä tulisi tulla yhteiskunnallinen normi. Ryhmä näkee, että elinikäisen työajan pidentämiseksi olisi toimittava kolmella saralla:

- on huolehdittava lainsäädännölliset ja taloudelliset kannusteet sille, että ihmiset jatkavat työssä ja että työnantajat palkkaavat ja pitävät iäkkäitä työntekijöitä

---

<sup>16</sup> Kokin työryhmän loppuraportti (*Facing the Challenge*) ilmestyi marraskuussa 2004.

- on lisättävä ikääntyneiden ja vähäisesti koulutettujen koulutusta
- on parannettava työoloja ja työelämän laatua

#### 5.4 Euroopan talouspoliittinen komitea ennustaa julkistalouksien heikkenevän

Euroopan unionin talouspoliittinen komitea (EPC) seuraa ikääntymisen kustannusvaikutuksia. EPC julkaisi lokakuussa 2003 oman ikääntymistyöryhmänsä arviot ikääntymisen vaikutuksista EU:ssa (EPC/ECFIN/435/03 final; edellinen European Economy -sarjassa No 4, 2001). Arvion pohjana on Eurostatin väestöennusteet. Työssä on mallinnettu kustannusvaikutuksia eläkkeisiin, terveydenhuoltoon, laitoshuoltoon, koulutusmenoihin ja työttömyysturvamenoihin. EPC:n arvion mukaan julkisten menojen bruttokansantuoteosuus kasvaa EU:n eri jäsenmaissa 3–7 prosenttiyksikköä vuoteen 2050 nykyisillä järjestelmillä eli ilman toimenpiteitä. Suurin osa tästä noususta aiheutuu eläkkeiden ja hoivapalvelujen kustannusten kasvusta. Pienentyvien nuorempien ikäluokkien takia koulutusmenot laskisivat aavistuksen, myös työttömyysmenot laskisivat työmarkkinoilta poistumisen helpottaessa työttömyyttä. Menojen kasvu alkaa noin 2010 useimmissa maissa.

EPC:n arvioima eläkkeiden kustannusnousu on yksistään 3–5 prosenttiyksikköä. Toisaalta laskelmissa ei ole pystytty ottamaan huomioon joissakin maissa jo tehtyjä muutoksia, jotka alkavat vaikuttaa vasta myöhemmin. Muutokset eläkkeiden indeksoinnissa, vakuutusmaksujen ja saatujen etuuksien suhteessa, elinajan odotteen kasvun huomioiminen ja toimet työhön pidentämiseksi saattavat vaikuttaa laskelmiin huomattavastikin. Terveydenhuollon ja pitkäaikaishoivan menojen EPC ennustaa kasvavan 1,5–4 prosenttiyksikköä vuoteen 2050. Toisaalta mallissa ei ole muiden tekijöiden vaikutusta, joten epävarmuus on tältä osin suurta.

Suomi ei EPC:n laskelmissa erotu erityisen kestävämmänä maana. Ensinnäkin Suomessa julkistalous on tällä hetkellä EU-maiden vahvimpia, joten Suomella on muita maita suotuisimmat lähtökohdat. Toisaalta eläkemenojen kasvu ajanjaksolla 2000–2030 on Suomessa prosenttiyksikköinä korkeimpien joukossa (3,6), mutta samaa mittaluokkaa ovat Belgian (3,3), Tanskan (4,0), Saksan (3,7), Espanjan (3,2), Ranskan (3,9), Alankomaiden (5,2), Itävallan (3,6) ja Portugalin (3,3) kasvuluvut. Muutokset ovat pienimpiä Isossa-Britanniassa ja Irlannissa, joissa lakisääteisen eläkevakuutuksen rooli on pieni sekä Ruotsissa ja Luxemburgissa. Suurin muutos ennustetaan Kreikkaan.

Ikäryhmittäisissä terveydenhuoltomenoissa Suomi on sen sijaan Euroopan keskitasoa. Terveydenhuollon menoennusteessa Suomen menot olivat EU-maiden pienimmät vuonna 2000 ja kasvu näyttäisi EPC:n tekemässä 50 vuoden tarkaste-

lussa jäävän unionin keskiarvon alapuolelle. Keskiarvon yläpuolella Suomi taas on laitoshovivamenojen kehityksen osalta.

**Taulukko 5.1** EPC:n ennuste eläkkeiden, terveydenhuollon, laitoshovivan, koulutuksen ja työttömyysturvan muodostamista menoista vuosina 2000–2030, prosenttia BKT:sta.

	2000	2010	2020	2030	Kasvu 2000–2030 prosenttiyksikköinä
Belgia	23,9	22,9	24,1	27,0	3,1
Tanska	28,5	31,0	32,7	34,3	5,8
Saksa	24,0	23,4	24,9	28,4	4,4
Kreikka	21,8	21,1	24,0	28,8	7,0
Espanja	21,3	19,1	20,2	23,0	1,7
Ranska	26,5	26,9	29,3	30,6	4,1
Irlanti	10,1	9,7	11,2	11,9	1,8
Italia	24,2	24,5	25,5	26,6	2,4
Luxemburg	7,6	7,9	8,6	9,5	1,9
Alankomaat	21,4	23,1	25,5	28,3	6,9
Itävalta	26,9	27,4	28,5	31,3	4,4
Portugal	21,5	23,0	24,6	24,9	3,4
<b>Suomi</b>	<b>25,3</b>	<b>25,5</b>	<b>27,1</b>	<b>30,2</b>	<b>4,9</b>
Ruotsi	27,0	27,2	27,8	30,0	3,0
Iso-Britannia	17,4	17,3	17,0	18,0	0,6

Lähde: EPC/ECFIN/435/03 final, taulukko 10.

EPC:n yhteenvedon mukaan Suomen julkistalous näyttää EU-vertailussa sijoittuvan parhaaseen ryhmään. Julkistalouden kestävyys, eläkkeiden ja muiden ikään-  
tymiseen liittyvien menojen kasvukin huomioiden, näyttää hyvältä Suomessa, Ruotsissa, Tanskassa, Alankomaissa, Isossa-Britanniassa ja Luxemburgissa. Julkistalouksien kestävyudessa Espanja ja Kreikka sijoitetaan huonoimpaan ryhmään mutta euroalueen kannalta merkittävää on myös se, että suuret jäsen-  
maat Saksa ja Ranska sekä Itävalta ja Portugali ovat EPC:n arvion mukaan tilan-  
teessa, jossa budjettitasapainolle on nähtävissä useita uhkatekijöitä (EPC 2003).

EPC:n arvion mukaan Suomen lähtökohdat ovat hyvät, ja julkistalouden tulevaa kestävyyttä lisää se, että eläkejärjestelmää ja muita sosiaaliturvajärjestelmiä on uudistettu kestävyysnäkökulma huomioiden ja työllisyysasteen nostamista tuke-  
valla tavalla. EPC:n suosituksot Suomelle koskevat verouudistusten toteuttamista tavalla, joka ei vaaranna julkistalouden tasapainoa (EPC 2003).

## 5.5 Euroopan talouspoliittinen komitea ja sosiaalisen suojelun komitea arvioivat eläkejärjestelmien kestävyyttä

Euroopan talouspoliittinen komitea on työssään arvioinut eläkejärjestelmien taloudellista kestävyyttä (ks. yllä). EPC on ollut kiinnostunut lähinnä julkisten eläkemenojen kehityksestä. Koska Suomessa lakisääteiset työeläkkeet on määritelty osaksi julkista taloutta, eurooppalaisessa vertailussa Suomen eläkemenot ovat mukana lähes täydellä painollaan, kun taas muiden maiden osalta vertailuun ei ole otettu huomioon julkistalouden ulkopuolella olevia kollektiivisia eläkejärjestelyjä. Vertailussa Suomen eläkemenot nousevat koko lailla samaa tahtia muiden EU-maiden kanssa vuosina 2000–2020, muita EU-maita rivakammin 2020–2030 ja siitä eteenpäin jälleen vähemmän voimakkaasti (EPC 2003).

Eläkkeet on EU:n sosiaalisen suojelun komitean (SPC) työssä tunnistettu yhdeksi neljästä sosiaalipolitiikan avointa koordinaatiota vaativaksi alueeksi. Avointa koordinaatiota harjoitetaan komission ja jäsenmaiden eri tahojen yhteistyönä. Osana ns. avointa koordinaatiota jäsenmaat laativat vuosien 2002–2003 välisenä aikana kansalliset eläkestrategiat. Strategioihin sisältyi järjestelmien sosiaalisen kestävyuden pohdintaa. Toinen keskeinen asia oli EPC:n työssä jo pitkään painottunut eläkkeiden kestävä rahoituksen turvaaminen.

Eläkejärjestelmän taloudellista ja sosiaalista kestävyyttä on lähestytty Euroopan komission julkaisussa *Adequate and Sustainable Pensions*. Komission ja neuvoston yhteisraportissa Suomi on luokiteltu toiseksi parhaaseen koriin taloudellisen kestävyuden osalta. Suomen eläkejärjestelmän arvioidaan raportissa olevan lähellä taloudellista kestävyyttä. Tehtyjen uudistusten arvellaan lisänneen kestävyyttä. Vain Ruotsi ja Iso-Britannia, joskin eri syistä, kvalifioituvat maiksi, joissa kaikki näyttää olevan hyvin. Kreikka, Espanja, Ranska ja Itävalta päätyvät kurjimpaan joukkoon (EC 2003).

Suomen osalta raportti arvioi, että eläkemaksujen nousu arvioidulla viidellä prosenttiyksiköllä vuoteen 2030 mennessä saattaa merkitä lisätoimia järjestelmän kestävyuden varmistamiseksi. Raportissa myös suositellaan tarkistamaan Suomen varhaiseläkejärjestelmiä ja kannusteita työn teon jatkamiseen OECD:n tavoin. Eläkeuudistus noteerataan tärkeänä parannuksena mutta raporttiin on kirjattu epäilyjä uudistuksen tehokkuudesta ja ihmettelyä pitkistä siirtymäajoista (EC 2003).



## 5.6 YK ja WHO korostavat ikääntymisen aiheuttamia muutos- paineita koko yhteiskunnalle

Väestörakenteen muutosta arvioidaan usein taloudellisesta näkökulmasta. Ikääntymisen seuraukset näyttäytyvät arvioissa kustannuksina. Puhutaan eläkkeistä ja palveluista, terveyden heikkenemisestä, huollettavista ja elätettävistä. Näin ikääntyneet ihmiset koetaan helposti taakkana, jonka kantaminen jää heitä nuoremman väen harteille. YK ja maailman terveysjärjestö WHO ovat viime vuosina tuoneet esille toisenlaista ajattelutapaa.

YK:n sosiaalisen kehityksen huippukokouksessa puhuttiin hyvästä yhteiskunnasta kaikenikäisille (*a society for all ages*). YK:n ikääntymisohjelmissa näkökulma oli ollut esillä jo 1990-luvun alussa. Se korostaa sukupolvien välistä riippuvuutta toisistaan ja niiden välisiä suhteita. Ikääntyminen ei tässä ajattelussa ole vain vanhojen ikäluokkien harteille säilytetty kysymys vaan tarkoittaa elinikäistä prosessia. Varhaislapsuus on vanhuuden kehto, jonka aikana jo rakentuu myöhäiselämään vaikuttavia tekijöitä. Nuoruudessa puolestaan saavat alkunsa monet pysyväisluontoiset elintavat. Näkökulma siis korostaa yhtäältä elämänkaarta tai elämänkulkua.

Toiseksi se, miten yhteiskunta tukee elinikäistä kasvua ja kehitystä vaikuttaa ratkaisevasti siihen, millaisia ikääntyneet ovat korkeammalla iällä. Näkökulma pyrkii siirtämään fokusta vanhoista yhteiskunnan erilaisiin rakenteisiin. Tässä mielessä näkökulma korostaa ehkäisevää politiikkaa ja toimenpiteitä, joilla luodaan aktiivista ja tervettä vanhuutta. Madridissa pidetty ikääntymiskonferenssi vahvisti ja levitti tätä näkökulmaa.

WHO puolestaan on vienyt tämänsuuntaista ajattelua pidemmälle kehittämällä vuosituhannen vaihteessa "terveellisen ikääntymisen" -konseptin tilalle laajempaa viitekehikkoa. Vuonna 1995 se vaihtoi "vanhusten terveysohjelman" nimeksi "ikäntyminen ja terveys". Nimenvaihdos tähdensi elämänkulunäkökulman esiinnousua. Vuonna 2000 ohjelma nimettiin taas uudelleen "ikäntyminen ja elämänkulku" -nimiseksi. WHO lanseerasi "aktiivisen ikääntymisen" (*active ageing*) käsitteen YK:n Madridin ikääntymiskonferenssiin 2002. WHO:n lähtökohdiana on demografinen ikääntymiskehitys. Jotta elinvuosien pidentyminen olisi positiivinen asia, siihen tulee WHO:n mukaan liittyä lisääntynyt terveys, osallistuminen ja turvallisuudentunne. Aktiivinen ikääntyminen on WHO:n mukaan prosessi, jossa "optimoidaan mahdollisuudet terveyteen, osallistumiseen ja turvallisuuteen, jotta ihmisten ikääntyessä myös elämänlaatu paranee" (WHO 2002). Osallistumisella WHO tarkoittaa kaikkia mahdollisia elämänaloja, ei vain osallistumista työmarkkinoille. Ne, jotka eivät voi osallistua työmarkkinoille terveydellisten tai muiden syiden takia voivat silti olla aktiivisia muilla elämänaloilla.

WHO:n ikääntymisajatteluun kuuluu myös yksilöiden autonomian ja riippumattomuuden korostaminen. Elämänlaatu riippuu WHO:n käsityksen mukaan suuresti näistä. Ajatteluun kuuluu myös "terveen elinajan odotteen" (healthy life expectancy) käsitteen esilläpito. WHO:n piirissä on myös jo pidemmän aikaa kehitetty riippumattomuuden, elämänlaadun ja toimintakyvyn mittareita, joita halutaan sovellettaviksi erilaisissa kulttuureissa.

Kuten YK, myös WHO korostaa ikääntymistä koko elinkaaren mittaisena prosessina. Aktiiviseen ikääntymiseen vaikuttavat useat tekijät. Yksilöllisten tekijöiden ohella keskeisiä ovat mm. taloudelliset olosuhteet (tulot, työ), sosiaali- ja terveyspalvelut, sosiaaliset tekijät ja fyysinen elinympäristö.

WHO:n mukaan ikääntymisilmiön parempaa haltuunottoa varten tarvitaan sellainen uusi paradigma, jossa ikääntyneet ihmiset nähdään aktiivisina osallistujina yhteiskunnassa, joka on järjestänyt toimintonsa eri ikäryhmiä ajatellen.

## 5.7 OECD:n ikääntymiseen varautumista koskevat suositukset Suomelle

Kansainvälisten järjestöjen arviointityö on kansallisesta näkökulmasta usein yleisellä tasolla. YK:lla tai sen järjestöillä ei ole mandaattia antaa jäseniään sitovia suosituksia tai toimenpide-ehdotuksia. Euroopan unionin toimielimet puolestaan voivat olla kohteliaitakin arvioissaan etenkin kun toimivalta arvioinnin alueella on selkeästi jäsenmaalla. Kansainvälisistä järjestöistä oikeastaan vain taloudelliset järjestöt kuten IMF, Maailmanpankki tai OECD menevät toimenpide-ehdotuksissaan yksittäisten maiden järjestelmiä koskevalle konkreettiselle tasolle.

Yleisten arvioidensa lisäksi ja tueksi OECD on arvioinut eri maiden varautumista väestön ikääntymiseen tuottamalla myös maakohtaisia tilannekatsauksia ja arvioita. OECD:n vuonna 2000 julkaisema arvio perustuu YK:n väestöennusteeseen ja OECD:n työllisyystilastoihin. Näitä aineksia yhdistämällä OECD on tehnyt projektioita työssäoloajan kehittymisestä ja huoltosuhteista. Suomelle OECD:n arvio toteaa, että nykyisen tilanteen valossa suomalainen mies on työssä keskimäärin 32 vuotta ja muussa toiminnassa 42 vuotta (OECD 2000, 149). Mikäli kehitys jatkuisi samanlaisena, vuonna 2030 työssäoloaika olisi vain 28 vuotta ja työelämän ulkopuolella vietetty aika 50 vuotta. Samanaikaisesti mikäli naisten trendi jatkuisi samanlaisena, työssäoloaika lisääntyisi 29 vuodesta 32 vuoteen.

OECD toteaa myös, että Suomen väestö ikääntyy OECD:n keskiarvoa nopeammin. Huoltosuhteiden osalta OECD laskee, että nykyisin on 3 työntekijää 65 vuotta täyttäneitä kohti, vuonna 2030 heitä on enää 1,5. Näin myös huoltosuhte kehittyvät hankalampaan suuntaan kuin OECD:ssä keskimäärin (OECD 2000, 149–151).

OECD laskee myös työllisten osuuden koko väestöön. Nykyisin työllisiä on väestöstä noin 42 prosenttia. Mikäli kehitys jatkuisi heikkona, vuonna 2030 työllisiä olisi noin 35 prosenttia, vähemmän kuin OECD:ssä keskimäärin (OECD 2000, 149–151).

Tuoreessa Suomea koskevassa seuranta-asiakirjassaan OECD on tehnyt perusteellisempaa arviointityötä. Raportti (2003, 30–32, myös 62) nostaa Suomen osalta seuraavia viestejä:

- eläke-etuuksiin liittyvien parametrien tarkistaminen (mm. 60 % eläkekaton poistaminen, eläkkeen kertymäsäännökset varhaiseläkkeellä ollessa, "eläkeputken" lyhentäminen, eläkejärjestelmien aktuaarisuuden korostaminen)
- eläkejärjestelmien rahastoinnin lisääminen
- ennen eläkeikää eläkkeelle siirtymiseen tai sen jälkeiseen työssäkäyntiin liittyvien väriiden kannustimien poistaminen
- varhaiseläkejärjestelmiin pääsyyn liittyvien kriteerien tiukentaminen
- matalapalkkaisten ikääntyneiden työntekijöiden työn tukeminen alemmilla sosiaalivakuutusmaksuilla tai pienemmällä verotuksella (mm. ikääntyvien työntekijöiden sosiaaliturvamaksut, työvoimapolitiittisista toimenpiteistä kieltäytymisestä seuraavien sanktioiden luominen/kiristäminen)
- ikääntyvien työntekijöiden työvoimapolitiittisten toimenpiteiden parantaminen
- yksityisen eläkevarautumisen suosiminen (mm. henkilökohtaisten eläketilien arvioiminen)
- palvelujärjestelmän uudistaminen kustannuksia vähentävään suuntaan kuitenkin tarpeet, palvelujen saatavuus ja alueellisten erojen vähentämistavoite huomioiden (mm. alueellisen eriarvoisuuden vähentäminen, palvelumaksujen kannustimien läpikäynti, pitkäaikaishoidon tulo- ja varallisuusharkinta)

OECD:n perusviesti varautumisen osalta korostaa julkistalouden säästöjä ja velkaantumisen vähentämistä. Lisätoimenpiteinä suositellaan eläke-etuuksien anteliaisuuden vähentämistä sekä eläkkeelle siirtymisen myöhentämistä, joka paitsi vähentää kustannuksia myös vaikuttaa talouskasvuun myönteisesti. Terveystuollon kustannusten osalta OECD korostaa kokonaiskustannusten säästöön johtavia uudistuksia sekä toimia, joiden seurauksena palveluntarvitsijat itse maksavat palveluistaan (OECD 2003, 30–33).

Yleisempien, kaikkia OECD-maita koskevien raporttien ja linjausten lisäksi OECD harjoittaa jäsenmaiden politiikkojen yksityiskohtaisempaa arviointia. Vuonna 2003 OECD aloitti "ikäntyminen ja työllisyys" -nimisen projektin, jonka tarkoituksena on tuottaa OECD:n 21 maasta maakatsaukset vuosien 2003 ja 2004 aikana. Projektin taustalla on OECD:n yksinkertainen perusresepti ikääntymiseen vastaamiseen: ihmisten on työskenneltävä pidempään. Maakatsaukset perustuvat suomalaisen tietomateriaalin läpikäyntiin ja niissä hyödynnetään myös suomalaisia asiantuntijoita. Raporttien tehtävä on arvioida kuinka jäsenmaat ovat

seuranneet OECD:n suosituksia ja pyrkineet vaikuttamaan työvoiman tarjontaan ja kysyntään. Katsauksissa tehdään myös yksityiskohtaisia suosituksia. Suomen raportti julkaistiin vuoden 2004 helmikuussa.

OECD (2004) viittaa raportissaan jo aikaisemmin todentamaansa huomioon, että Suomen väestö ikääntyy OECD-maiden keskiarvoa nopeammin. Se nostaa esille myös ikääntyneiden työntekijöiden alhaisen työllisyysasteen. Arvioidessaan politiikan sopeuttamista OECD kiittää Suomea monesta eri syystä:

- ikääntyneiden työllisyysasteet ovat olleet nousussa,
- yhä aikaisemmin eläkkeelle siirtymisen trendi on saatu pysäytettyä ja käännettyä,
- eläketurvajärjestelmään tehdyt muutokset ovat parantaneet työssäkäynnin kannustavuutta
- varhaiseläkejärjestelyjen läpikäynnillä on pyritty vaikuttamaan eläkkeelle siirtymistä myöhentävästi

Vaikka nämä toimet ovat olleet oikeansuuntaisia ne eivät OECD:n arvion mukaan ole lähimainkaan riittäviä. OECD:n työllisyys ja sosiaaliasiain pääosaston johtaja John P. Martin näkee, että Suomen tavoitteena tulisi olla elinikäisen työajan nostaminen 5–7 vuodella (Martin 29.1.2004). Näkemys ero Suomen nykyisiin linjauksiin on suuri. Sosiaalimenojen rahoitusta pohtineen SOMERA-toimikunnan mietinnössä otettiin kanta, että elinikäistä työaikaa pidennetään vähintään 3 vuotta (STM 2002, 55). Yleisesti tavoitteeksi on asetettu elinikäisen työajan pidentäminen 2–3 vuodella.

OECD:n mielestä Suomessa toteutettu eläketurvauudistus menee ratkaisuisiaan vain puolitiehen suhteessa siihen, mitä olisi tarvittu. OECD on eri mieltä Suomen kanssa myös uudistuksista, joita tehtiin varhaiseläkejärjestelyihin. Erityisesti työttömyysturvajärjestelyjen ja työkyvyttömyysetuuksien kytkentää eläkkeelle siirtymiseen tulisi korjata paljon radikaalimmin kuin mitä Suomessa on tehty. Työttömyyseläkkeen poistamisesta on sovittu niin, ettei se vaikuta suuriin ikäluokkiin. OECD:n mukaan järjestelmän muutoksen ajoittaminen vuoteen 2009 ja pitkä siirtymäaika ovat huonoja ratkaisuja. Tehoa vähentää samanaikainen työttömyysputken jatkamisen salliminen ja työkyvyttömyyseläkkeelle pääsyyn liittyvien säännösten lieventäminen (OECD 2004).

OECD nostaa esille seuraavia kehittämisen kohteita:

- ikääntyneiden työllisyysasteet ovat edelleen alhaiset (ero muihin ikäluokkiin on liian suuri) ja niitä tulee parantaa
- varhaiseläkkeelle on liian monta reittiä ja niitä käytetään paljon -> OECD suosittelee radikaalimpia sulkemistoimenpiteitä
- ikääntyneiden työttömien työnhakua tuetaan ja kannustetaan liian vähän
- aktiiveja työvoimapolitiittisia toimenpiteitä vanhemmille työntekijäryhmille on liian vähän ja niihin osallistutaan liian vähän

- Suomessa sosiaaliturvamaksut nousevat työntekijän iän mukaan ja vaikuttavat työnantajien haluttomuuteen palkata tai pitää ikääntyneitä työntekijöitä (OECD 2004).

Yhteenvetona edellisistä kehittämiskohteista voi todeta, että OECD kaipaa Suomelta kokonaisvaltaista uudistusstrategiaa nimenomaan ikääntyvien työntekijöiden työllisyysnäkömyien parantamiseksi ja kehottaa

1. jatkamaan työtä taloudellisten kannustimien parantamiseksi,
2. vaikuttamaan työnantajien palkkauspäätöksiin
3. sekä tukemaan ikääntyneiden työnhakijoiden työnhakua (OECD 2004).

OECD:n yleislinjauksien mukaista on kiinnittää kannustinten osalta huomio eläkeläisten työtulojen hankkimiseen. OECD:n mukaan järjestelmien tulisi kannustaa siihen, että eläkkeellä oleva voi hankkia lisätuloja työllä tai muulla toiminnalla ja siten, että se vaikuttaa eläkeläisen käteen jäävää tuloa huomattavasti nostavalla tavalla. OECD näkee myös, että Suomen tulisi varmistaa paremmin, että ikääntyneet aidosti hakevat työtä. OECD:n hampaissa on myös työkyvyttömyyseläkkeen myöntämisen kriteerit: työkyvyttömyyseläkeratkaisut eivät OECD:n mukaan ole hyviä kenenkään kannalta ja niitä tulisi radikaalisti karsia (OECD 2004).

Työnantajien työllistämispäätöksiin voidaan OECD:n mielestä parhaiten vaikuttaa poistamalla ikäsidonnaiset maksut tai huolehtimalla siitä, että ne ovat kaikille samansuuruisia. OECD näkee myös parantamisen varaa työnantajien asenteessa. Ikädiskriminointiin liittyvän lainsäädännön toimeenpanoa tulee tehostaa. OECD perää myös ikäohjelmien tavoitteiden kvantifioimista ja ohjelmien tulokellisuuden arviointia (OECD 2004).

Aktiivien työvoimapolitiittisten ohjelmien osalta OECD näkee, että Suomen tulisi pyrkiä räätälöimään toimenpiteensä paremmin ikääntyneille ja heidän tarpeilleen ja taidoilleen sopiviksi (OECD 2004).

OECD:n Suomea koskevan maaraortin mukaan tärkeintä olisi kääntää varhaisen eläkkeelle siirtymisen trendit vaikuttamalla systemaattisella otteella Suomen useisiin rinnakkaisiin käytäntöihin, jotka de facto poistavat ihmisiä työmarkkinoilta. Maahanmuuton lisäämisen OECD näkee yhtenä tapana vaikuttaa kehitykseen. Vaikutuksen voimakkuus riippuu kuitenkin suuresti maahan muuttavan työvoiman osaamistasosta. Pidemmällä tähtäimellä (vuodesta 2025 eteenpäin) syntyvyyden lisäämiseen tähtäävät toimet voisivat myös auttaa (OECD 2004).

Kaikkein tuoreimmassa Suomea koskevassa taloudellisessa katsauksessaan OECD (OECD 2004b) toteaa ikääntymisen keskeiseksi talouskasvuun vaikutta-

vaksi tekijäksi. OECD arvioi, että ikärakenteen muutos vaikuttaisi talouskasvuun negatiivisesti 0,25 prosenttiyksiköllä vuodessa tällä vuosikymmenellä ja lähes yhden prosenttiyksikön verran 2010-luvulla. Yhdessä ICT-alan kehityksestä johtuvan pienemmän tuottavuuskehityksen kanssa uhkana on, että Suomi joutuu pysyvähköön hitaan talouskasvun aikaan.

Tämän hitaan kasvun skenaarion välttääkseen Suomen tulisi OECD:n talouskat-sauksen mukaan lisätä kilpailua ja joustoja työmarkkinoilla. Asetetun työllisyysastetavoitteen saavuttaminen edellyttää OECD:n mukaan perusteellisia uudistuksia. Keskeiseksi OECD näkee varhaiseläkejärjestelmien uudistamistyön jatkamisen jo päätettyjen toimien riittämättömyyden takia. Muut OECD:n suosittelemat keinot kohdistuvat työn verotuksen alentamiseen etenkin palkkaja-kauman heikommassa päässä ja työttömyysturvajärjestelmän uudistamiseen. OECD toteaa myös näkökantanaan, että työeläkeuudistus on ollut oikeansuun-tainen mutta ei riittävä toimenpide eläkemenojen kasvuun varautumiseksi. OECD varoittaa valtiota ja kuntia joutumasta alijäämäiseen tilaan, mikä puolestaan edellyttää mm. julkisten palveluiden tehostamista. (OECD 2004b.)

## 5.8 Suositusten huomioimisesta ja varautumisen arvioinnista Suomessa

Kuten tässä jaksossa on tullut esille, varautumisen arviointia on tehty voittopuo-lisesti taloudellisesta näkökulmasta. Kansainvälisten järjestöjen kuten OECD:n, IMF:n ja EU:n tulevaan väestökehitykseen kiinnittyvät arviot koskevat lähinnä talouskasvun ja julkistalouksien kehittymistä. OECD:n ja Euroopan talouspoliitti-sen komitean taloudelliset arviot tarkastelevat etenkin ikääntymisestä aiheutuvia kustannuksia ja säästöjä eri menolajeihin (eläke-, terveys-, työllisyys, opetus-ym. menot).

Myös kotimaiset arviot varautumisen riittävydestä ovat pitkälle taloudellisesta näkökulmasta virittyneitä. Ikärakenteen muutoksen vaikutuksia on arvioitu valtiovarainministeriössä julkistalouden kestävyuden näkökulmasta (VM 2004). Sosiaali- ja terveysministeriön johdolla on tehty sosiaalimenojen rahoituksen arviointia (STM 2002). Julkisten menojen ja sosiaalimenojen ennustetaan nouse-van nimenomaan eläkkeiden ja hoiva- ja hoitopalvelujen kustannusnousun takia. Varautumista koskevat suositukset liittyvät usein eläkejärjestelmiin. Siksi on luonnollista, että arviointia ikärakenteen muutoksen vaikutuksista ja varautumi-sen riittävydestä on tehty ennen kaikkea näillä aloilla.

### *Eläkkeiden kehitys*

Väestökehityksen arviointi on ollut aivan keskeistä eläkejärjestelmien sopeutta-misessa tuleviin oloihin. Suomen työeläkejärjestelmään tehtyjen muutosten kes-

keinen motiivi on ollut väestökehityksen mukanaan tuomien rahoituspulmien ennakointi. Työeläkejärjestelmään ja muihin eläkejärjestelmiin tehdyillä ja käynnissä olevilla muutoksilla on haluttu turvata järjestelmän taloudellinen kestävyys. Eläkejärjestelmän muutosten taustalla on laaja taloudelliseen kestävyteen liittyvä laskentatyö. Eläkejärjestelmien kestävyuden pohtimisessa ei ole rajoitettu vain rahoitukseen liittyviin kysymyksiin, vaan on arvioitu myös järjestelmien tavoitteiden (vanhusköyhyyden estämisen, tulonpudotuksen loiventaminen) toteutumista (ks. esim. Suomen kansallinen eläkestrategia 2004). Eläkejärjestelmän sosiaalista kestävyttä on myös pyritty arvioimaan laatimalla ns. sukupolvitilinpitolaskelmia (Vanne 2002).

Eläkejärjestelmä on kriittinen tulevaisuuden kysymys, koska ikääntyminen tuo lisää eläkkeiden saajia ja elinajan pidentyminen pidentää eläkkeen saamista. Eläkejärjestelmän kypsyminen puolestaan johtaa siihen, että tulevat eläkkeet ovat aikaisempaa korkeammalla tasolla. Eläketurvakeskuksessa on tehty laskelmia eläkkeiden kehityksestä ja eläkemaksujen nousupaineista. Eläkemenojen arvioidaan nousevan neljällä prosenttiyksiköllä noin 15 prosenttiin bruttokansantuotteesta vuoteen 2030 mennessä (STM 2002). Eläkemenot siis nousevat ja edelleen seurauksena on, että työeläkkeiden rahoitus nielee jatkossa yhä suuremman potin yritysten ja työnantajien menoista. Sekä työnantajien että työntekijöiden eläkemaksut nousevat. (mm. STM 2002; Lassila ja Valkonen 2003; Valkonen 2002.)

ETLA on arvioinut väestön ikääntymisen taloudellisia seurauksia eläkejärjestelmää laajemmin pyrkimällä ottamaan huomioon myös ikääntymisen mukanaan tuomia dynaamisia vaikutuksia. Työeläkemaksujen ohella tulevat nousemaan myös kunnallisverojen taso, sillä ikääntyminen näkyy paitsi eläke- myös hoiva- ja hoitotarpeina (Valkonen ja Lassila 2003.) Lassilan (2002) veroasteskenaariolaskelmien mukaan Suomen bruttoveroaste nousisi vuoden 2002 42,5 prosentista 45,8 prosenttiin vuonna 2030. Suurinta kasvu olisi työntekijän työeläkemaksussa, joka nousisi vuoden 2000 4,4, prosentista 9,5 prosenttiin vuonna 2030. Kasvu olisi huomattavaa myös yksityisten työnantajien työeläkemaksuissa, jotka nousisivat 16,5 prosentista 21,6 prosenttiin. Eläkejärjestelmän rahoituksen luonteesta johtuen suurimmat sopeutumisongelmat ovat odotettavissa työmarkkinoilla (ks. esim. Valkonen 2003).

Suomessa vuoden 2005 alusta lukien asteittain voimaan astuva eläkeuudistus pyrkii keskimääräisen eläkkeelle siirtymisiän myöhentämiseen ja eläkejärjestelmän sopeuttamiseen odotettavissa olevan eliniän pitenemiseen. Uudistuksen myötä vanhuuseläkkeen ikäraja muuttuu kiinteästä 65 vuoden iästä joustavaksi ikävälillä 63–68 vuotta. Samalla yli 63-vuotiaiden työssäkäyvien eläkekarttumaa nostetaan tuntuvasti.

Uudistus pitää sisällään myös varhennetun varhaiseläkkeen ikärajan noston nykyisestä 60 vuodesta 62 vuoteen. Yksilöllinen varhaiseläke ja työttömyyseläke lakkautetaan asteittain. Vanhuuseläkkeiden rahastointia lisätään ja eläkepalkan laskusääntöä muutetaan. Lisäksi eläkkeisiin liitetään elinaikakorjaus, jonka tarkoituksena on estää eliniän nousun aiheuttamat lisäkustannukset eläkejärjestelmälle. Uudistuksen yksityiskohtaisempi sisältö löytyy esimerkiksi eläketurvakeskuksen internet-sivuilta ([www.etk.fi](http://www.etk.fi)).

Eläketurvakeskus on arvioinut, että uudistus nostaa keskimääräistä eläkkeelle jäämisikää vajaalla vuodella vuoteen 2020 mennessä verrattuna nykyiseen eläkejärjestelmään. Vuoteen 2050 mennessä uudistuksen "nettovaikutus" nousee 1,5 vuoteen. Yhdessä aiemmin tehtyjen päätösten kanssa uudistus vaikuttaa siten, että vuonna 2050 eläkkeelle jääetään keskimäärin 3 vuotta myöhemmin kuin nykyisin eli 62-vuotiaana.

Uudistuksen arvioidaan myös vähentävän eläkemenoja suhteessa palkkasummaan. Eläketurvakeskuksen ennustemallin mukaan yksityisten alojen työeläkemeno-ot ovat uudistuksen jälkeen runsaat 31 prosenttia palkkasummasta, kun vastaava osuus ilman uudistusta olisi runsaat 35 prosenttia.<sup>17</sup> Keskeiset uudistukseen sisältyvät eläkemenoja vähentävät tekijät ovat ennakoitu eläkkeelle jäämisiin myöhentyminen ja elinaikakorjaus (ETK 2002).

Vuoden 2005 eläkeuudistuksen vaikutuksia on arvioitu myös lähivuosina eläkeikään tuleville suunnatulla kyselytutkimuksella (Tuominen ja Pelkonen 2004). Kyselyn perusteella uudistus näyttäisi myöhentävän eläkkeelle jäämistä 60–62-vuotiaiden ikäryhmässä, mutta toisaalta aikaistavan eläkkeelle jäämistä 63–65-vuotiaiden osalta. Reformin kokonaisvaikutus yli 60-vuotiaiden työllisyysasteisiin jäisi kyselytutkimuksen valossa vähäiseksi.

Samana kyselyn mukaan vain neljännes yksityisen sektorin 58–63-vuotiaista palkansaajista katsoo korotetun karttuman lisäävän halukkuutta jatkaa työelämässä yli 63-vuotiaana. Noin puolet vastaajista arvioi voivansa käyttää hyväksi uuteen järjestelmään sisältyvää mahdollisuutta tehdä ansiotyötä vanhuuseläkkeelle jäämisen jälkeen. Kiinnostusta eläkeaikaiseen työskentelyyn on etenkin hyvin koulutettujen keskuudessa.

Kyselytutkimuksessa tuli esiin myös eläkeasioiden suhteellisen huono tuntemus ja tarve tiedottaa uuden järjestelmän tarjoamista mahdollisuuksista ja niiden vaikutuksesta eläkkeeseen. Toisaalta kyselyssä korostui myös muiden kuin taloudellisten kannustimien, etenkin hyvän terveyden sekä työuupumuksen ehkäisyyn merkitys eläkepäättöksiin vaikuttavina tekijöinä.

---

<sup>17</sup> Työeläkerahastojen ansiosta maksuprosentti jää laskelmien mukaan kummassakin tapauksessa noin 5 prosenttiyksikköä alhaisemmaksi.



Kansainvälisesti arvostettu eläkejärjestelmien asiantuntija Axel Börsch-Supan vieraili Suomessa 19.10.2004 Eläketurvakeskuksen kutsusta ja esitelmöi Suomen vuoden 2005 eläkereformin riittävydestä ETK:n ja kansantaloudellisen yhdistyksen järjestämässä tilaisuudessa (ks. esitelmä [www.ktyhdistys.net](http://www.ktyhdistys.net)). Suomen järjestelmän hyväksi puoliksi hän näki ennen kaikkea sosiaaliset saavutukset (köyhyys, tulotaso, kattavuus). Toteutetussa uudistuksessa hän arvosti etenkin elin-aikakertoimen käyttöönottoa. Ongelmia Börsch-Supan näki Suomen osalta taloudellisessa kestävyudessa ja järjestelmän kyvyssä kohdata ennakoimattomia shokkeja sekä järjestelmän läpinäkyvydessä, ts. ymmärrettävyydessä.

Eläketurvakeskuksen arvioiden mukaan sosiaaliturvamaksut nousevat uudistusten jälkeenkin nykyiseltä 21,4 prosentin tasolta 27 prosenttiin vuonna 2030. Tämä on Börsch-Supanin mielestä kova nousu, joka maksaa työpaikkoja. Börsch-Supanin Saksaa koskevaa nyrkkisääntöä soveltaen 1 prosenttiyksikön nousu merkitsisi Suomen kokoisessa taloudessa noin 6 000–7 000 työpaikkaa eli kokonaisuudessaan 36 000–42 000 työpaikkaa.

Börsch-Supanin mielestä Suomen järjestelmän pulma on se, että maassa on liian monta vaihtoehtoista reittiä ennenaikaiselle eläkkeelle. Muutaman järjestelmän parissa tehty uudistustyö ei riitä, sillä virrat suuntautuvat helposti uusiin uomiin. Pulmaksi Börsch-Supan näki myös pitkät siirtymäajat; ne lykkäävät tavoitteiden saavuttamista ja vain uusia tulokkaita koskevinä ne eivät ole reiluja eri ikäryhmille. Siirtymäaika jättää myös tilaa seuraavalle hallitukselle päättää toisin.

Börsch-Supanin mielestä Suomen eläketurvajärjestelmä on poikkeuksellisen vaikea ymmärtää. Koska järjestelmä on kehitetty niin monimutkaiseksi, selkeiden signaalien antaminen järjestelmää muuttamalla on vaikeaa. Järjestelmän monimutkaisuuden ja useiden varhaiseläkejärjestelmien olemassaolo erilaisilla säännöillä vaikuttaa niin, että tavallisilla ihmisillä, joiden käyttäytymiseen muutoksilla halutaan vaikuttaa ei ole mahdollisuuksia ymmärtää, mikä on suotavaa ja taloudellisesti palkitsevaa käyttäytymistä.

#### *Hoiva- ja hoitomenot*

Hoiva- ja hoitomenojen kehitystä ovat viimeksi arvioineet Parkkinen (2004) ja Luoma ym. (2003). Palvelumenojen kehitykseen vaikuttavat etenkin palvelujen käyttö, talouskasvu, palveluiden tuottavuuden kehitys ja palvelujen reaalikustannusten kehitys. Parkkisen peruslaskelmassa (maltillinen talouskasvu noin 1,8 % vuodessa ja perinteinen tuottavuus) hoito- ja hoivapalvelujen menot olisivat suurimmillaan vuonna 2030 noin 10,7 prosenttia bruttokansantuotteesta. Luku vastaa viime vuosien tilannetta ja on alempi kuin lamavuosina 1990-luvun alussa. Parkkisen mukaan kestävyyslaskelmissa tulisi ottaa huomioon se, että eläkkeistä ja palvelumenoista kanavoituu suuri osa takaisin yhteiskunnalle maksettuina veroina ja vakuutusmaksuina. Luoman ym. (2003) laskelmissa perusura-

vaihtoehto tuottaa tuottavuuden kehityksestä riippuen 10–11 prosenttiin BKT-osuuden vuonna 2050. Sosiaalimenojen rahoitustoimikunnassa arvioitiin palvelumenojen kehitystä laaja-alaisemmin ja erilaisilla oletuksilla (STM 2002). SOMERAN peruslaskelman mukaan kuntien sosiaali- ja terveystalouden bruttokansantuoteosuus nousisi noin 10 prosenttiin vuonna 2050 eli runsas 2 prosenttiyksikköä lähtötasolta.

Yleistäen voi todeta, että

- Varautumisen arviointia tehdään voittopuolisesti taloudellisesta näkökulmasta.
- Arviointi on käsittänyt julkistaloutta, sosiaalimenoja, ja näistä aivan erityisesti eläkemenoja sekä jonkin verran hoiva- ja hoivapalvelumenoja.
- Eläkejärjestelmän arviointiin on sisällytetty myös sosiaalisen oikeudenmukaisuuden arviointia.
- Muu ennakoiva työ on keskittynyt työllisyyden ja koulutustarpeiden sekä aluekehityksen arviointiin.

Kansainvälisten järjestöjen, ministeriöiden ja tutkimuslaitosten arvioita tulevasta menokehityksestä on hyödynnetty politiikan suuntaamisessa. Kansainvälisesti vertaillen käsitys on se, että Suomessa on sittenkin tehty erittäin paljon toimia, jotka ovat linjassa suositusten kanssa. Sekä OECD- että EU-vertailuissa Suomen julkistalouden tila on hyvä. EU-vertailuissa Suomi sijoittuu eläkejärjestelmänsä kestävyysosalta toiseksi parhaaseen luokkaan. Odotettavissa oleva ikärakenteen muutos arvioidaan kuitenkin niin suureksi ja merkitykselliseksi, että Suomea kehoitetaan järjestään varautumaan paremmin.

Ei ole selkeää yhteisymmärrystä siitä, millainen kehitys nähdään kestäväksi ja miksi. Mikä olisi esimerkiksi kestävä työeläkemaksujen taso vuonna 2020? Kuinka paljon hoivamenot saisivat maksaa vuonna 2030? Vastaus näihin ja muihin vastaaviin kysymyksiin riippuu paitsi käytettävissä olevien resurssien kehityksestä myös arvoistamme ja prioriteeteistamme.

Pragmaattista lähestymistä varautumisen riittävyyteen on yhtäältä se, että toimitaan tavoiteltuun suuntaan ja toisaalta se, että lakeja ja toimintaa voi ja täytyy voida tarvittaessa muuttaa. Tämä kuitenkin edellyttää ajoittaista arviointia siitä, onko kehitys toivotunkaltaista ja edelleen poliittisia päätöksiä, joilla kurssiin vaikutetaan. Esimerkiksi eläkkeisiin sovellettuna tämä tarkoittaisi sitä, ettei "eläkepommi" voi räjähtää siksi, että varojen hiipuesssa eläkelakeja olisi yksinkertaisesti pakko muuttaa. Riittävien peruspalvelujen taso taas määräytyisi kunnan käytettävissä olevista resursseista käsin ennemmin kuin keskushallinnon mahtikäskyllä. Käytännönläheinen suhtautuminen ikääntymisen tuomaan tulevaisuuteen ei toisaalta palvele luottamusta tulevaisuuteen tai pitkän tähtäimen tavoitteenasetteluja.

Toisenlaisia riittävyteen liittyviä ratkaisuja on tehty nimenomaan Ruotsissa. Ruotsissa eläkejärjestelmän uudistus vei toistakymmentä vuotta mutta se muuttuikin sitten radikaalisti juuri ikääntymisen näkökulmasta käsin. Uudistuksen keskeinen sisältö on, ettei eläkemenojen kasvupaine automaattisesti johda veroasteen kiristymiseen. Jousto on haettu eläkkeiden määräytymissäännöksiä muuttamalla siten, että maksettavat eläkesummat joustavat talouskehityksen, eläkevuosien ja eläkeläisten määrän kehityksen mukaan. Suomen eläkejärjestelmän uudistuksessa askel tähän suuntaan oli elinaikakertoimen käyttöönotto. Elinajakerroin sopeuttaa eläkemenojen kasvupainetta elinajan pitenemistä vastaan.

## 6 VÄESTÖKEHITYSTÄ JA VARAUTUMISTA KOSKEVAT PÄÄTELMÄT

### **Ikääntymispolitiikan asialista**

Tässä raportissa on tehty katsaus keskeiseen demografiseen tilastotietoon väestökehityksestä ja väestörakenteen muutoksesta. Raportissa on myös esitelty tuore Tilastokeskuksen väestöennuste sekä muita väestöennusteita. Julkaisussa on myös raportoitu siitä, millaista debattia, selvitystyötä ja poliittisia linjauksia kaikkialla käynnissä oleva väestörakenteen muutos on tuottanut eräissä Suomen kannalta kiinnostavissa maissa. Edelleen raportissa on tiiviissä muodossa Suomen ministeriöiden yhteistyönä tekemän ikärakenneselvityksen keskeiset tulokset koskien muutoksen aiheuttamia haasteita ja niihin vastaamista Suomessa. Lisäksi raporttia varten on käyty läpi kansainvälisten järjestöjen tekemää työtä väestörakenteen muutoksen merkityksen arvioimisesta ja niiden johtopäätöksiä Suomen varautumisesta.

Tässä raportin päätelmäluvussa tavoitteena on tuottaa poliittiseen keskusteluun "ikäntymisen asialista", ts. listata sellaisia kysymyksiä, joita väestön ikääntymiseen varautuvan politiikan muotoilussa tulisi ottaa huomioon. Aineksia asialistan kohtien arviointiin löytyy paitsi tästä raportista myös ja etenkin tulevaisuusselonteon muista liiteraporteista, jotka syventävät tietopohjaa valituista asiakokonaisuuksista.

Päätelmien lähtökohtana on tiivistää yleisellä tasolla väestökehityksen pääpiirteet ja niiden seuraukset. Päätelmien varsinainen tehtävä on kuitenkin arvioida raportissa kirjattuja asioita Suomen tämänhetkisen tilanteen ja Suomen kehitystä koskevien ennusteiden valossa. Viimeinen askel ikääntymispolitiikan rakentamisessa on sen pohtiminen miten eri tavoitteet arvotetaan ja sovitetaan yhteen. Kyse on tällöin vaihtoehtojen rajaamisesta ja priorisoimisesta, toiminnan pääpainon valitsemisesta. Viimeinen askel on luonteeltaan poliittinen. Eri kysymyksiä voidaan painottaa eri tavoin, vaihtoehtoja on useita ja valittujakin tavoitteita ja toimenpiteitä voidaan painottaa eri tavoin. Jo tulevaan kehitykseen liittyvän epävarmuuden takia yhtä oikeaa tulevaisuuteen suuntaavaa ikääntymispolitiikkaa tuskin on.

### **Väestökehityksen pääpiirteet**

Suomen väestön määrä on tähän asti kasvanut tasaisesti. Väestömäärä on kasvanut etenkin työikäisen väestön lisääntymisen kautta. Työikäisten määrän kasvu ja toisaalta ikääntyneiden määrän kasvun kompensoituminen lasten määrän vähenemisellä on pitänyt väestöllistä huoltosuhdetta vakaana ja edullisena.

*Kuolleisuus* on pienentynyt nopeasti ja suomalaisten naisten elinajan odote on noussut eurooppalaisessa vertailussakin hyvälle tasolle. Kun miesten elinajan odote on hyvästä kehityksestä huolimatta sen sijaan tasoltaan edelleen Länsi-Euroopan heikoimpien maiden joukossa, ovat sukupuolten väliset kuolleisuuserot Suomessa erittäin suuret.

*Syntyvyys* on Suomessa Euroopan kärkimaiden joukossa, joskin alle uusiutumistasoon. Verrattain hyvä syntyvyys johtuu pitkälti siitä, että Suomessa on kohtuullisen paljon monilapsisia perheitä. Syntyvyyttä vähentää osaltaan se, että keskimääräinen synnytysikä on korkeimpien joukossa. Muiden pohjoismaiden tavoin perherakenteet (mm. avioerojen määrä, avoliittojen lisääntyminen, avioliiton ulkopuolella syntyneiden lasten osuus) ovat Suomessa muuttuneet nopeasti.

Kulttuurisesti Suomen väestö on kansalaisuus- ja kielivertailuissa varsin homogeeninen. Suomen väestöstä on ulkomaalaistaustaisia hyvin pieni osa. Suomeen suuntautuva *maahanmuutto* on ollut etenkin suomalaisten muutttoa Suomeen, paluumuuttoa. Työelämässä ulkomaalaisia on häviävän vähän ja maahanmuuttajien työttömyysaste on korkea. Tätä puolestaan selittää se, että ulkomaalaisten maahanmuutto on ollut luonteeltaan voittopuolisesti muuta kuin työperäistä maahanmuuttoa.

Etenkin kuolleisuus- ja syntyvyyskehityksen takia väestön ikärakenteen muutokset ovat olleet nopeita ja Suomi on "demografisen vallankumouksen" kokeneiden ja kokevien maiden etujoukossa. *Väestöennusteen* mukaan väestön määrä kääntyy laskuun ennen vuotta 2030. Väestön ikärakenne painottuu koko ajan vahvemmin vanhempien ikäryhmien suuntaan.

Lähes kaikkialla Euroopassa väestön määrä kääntyy lähitulevaisuudessa laskuun. Eurooppalaisten osuus maailman väestöstä jatkaa vähenemistään. EU:n itälaajentuminen kiihdyttää EU-alueen väkiluvun vähenemistä siksi, että syntyvyys on näissä maissa niin alhaisella tasolla. Toisaalta koska vanhoja ikäryhmiä on uusissa jäsenmaissa suhteessa vähemmän, ikääntymisefekti siirtyy tuonemmaksi.

Euroopan maista Suomi muuttuu ennusteiden mukaan lyhyimmässä ajassa edullisen huoltosuhteen maasta maaksi, jossa ikääntyneiden väestöosuus ja vanhushuoltosuhte on korkea. Muutos tapahtuu vuoteen 2020 mennessä suurten ikäluokkien saavuttaessa eläkeiän. Muut maat tulevat kuitenkin perässä ja esimerkiksi vuonna 2040 Suomen huoltosuhte on jälleen keskimääräisellä eurooppalaisella tasolla.

Muissa pohjoismaissa väestökehitys on samansuuntaista kuin Suomessa mutta hitaampaa. Ennusteiden mukaan väkiluku jatkaa kasvuaan etenkin Ruotsissa ja

Norjassa sekä Tanskassa ainakin vuoteen 2035 asti. Myöskään väestön ikääntyminen ei muissa pohjoismaissa ole yhtä korostunutta.

### **Mikä väestökehityksessä on ongelmallista?**

Väestökehitys, ikärakenteen muutos tai väestön ikääntyminen ovat liian laajoja ja yleisiä muotoiluja ongelmaksi tai politiikan perusteluiksi. Ongelman muotoiluksi "ikääntyminen" on siinäkin mielessä huono ilmaisu, että se ymmärretään helposti väärin. Varsin tavanomaista on, että arjessa ikääntyminen yhdistetään nimenomaan ikääntyneisiin ihmisiin. Kun sanotaan, että ikääntyminen on suurimpia haasteitamme ja ongelmiamme, välittyy helposti sellainen kuva, että ikääntyneet ihmiset, tai ikääntyneiden ihmisten määrän kasvu on ongelma.

Ikääntyneiden määrän kasvu sinänsä ei kuitenkaan ole ongelma. Ikääntyneiden määrän kasvu on hyvä asia ja osoitus siitä, että yhteiskunnassamme on mahdollista elää pitkään, toisin kuin monissa muissa maailman maissa. Ikääntyminen on seurausta etenkin elinolosuhteiden parantumisesta, mutta se on myös osoitus siitä, että terveyttä ja toimintakykyä edistävä politiikka on ollut moniulotteista ja toiminut tavoitteiden mukaisesti.

Väestön ikääntyminen demografisessa kielenkäytössä tarkoittaa väestöryhmien keskinäisten suhteiden muutosta, ei sitä, että esim. 65 vuotta täyttäneiden absoluuttinen määrä kasvaa. *Huolen pitäisi kohdistua ennemminkin siihen, että lasten ja työikäisten määrä vähenee*, mikä muuttaa väestörakennetta epätasapainoisempaan suuntaan. Ikääntymisen sijaan pitäisikin puhua ennemmin väestön ikärakenteen muutoksesta. Siltikin on vaikea sanoa mikä olisi "tasapainoinen" väestörakenne tai esittää näkemystä siitä kuinka paljon suurempaa syntyvyyden tai maahanmuuton tulisi olla väestökehityksen näkökulmasta.

*Jos väestökehitys sinänsä koetaan ongelmalliseksi, huolet liittyvät lähinnä a) väestön määrän vähenemiseen ja/tai b) väestön ikärakenteen kehitykseen. Mikäli näihin asioihin haluaa pyrkiä vaikuttamaan, on pohdittava etenkin terveyspolitiikkaa, syntyvyyteen vaikuttavia keinoja ja maahanmuuton lisäämistä.*

Suomen ja Euroopan väestö vähenee pääasiassa siksi, että syntyvyys on uusiautumistason alapuolella. Kun elin aika on samalla pidentynyt, tämä on merkinnyt vanhempien ikäryhmien suhteellisen osuuden kasvua. Väestön mediaani-ikä nousee. Kuolleisuuden väheneminen ja elinajan odotteen kasvu ovat suuria saavutuksia ja harjoitetulla moniulotteisella terveyspolitiikalla on kehitykseen osuutensa. Tärkeää tuloksen kannalta on ollut se, että tavoitteissa on verraten hyvin onnistuttu koko väestön tasolla.

Joissakin maissa on ryhdytty pohtimaan sitä, onko elinajan pidentäminen enää mielekäs tavoite. Kun elinajan kasvulle ei ainakaan vielä näy rajoja, on kyseenalaista asettaa sellainen tavoite, etteikö elinajan pidentämiseen pyrittäisi jatkossakin. Vähintäänkin elinajan odotteen kasvattaminen on perusteltua heikommassa asemassa olevien tilanteen parantamiseksi. Väestöryhmien väliset erot ovat suuret ja niiden kaventaminen heikommassa asemassa olevien asemaa parantamalla on mielekästä väestökehityksen näkökulmasta.

*Tärkeäksi arvioitavaksi kysymykseksi on noussut terveiden ja toimintakykyisten vuosien määrä.* Ikääntyminen tuo asteittain mukanaan terveysongelmia ja lisääntyneitä haurautta. Joidenkin mielestä elinvuosien lisääntyminen on tapahtunut elämänlaadun kustannuksella, toiset taas näkevät, että sairastavuus kasaantuu elinvuosien loppupäähän ennemmin kuin koko vanhuusjaksolle. Suomessa on näyttöä jälkimmäisestä kehityksestä. Nuoret ikääntyneet ovat terveempiä kuin koskaan samalla kun toimintakyvyn rajoitteet näyttäisivät olevan vanhojen ikääntyneiden parissa aikaisempaa yleisempiä.

Siinä missä kuolleisuuden vähenemisessä on helpompi osoittaa tietoisien tekojen vaikutusta, syntyvyyden osalta keskustellaan enemmän erilaisista tahattomista vaikutuksista. Syntyvyyden alenemisen syitä on eri aikoina etsitty naisten tasa-arvoa korostavista liikkeistä, koulutuksen laajentumisesta, työmaailman kehityksestä, vanhempien itsekkydestä, taloudellisen laskelmoinnin lisääntymisestä, individualistisista arvoista jne.

*Syntyvyyteen vaikuttavista tekijöistä ei ole saavutettu yhteisymmärrystä tutkimuksen keinoin.* Vielä vähemmän tuntuu olevan selkeyttä siitä kuinka politiikalla on mahdollista vaikuttaa kehitykseen. Tutkimuksissa on esitetty, että syntyvyyttä edistetään tällä hetkellä parhaiten sellaisella politiikalla, joka mahdollistaa työn ja perhe-elämän. Erilaisissa maissa ja oloissa on todennäköisesti sovellettava erilaisia politiikkaa.

Kun väestön ikääntyminen on noussut politiikantekijöiden tietoisuuteen, *huomio on alkanut kiinnittyä myös maahanmuuttoon.* Maahanmuuttoa ryhdyttiin 1990-luvulla esittämään eräänlaisena nopeana lääkkeenä huolto- ja elatussuhteiden parantamiseen. YK:n tekemien maahanmuuttolaskelmien ja tutkimustiedon kertyessä into on tästä kuitenkin laantunut. Maahanmuuttajien ikärakenne ei välttämättä juurikaan poikkea kantaväestöjen ikärakenteista siksi, että maahanmuuttajat tuovat usein perheensä mutta myös vanhempaa sukuaan mukanaan. Toiseksi on todettu, että maahanmuuttajilla havaittu korkeampi syntyvyys alenee uudessa kotimaassa asumisen myötä. Vähitellen on myös ollut käytettävissä arvioita maahanmuuton taloudellisista vaikutuksista.

Näiden yhteisvaikutuksena maahanmuuttoon suhtaudutaan nykyisin realistisemmin ja varovaisemmin, hyötyjä ja haittoja punniten. Monet maat ovat arvioineet

maahanmuuttopolitiikkaansa uudelleen ja arvioissa on ollut vahvana myös väestökehityksen näkökulma. Maahanmuutolla voi yrittää kääntää väestön vähene- mistä, tasapainottaa ikärakenteita ja turvata työvoiman saantia. Toisaalta maa- hanmuuttopolitiikan suuntaamisessa on jatkossakin otettava huomioon muitakin näkökohtia.

### **Väestökehityksen taloudelliset seuraukset haasteena**

*Ikärakenteen muutos on haasteellista lähinnä sen taloudellisten vaikutusten takia. Poliitikalla voi pyrkiä vaikuttamaan siihen, että resurssit kasvavat vähin- täänkin samaa tahtia kuin ikäsidonnaiset kustannukset.*

Vanhempien ihmisten määrän kasvun aiheuttama kustannusten kasvu on on- gelmallista *vain* mikäli niiden rahoitukseen tarvittavat resurssit eivät kasva vähin- täänkin samaa tahtia. "Ikääntymisongelmassa" on siksi odotettavissa olevien menojen kasvun lisäksi kyse vähintäänkin yhtä paljon siitä jatkuuko talouskasvu riittävän voimakkaana menojen rahoittamiseksi.

*Väestönkehityksen luoma ongelma talouskasvun kannalta on se, että työnteki- jöiden määrä suhteessa kokonaisväestöön vähenee.* Mikäli tätä vähenemistä ei voi korvata työllisyysasteiden kohoamisella tai työn tuottavuuden kasvulla, talo- uskasvun edellytykset heikkenevät. Tästä vallitsee niin IMF:n, OECD:n, EU:n kuin kotimaistenkin ennusteiden kesken yksimielisyys, joskin arviot voimakkuu- desta vaihtelevat. *Haasteena on kasvattaa työllisten tai tehtyjen työtuntien mää- rää ja/tai työn tuottavuutta.* Työllisyyden lisäämistavoite on siksi olennainen, että korkeammalla työllisyysasteella on positiivinen vaikutus taloudelliseen kas- vuun ja toisaalta samanaikaisesti myös positiivinen julkistaloudellinen vaikutus.

Eliniän piteneminen ilman vastaavaa eläkeiän myöhentymistä on julkistalouden tasapainon näkökulmasta pulmallista. *Ikärakenteen muutos on ongelmallista jos sosiaalipoliittisten ja muiden järjestelmien kustannuskehitykseen ja toiminta- tapoihin ei voitaisi vaikuttaa. Sosiaaliturvaa on kehitettävä siten, että se vastaa paremmin odotettavissa oleviin muutoksiin.*

Väestön hyvinvointia turvaavat järjestelmät on pääsääntöisesti suunniteltu sellai- sissa oloissa ja sellaisiin oloihin, joita ei enää vallitse.

- Hyvinvointivaltio rakennettiin väestön ja työvoiman kasvun sekä nopean talouskasvun oloissa. Öljykriisin aiheuttamaa poikkeusta lukuun ottamatta talous kasvoi sotien jälkeen verraten säännöllisen oloisesti. Tällä hetkellä ta- loudellinen kehitys on oleellisesti epävarmempaa ja talouden kehityksen ennustaminen on muuttunut vaikeammaksi. Pitkällä aikavälillä talouskasvun ennustetaan hidastuvan väestösyistä.



- Suomalainen hyvinvointivaltio rakennettiin suljetun talouden oloissa, jolloin kotimaisin yhteisin päätöksiin voitiin paremmin säännellä kehitystä eri yhteiskunnan aloilla. Nyt eletään avoimen talouden oloissa, jolloin liikkuvuus ja tarpeet ovat olennaisesti muuttuneet samalla kun mahdollisuus puhtaasti kotimaisin päätöksin vaikuttaa ihmisten olojen kehitykseen on vähäisempi kuin aikaisemmin.
- Eurooppa oli toisen maailmansodan jälkeen ja kahtiajakautuneen maailman oloissa keskeisiä kasvualueita. Pitkän tähtäimen ennustamisessa arvioidaan Euroopan talouskasvun pikemminkin suhteellisesti taantuvan kuin vahvistuvan. Kiinan, Intian, Brasilian ja Venäjän kaltaisten suurten maiden väestöt kasvavat ja taloudellisen kasvun ennustetaan olevan voimakasta. Euroopan suhteellinen asema heikkenee ja eurooppalaisille valtioille tulee haasteeksi säilyttää nykyisen tasoinen talouskasvu ja elintaso.
- Monet yhteiskuntamme perusratkaisuista rakennettiin aikana, jolloin talouskasvua ja tuotantoa suunnattiin nimenomaan työvoimatarpeista käsin. Nyt kasvua ja kehitystä tavoitellaan nimenomaan uuden teknologian ja innovaatioiden avulla. Yritysten tulevaisuussuunnittelua leimaavat kustannussäästöt ja tuottavuuden parantaminen. Suljetun talouden oloissa kotimaisten sijoittajien investointipäätökset suuntautuivat Suomeen. Avoimessa taloudessa pulmaksi on noussut niin kotimaisten kuin ulkomaistenkin investointien vähäisyys Suomessa.
- Hyvinvointivaltiota rakennettiin myös jatkuvan väestönkasvun oloissa. Syntyvyys oli kohtuullisen korkealla tasolla ja työmarkkinoille tuli enemmän työikäistä työvoimaa kuin mitä niiltä poistui. Työikäisten määrän kasvu auttoi talouskehitystä ja helpotti hyvinvointivaltion etuus- ja palvelujärjestelmien rakentamista ja rahoittamista. Vuosikymmenen lopulla työikäisten määrä alkaa vähentyä, jolloin työssäkäyvien suhteellinen rahoitustaakka kasvaa jo nykyisenlaisen järjestelmän ylläpitämiseksi.
- Aikaisemmin työmarkkinoille tulevat uudet työikäiset löysivät helposti työpaikan laajentuvalta julkiselta sektorilta. Julkinen sektori puolestaan saattoi laskea, että sen tarvitsema työvoima oli helposti saatavilla. Julkisten palvelujen tarpeen kasvaessa haasteeksi tulee julkissektorin työllisyysosuuden säilyttäminen kohtuullisena mutta toisaalta myös sen tarvitseman työvoimatarpeen tyydyttäminen.
- Hyvinvointivaltiota rakennettiin aikana, jolloin ihmisten elämänurat olivat kohtuullisen homogeenisiä, minkä takia myös elämänkaarelle ja eri elämäntilanteisiin liittyvät riskit olivat kohtuullisen yhdenmukaisia. Sosiaaliturvajärjestelmiä rakennettiin selkeästi tunnistettavien riskien (esim. sairaus, työkyvyttömyys, työttömyys, vanhuus ym.) varalle. Elämänurien moninaistuesssa ihmisiä kohtaavat riskit eivät välttämättä ole yhdenmukaisia ja haasteeksi on tullut monipuolisen sosiaaliturvajärjestelmän erilaisten etuuksien ja palveluiden yhteensovittaminen ja soveltaminen yksittäisiin tapauksiin. Väestön ikääntyessä haasteena on vastata uusiin sosiaalisiin riskeihin samalla kun vanhoista sopimuksista pidetään kiinni.

Väestökehityksen takia huoltosuhteet muuttuvat nopeasti heikommiksi, kun sekä osoittajassa että nimittäjässä tapahtuu muutoksia. Jos mitään ei tehdä, vanhempien ikäluokkien määrällinen kasvu johtaa kasvaviin eläke- ja hoivamenoihin. Julkiset menot nousevat. Toisaalta ei voida luottaa siihen, että verotusta voi merkittävästi lisätä pääoman ja työllisyyden lisääntyneen liikkuvuuden oloissa.

*Ikäriippuvaisten menojen kasvu voi olla nyt ennustettua suurempi siksi, että väestöennusteissa suurta epävarmuutta liittyy elinajan odotteen kasvun ennustamiseen.* Toistaiseksi kaikki ennusteita tekevät tahot ovat olleet liian pessimistisiä elinajan odotteen kasvun suhteen ja siksi vanhempien ikäryhmien koon kasvu on ollut odotettua suurempaa. Terveys- ja hoivamenojen kehitykseen liittyy paljon epävarmuutta myös siksi, että väestökehitystä enemmän menot johtuvat teknologisesta kehityksestä ja toimintatavoista.

*Julkisessa keskustelussa ikääntymiseen liittyvä näkyvin huoli on ollut kysymys eläkkeiden rahoituksen riittävydestä.* Sosiaalipoliittisessa kirjallisuudessa viitataan usein Bismarckin eläke- ja työkyvyttömyyslakiin, jossa eläkeikä asetettiin niin korkealle (70 vuotta), että harva pystyi sen saavuttamaan. Eläkeikä laskettiin Saksassa 65 vuoteen vuonna 1913 ja tuosta iästä tuli vähitellen eräänlainen mittatikka kaikille teollisuusmaille. Tuosta ajasta ovat elinajan odotteet nousseet reippaasti. Muutama maa on viime vuosina korottanut lakisääteistä eläkeikää (Norja, Tanska, Islanti). Ikärajan korottamista on suositeltu muillekin maille eri yhteyksissä jo pitkään. Lakisääteistä eläkeikärajaa tärkeämmäksi kysymykseksi on kuitenkin noussut tosiasiallisen eläkkeelle siirtymisiän myöhentäminen. Suomessakin jäädään eläkkeelle ennen kuin 60 ikävuotta täyttyy vaikka meillä on 65 vuoden lakisääteinen eläkeikä.

Lakisääteinen eläkeikä ja toteutunut eläkkeelle siirtyminen ovat nykyisin kaksi eri asiaa. 1970-luvulta lähtien miesten eläkkeelle siirtyminen on aikaistunut. Yli 55-vuotiaiden työllisyysaste on useissa läntisissä maissa hyvin vähäistä. Suomi on ollut heikoimpien maiden joukossa mutta tilanne on viime vuosina nopeasti parantunut. Varhaiseen työelämästä poistumiseen on ollut sekä vetoa että työntöä. Yhtenä työntekijänä on ollut eri maiden kehittämät varhais-, työttömyys-, sairas- ja työkyvyttömyyseläkkeet. Varhaiseläkejärjestelyjä perusteltiin aikanaan mm. nuorisotyöttömyyden vähentämisellä ja toimialarakenteiden muutostarpeilla. Yritykset käyttivät järjestelyjä hyväkseen, mutta toivottua ratkaisua nuorisotyöttömyyteen näillä ei saavutettu. Taloudellisen rakennemuutoksen kustannukset jäivät pitkälti veronmaksajien maksettaviksi. Ikääntyvien ja ikääntyneiden työntekijöiden työllisyysaste ja erilaiset varhaista eläkellesiirtymistä tukevat ratkaisut ovat jo vuosien ajan olleet politiikan pääsärkynä.

Monet kansainväliset varautumissuosituksen ovat koskeneet varhaiseläkejärjestelmien muuttamista. Eläkereittien tukkiminen ei välttämättä tuo kaivattua ratkaisua niin kauan kuin sopivista työpaikoista on pulaa tai jos työnantajien ei

kannata palkata ikääntyneitä. Eläkkeelle siirtymisen myöhentämistä on Suomesakin tavoiteltu erilaisin ohjelmin, mm. työkykyä ja kuntoa kohottamalla, työpaikkoja ja työnantajia kouluttamalla.

*Eläkkeelle siirtymisen myöhentäminen erilaisin keinoin on kansainvälisten järjestöjen ja useimpien hallitusten välttämättömäksi näkemä tavoite.* Painavina perusteina ovat eläkejärjestelmien ja julkisen talouden kestävyyslaskelmat. Enemmän tai vähemmän kauaskantoisia reformeja onkin tehty. Peruspulma monissa maissa on yksinkertaisesti se, että työssäoloajan pidentäminen ei ole kansalaisten keskuudessa suosittua. Yksittäisten ihmisten arvostuksissa varhainen eläkkeelle siirtyminen on korkealla ja työmotivaatio laskee jo lähellä 50 ikävuotta. Kukaan tuskin miettii omaa eläkkeelle jäämistään yhteiskunnallisena kysymyksenä. Yksilön kannalta optimaalinen päätös ei välttämättä tuota kestäväää julkista taloutta. Varallisuuden kasvaessa vapaa-ajan houkuttelevuus saattaa lisääntyä. Kyse on pitkälti myös yritysten ja työnantajien toiminnasta ja taloudellisista kannustimista.

### **Ikärakenteen muutoksen vaikutuksia tulee arvioida laajemmin**

Syntyvyyden, maahanmuuton ja kuolleisuuden kehityksestä johtuvat demografiset muutokset ovat yhteiskuntapolitiikan kannalta ongelmallisia siksi, että

- lasten ja työikäisten määrä vähenee *samalla kun* ikääntyneiden määrä lisääntyy
- työikäisten määrän väheneminen vaarantaa talouskasvun ja hyvinvointivaltion rahoituksen
- ikääntyneiden ihmisten määrän lisääntyminen nostaa eläke- ja palvelumenoja
- julkistalouden kestävyys vaarantuu, ellei näitä väestökehityksen taloudellisia vaikutuksia onnistuta kompensoimaan
  - vaikuttamalla ikärakenteeseen
  - lisäämällä työllisyyttä ja tuottavuutta ja
  - uudistamalla järjestelmiä ja toimintatapoja

Tällaisiin väestön ikääntymisestä nouseviin taloudellisiin huoliin liittyy ajoittain determinististä ja pessimististä asennetta siitä, ettei kehityksestä selvitä. Ikärakenteen muutos tapahtuu varmasti eikä kyse ole katastrofista. Ikääntymisestä selvitään ilman muuta, kaikki maat ovat samankaltaisessa tilanteessa enemmän tai myöhemmin ja eri järjestelmien kestävyys on täysin mahdollista saavuttaa. On kuitenkin tärkeää, että kansalaiset ja yritykset voivat luottaa harjoitettuun politiikkaan. Yrityskohtainen, yksiköllinen ja yksityisiin vakuutuksiin perustuva varautuminen on hankalaa, jos julkinen talous lisää toiminnallaan epävarmuutta tulevaisuudesta.

Väestön ikääntyminen sinänsä ei välttämättä ole niin suuri ongelma kuin ajatellaan siksi, että

- ikääntymisestä aiheutuu myös säästöjä eikä vain kustannuksia
- ikääntyneet ovat myös voimavara ja resurssi
- sosiaaliturva- ym. ratkaisujen perusteiden muuttuessa järjestelmiä voidaan uudistaa
- väestörakenteen muuttumiseen voidaan yrittää vaikuttaa

Ikärakenteen seurauksista keskusteltaessa on tärkeää pitää esillä sitä, että ikääntyminen on myös mahdollisuus ja voimavara. Tätä ikääntymisen mukanaan tuomaa myönteistä puolta ei vain ole politiikassa eikä julkisuudessa tuotu esiin riittävällä tarmokkuudella. Ikääntyneet ihmiset ovat aktiivisia kansalaisia, kuluttajia, palveluiden käyttäjiä ym. Ikärakenteen muutoksen myönteisten puolien esiin tuominen tasapainottaa kuvaa ikääntymisestä haasteena sekä myös suhteuttaa sen merkitystä ongelmana.

Viime vuosina on niin YK:n, WHO:n, OECD:n kuin EU:nkin piirissä ryhdytty puhumaan aktiivisesta ikääntymisestä (active ageing).<sup>18</sup> Käsitteen taustalla on halu nostaa esille sitä, että aktiivinen elämä on arkipäivää ja mahdollista ikääntyneillekin. Vanhempikin ihminen voi olla taloudellisesti ja tuotannollisesti aktiivinen. Käsite viittaa myös ihmisarvoon liittyviin kysymyksiin: autonomiaan, tyytyväisyyteen elämään ja elämänlaatuun sekä niihin vaikuttaviin tekijöihin. Katsaus termille annettuihin sisältöön kertoo, että aktiivinen ikääntyminen viittaa ainakin ihmisten:

- työmarkkinaosallistumiseen iästä riippumatta
- kotityö- ja hoivapanokseen
- terveydestä ja toimintakyvystä huolehtimiseen
- osallistumiseen yhteisön elämään, esim. vapaaehtoistyöhön
- vapaa-ajan aktiviteetteihin, mm. harrastuksiin ja matkailuun

Periaatteessa käsitteellä halutaan laajentaa ikääntymiseen varautumista taloudellisesta kysymyksestä laajemmaksi kaikkea yhteiskuntapolitiikkaa koskettavaksi kysymykseksi. Toistaiseksi aktiiviselle ikääntymiselle ei ole löydetty politiikan suuntaamista koskevaa sisältöä. Näkökulman huomioon ottamisessa ja yhteensovittamisessa vallitseviin ajattelutapoihin Suomella olisi mahdollisuus tehdä kansainvälistä pioneerityötä. Suomella on myös mahdollisuus pitää esillä sitä tosiasiaa, että ikärakenteen muutos ja sen seuraukset koskevat kaikkia ikäryhmiä.

---

<sup>18</sup> Ks. tulevaisuusselonteon liiteraportti 5.

## Lähteet

- Afonso, A., Schuknecht, L. & Tanzi, V. (2003): Public Sector Efficiency: An International comparison, European Central Bank, working paper no. 242.
- Aging Society (2003): Annual Report on the Aging, 2003, Cabinet Office. The Status of Aging and Implementation of Measures for the Aging Society in FY 2002. Annual Report on the Aging Society, Japan.
- Alho, J. (2003): Ennustejakaumille ei ole vaihtoehtoja. Tietoaika (10/2003).
- Alho, J. M. & Vanne, R. (2004): On Predictive Distributions of Public Net Liabilities, draft of a paper 16.3.2004
- Alho, J. M., Lassila, J. & Valkonen, T. (2004): Demographic Uncertainty and the Evaluation of Sustainability of Pension Systems, paper presented in World bank and RFV Conference on NDC Pension Schemes, Sandhamn, Sweden, September 28-30, 2003.
- Alho, J. M., (2002): The Population of Finland in 2050 and Beyond. ETLA, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos, Keskusteluaiheita – Discussion papers No. 826, 11.11.2002.
- Avramov, D. & Maskova, M. (2003): Active Ageing in Europe. European Population Papers Series No. 12. Council of Europe, Jan 2003.
- Binstock, R. H., George, L. K., Marshall, V. W., O`Rand, A. M. & Schultz, J. H. (2001): Handbook of Aging and the Social Sciences, Fifth Edition. Academic Press.
- Bloom, D. E., Canning, D. & Sevilla, J. (2003): The Demographic Dividend. A New Perspective on the Economic Consequences of Population Change. Population Matters. A Rand Program of Policy-Relevant Research Communication, 2003.
- Bloom, D. E. & Canning, D. (2004): Global Demographic Change: Dimensions and Economic Significance, paper for presentation at Federal Reserve Bank of Kansas City Symposium on Global Demographic Change: Economic Impacts and Policy Challenges, Jackson Hole, Wyoming, August 26-28, 2004.
- Bonoli, G. (2002): The Politics of New Social Risk Coverage. Plenaariesitelmä XI Nordic Social Policy Conference, Finland on 22. – 24. August, <http://www.stakes.fi/hyvinvointi/english/hyry/Contents.htm>2003
- Brunila, A. (2003): Hyvinvointipalvelut ja julkisen talouden kestävyys: riittävätkö rahat tulevaisuudessa? Matalan talouskasvun uhkakuvat. VM, Kansantalousosasto, 29.10.2003.
- Burniaux, J-M., Duval, R. & Jaumotte, F. (2003): Coping with Ageing: a Dynamic Approach to Quantify the Impact of Alternative Policy Options on Future Labour Supply in OECD Countries. OECD Economics Department Working Papers no. 371. ECO/WKP(2003)25.
- Börch-Supan, A. (2004) An Evaluation of the 2005 Pension Reform in Finland, esitelmä kansantaloudellisen yhdistyksen ja eläketurvakeskuksen järjestämässä seminaarissa Helsingissä 19.10.2004 (esitelmä saatavilla osoitteesta [www.ktyhdistys.net](http://www.ktyhdistys.net)).
- Castles, F., G. (2002): The Future of the Welfare State: Crisis Myths and Crisis Realities. International Journal of Health Services, Volume 32, Number 2, Pages 255–277, 2002.

- Commission of the European Communities (1997): Demographic Report 1997. Brussels, 09.07.1997, COM(97) 361 final.
- Dychtwald, K., Erickson, T. & Morison, B. (2004): It's Time to Retire. Harvard Business Review, March 2004.
- EC (2002): Report from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee, and the Committee of the Regions. Report Requested by Stockholm European Council: Increasing Labour Force Participation and Promoting Active Ageing. Brussels: Commission of the European Communities, Com (2002) 9 final.
- EC (2003): Adequate and sustainable pensions – joint report by the Commission and the Council, European Commission, Employment and Social Affairs.
- EKP (2003): Väestön ikääntymisen edellyttämät laajat rakenteelliset uudistukset. EKP, kuukausikatsaus, huhtikuu 2003.
- Eläketurvakeskus (2004): Eläkkeellesiirtymisikä työeläkejärjestelmässä vuonna 2003. Eläketurvakeskuksen tilastoraportti 4/2004.
- Elo, K., Koskinen, L. & Poutiainen, E. (2000): Euroopan unionin väestöennusteet vuoteen 2050: kansainvälisiä vertailuja. Eläketurvakeskuksen katsauksia 2000:7.
- Esping-Andersen, G., (2000): The Sustainability of Welfare States into the Twenty-first Century. International Journal of Health Services, Volume 30, Number 1, Pages 1–12, 2000.
- ETK (2002): Arvioita työmarkkinajärjestöjen sopiman yksityisalojen eläkeuudistuksen vaikutuksista, Työryhmäraportti, Eläketurvakeskuksen monisteita 45.
- Euroopan neuvosto (2002): [http://www.coe.int/t/e/social\\_cohesion/population/demographic\\_year\\_book/](http://www.coe.int/t/e/social_cohesion/population/demographic_year_book/)
- European Commission (1999): European Economy, Reports and Studies. European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs. No 6.
- European Commission (2001): European Economy, Reports and Studies. European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs. No 4.
- Eurostat (1999): Eurostat Population Projections, Revision 1999.
- Eurostat (2002): Theme 3- Population and social conditions: European social statistics; Demography 2002 edition.
- Eurostat (2003): Population and living conditions. Theme 3 – 20/2003, Population and social conditions.
- Eurostat Yearbook (2003): The EU Population. Eurostat Yearbook, 2003.
- EVA (2004): Suomen menestyksen eväät. Tiekartta tulevaisuuteen. EVA raportti 5.10.2004. Tapani Ruokanen, Taloustieto oy.
- Ferrera, M. & Hemerijck, A. (2003): Recalibrating Europe's Welfare Regimes in: J. Zeitlin & Trubek, D.M. (eds.) Governing Work and Welfare in a New Economy, Oxford: Oxford University Press.
- Forsander, A., Raunio, M., Salmenhaara, P. & Helander, M. (2004): Sykettä ja suvaitsevaisuutta. Globaalin osaamisen kansalliset rajat. Sitra.

- Gissler, M. (2003): Hedelmällisyys Suomessa ennen, nyt ja tulevaisuudessa, Yhteiskunta-politiikka 6/2003.
- Goldman Sachs Global Research Centres (2003): Dreaming With BRICs: The Path to 2050. Global Economics Paper No: 99. 1.10.2003.
- Grant, L. (2001): "Replacement Migration": The UN Population Division on European Population Decline. *Population and Environment: a Journal of Interdisciplinary Studies*. Volume 22, Number 4, March 2001.
- Hayward, M. D & Zhang, Z. (2001): Demography of Aging. *A Century of Global Change, 1950–2050. Handbook of Aging and the Social Sciences, Fifth Edition*.
- Heikkinen, E. & Rantanen, T. (toim.) (2003): Gerontologia, Duodecim.
- Hietanen, A. & Lyyra, T-M. (2003): Iäkkään väestön terveyden ja toimintakyvyn ylläpitäminen ja edistäminen. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen selvityksiä 2003:2.
- Hondroyiannis, G. & Papapetrou, E. (2001): Demographic Changes, Labor Effort and Economic Growth: Empirical Evidence from Greece. *Journal of Policy Modeling* 23 (2001) 169–188.
- Hoskins, D. (2002): Thinking about ageing issues. *International Social Security Review*, Vol. 55 1/2002.
- IMF (2004): How Will Demographic Change Affect the Global Economy? Chapter III in *World Economic Outlook*, IMF 2004.
- International Social Security Association (2003): Social Security in a Long Life Society. 4th International Research Conference on Social Security. Antwerpen, 5–7 May 2003.
- Jackson, R. & Howe, N. (2004): The Graying of the Middle Kingdom. The Demographics and Economics of Retirement Policy in China, Center for Strategic & International Studies (CSIS), Washington, USA.
- Jolivet, A. (2001): Vieillesse, salaire et demande de travailleurs âgés. *Études, Travail et Emploi* no 88, Octobre, 2001.
- Joumard, I., Kongsrud, P. M., Nam, Y-S. & Price, R. (2004): Enhancing the Effectiveness of Public Spending: Experience in OECD countries. OECD, Economics Department working papers no. 380.
- Kamppinen, M., Kuusi, O. & Söderlund, S. (2002): Tulevaisuudentutkimus. Perusteet ja sovellukset. Suomalaisen Kirjallisuuden Seuran toimituksia 896. Kirjakauppa/Tallprint.
- Kautto, M. (1999): Changes in age structure, family stability and dependency, teoksessa, Kautto, M. et al. *Nordic Social Policy. Changing welfare states*. London: Routledge.
- Kerola, H., Mäkitalo, R. & Putkonen, C. (2002): Parempaa halvemmalla? Valtiovarainministeriön keskustelualoite No 68.
- Kiander, J. (2003): Ikärakenteen muutos, hyvinvointivaltion rahoitus ja verotus. Teoksessa Pekkarinen, J. & Kavonius, I. K. (toim.): *Suomi, EU ja maailma - puheenvuoroja talouspolitiikasta*. Helsinki: Työväen sivistysliitto.
- Klaukka, T. (2000): Mistä hoitajat harmaantuvilla ikäluokilla? *Sosiaalivakuutus* 2/2000.
- Lassila, J. & Valkonen, T. (2002): Sosiaalimenot ja väestön ikääntyminen. *Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos, sarja B* 187.
- Lassila, J. & Valkonen, T. (2003): Hoivarahasto. Tutkimus, Kunnallisanon kehittämistä.

- Lesthaeghe, R. (1995): The Second Demographic Transition in Western Europe: an Interpretation in: K.O. Mason & A.-M. Jensen (eds.) *Gender and Family Change in Industrialized Countries*, Oxford: Clarendon Press, 17–62.
- Lindh, T. (2003): Demography as a forecasting tool. *Futures* 35 (2003) 37–48.
- Lloyd-Sherlock, P., (2000): Population ageing in developed and developing regions: implications for health policy. *Social Science & Medicine* 51 (2000) 887–895.
- Luoma, K., Rätty, T., Moisio, A., Parkkinen, P., Vaarama, M. & Mäkinen, E. (2003): Seniori-Suomi. Ikääntyvän väestön taloudelliset vaikutukset. *Sitran raportteja* 30, 2003.
- Lutz, W., O'Neill, B. C. & Scherbov, S. (2003): Europe's Population at a Turning Point. International Institute for Applied Systems Analysis. *SCIENCE VOL 299*, 29 March 2003.
- Martin, J. P. (2004): OECD:n arvio Suomen varautumisesta ikääntymiseen, alustus Helsingin Säätytalolla 29.1.2004.
- McDonald, P. & Kippen, R. (2001): Labor Supply Prospects in 16 Developed Countries, 2000–2050. *Population and Development Review*, Vol. 27, No. 1 (Mar., 2001), 1–32.
- Metsämuuronen, J. (2000): Uuden vuosituhatvuoden haasteet sosiaali- ja terveysalalla. *Futura* 2/2000.
- Meyerson, F., A., B. (2001): Replacement Migration: A Questionable Tactic for Delaying the Inevitable Effects of Fertility Transition. *Population and Environment: a Journal of Interdisciplinary Studies*. Volume 22, Number 4, March 2001.
- Miettinen, A., Söderling, I., Ehrnrooth, A., Heikkilä, E., Hjerpe, R., Martelin, T., Nieminen, M. & Shemeikka, R. (1998): Suomen väestö 2031 – Miten, mistä ja kuinka paljon? Väestöpoliittinen raportti Suomen väestön kehityksestä vuoteen 2030. Väestöliitto Väestöntutkimuslaitos, E/5/1998.
- Nieminen, M. (2004a): Väestöpolitiikka IV: YK on suurin väestöohjelmien tukija. *Tietoaika* (2/2004).
- Nieminen, M. (2004b): Väestöennusteet, Tilastokeskuksen verkkokoulun väestöennusteita koskeva jakso, [www.stat.fi](http://www.stat.fi).
- Niessen, J. & Schibel, Y. (2003): Demographic changes and the consequences for Europe's future – is immigration an option?, Migration policy group, Occasional paper, saatavilla [www.migpolgroup.com](http://www.migpolgroup.com).
- Nikander, T. (1997): Katsaus viime vuosien perheellistymiseen Suomessa (A look at families during recent years in Finland), *Hyvinvointikatsaus* 2/1997.
- OECD (2000): Reforms for an Ageing Society. *Social Issues*.
- OECD (2003): Policies for an Ageing Society: recent measures and areas for further reform. *Economics department working papers* no. 369.
- OECD (2004): Ageing and Employment Policies in Finland presented by Martin, J.P. in Helsinki, 29 January, 2004.
- OECD (2004b): *OECD Economic Surveys 2004 Finland*.
- Parjanne, M.-L. (2004): Väestön ikärakenteen muutoksen vaikutukset ja niihin varautuminen eri hallinnonaloilla. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2004:18.
- Parkkinen, P. (2002): Hoivapalvelut ja eläkemot vuoteen 2050. *VATT-tutkimuksia* no 94.



- Parkkinen, P. (2003) Väestöennusteiden luottamusvälit eivät ole uskottavia. Tietoaika (10/2003).
- Parkkinen, P. (2004): Hoiva- ja hoitopalvelumenot tulevaisuudessa. VATT-keskustelu-aloitteita no 326.
- Parkkinen, P. (2004): Työn tuottavuutta hoiva- ja hoitopalveluissa pakko parantaa. VATT-tiedote 10.3.2004.
- Pekkala, S. (2004): Maahanmuuton taloudelliset vaikutukset. VATT-keskustelu-aloitteita nro 334.
- Penn, R. (2000): British Population and Society in 2025: Some Conjectures. *Sociology* Vol. 34, No. 1, pp 5–18, BSA Publications Limited, 2000.
- Profeta, P. (2002): Aging and Retirement: Evidence Across Countries. *International Tax and Public Finance*, 9, 651–672. Kluwer Academic Publishers.
- Puoskari, P. & Taimio, H. (2002): Suomen julkisen sektorin tila ja tulevaisuuden näkymät. *Palkansaajien Tutkimuslaitos, tutkimuksia* 86.
- Rantala, O. & Kaseva, H. (2002): Työvoima- ja koulutustarpeiden ennakkoinnin selvitys. *Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos (ETLA)*, 29.11.2002.
- Salt, J., Clarke, J. & Schmidt, S. (2000): Patterns and Trends in International Migration in Western Europe. Eurostat, *Studies and Research*.
- SCB (2004): Sveriges framtida befolkning 2004–2050. Statistiska centralbyrån, *Statistics Sweden*, 2004.
- SOU (2003): Äldrepolitik för framtiden. 100 steg till trygghet och utveckling med en åldrande befolkning, SOU 2003:91, Socialdepartementet, Stockholm. Ks. tiivistetty versio "Kortversion av slutbetänkande av den parlamentariska äldreberedningen SENIOR 2005".
- Serow, W., J. (2001): Economic and Social Implications of Demographic Patterns. *Handbook of Aging and the Social Sciences, Fifth Edition*. Academic Press, 2001.
- Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö (2002): Sosiaalimenojen kehitys pitkällä aikavälillä. SOME-RA-toimikunnan taustaraportti. STM:n julkaisuja 2002:21.
- Statens offentliga utredningar. Svensk ekonomi – utsikter till 2020. Bilaga 1–2 till Långtidsutredningen 2003/4.
- Statistics in focus (2003): Population and Social Conditions. First results of the demographic data collection for 2002 in Europe. *Statistics in focus, Theme 3–20/2003*.
- Statistics in focus (2004): Population and Social Conditions. First demographic estimates for 2003. *Statistics in focus, Theme 3–1/2004*.
- Statistiska centralbyrån (2003): Sveriges framtida befolkning. *Befolkningsframskrivning för åren 2003-2050. Demografiska rapporter* 2003:4.
- Statistiska centralbyrån (2004): Sveriges framtida befolkning 2004-2050. Reviderad befolkningsprognos från SCB.
- Suomen talousneuvoston sihteeristö (2001): Ikääntyvä Eurooppa: Vaikutukset työmarkkinoihin ja julkisiin menoihin. Marraskuu 2001.
- Teollisuuden ja Työnantajain keskusliitto (2004): Kansallinen globalisaatiostrategia: Menestyvä Suomi, 10.2.2004.

- Tilastokeskus (2003): Väestörakenne 2002. Befolkningens sammansättning. Population Structure. Tilastokeskus/Väestö 2003:5.
- Tuominen, E. & Pelkonen, J. (2004): Esiraportti joustavien ikärajojen valintatilanteeseen vuosina 2005–2007 tulevista yksityisalojen palkansaajista, Eläketurvakeskuksen monisteita 45.
- Työministeriö (2003): Osaamisen ja täystyöllisyyden Suomi. Työvoima 2020 – Loppuraportti, Nro 245.
- United Nations (2003): The World at Six Billion. [www.un.org/esa/population/publications.htm](http://www.un.org/esa/population/publications.htm).
- United Nations (2002): Report of the Second World Assembly on Ageing. Madrid, 8–12 April 2002.
- Uusitalo, H. (2004): Ikääntyminen Euroopassa ja siihen varautuminen. Suomen lähtökoh-  
tia Eurooppalaisen vertailun valossa. Alustus tulevaisuusselonteon käynnistysseminaari-  
rissa 16.3.2004.
- Uusitalo, H. (2004): Onko Suomen eläketurva taloudellisesti ja sosiaalisesti kestävä?  
Eläketurvakeskuksen sosiaalipoliittinen seminaari 19.3.2004. Eläketurvakeskus.
- Uusitalo, H. (2004): Suomalaiset ja ikääntyminen. Poikkitalastollisen kuvauksen tarpeet ja  
mahdollisuudet. Tilastokeskus, kevään 2004 sosiaalitalastoseminaari 1.3.2004.
- Valkonen, T. (2002): Väestön ikääntyminen ja verotus. Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos,  
sarja B 190.
- Valkonen, T. (2003): Väestön ikääntyminen ja verokilpailu. Kansantaloudellinen Aikakaus-  
kirja, vol. 99, 2003/4.
- Valkonen, T. (2004): Työeläkejärjestelmän rahoitus ja muuttuva taloudellinen ympäristö.  
Eläketurvakeskuksen monisteita 46.
- Valtioneuvoston kanslia (1994): Sukupolvien välinen tulonjako. Sukupolvityöryhmän lop-  
puraportti, VNK:n julkaisusarja 1994/3.
- Valtiovarainministeriö (2004): Taloudellinen katsaus helmikuu 2004. VM, Kansantalous-  
osasto, Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset 1/2004.
- Vanne, R. (2002): The Finnish Generational Accounting Revisited, *Nordic Journal of  
Political Economy*, 28, 13–25.
- Väyrynen, E. (2003): Väestön ikääntyminen – haaste ja mahdollisuus teknologian enna-  
koinnille ja innovaatiolle – VIHMA. Kauppa- ja teollisuusministeriön tutkimuksia ja ra-  
portteja 17/2003.
- WHO (2002): Active Ageing. A Policy Framework, Geneva: WHO.
- Williamson, J., W., McNamara, T., K., Howling, S., A. (2003): Generational Equity, Gen-  
eration Interdependence, and the Framing of the Debate Over social Security Re-  
form. Boston College Department of Sociology. *Journal of Sociology and Social Wel-  
fare*, September, 2003, Volume XXX, Number 3.
- World Bank (1994): Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote  
Growth, A World Bank Policy Research Report, Oxford: Oxford University Press.

## LIITE: IKÄÄNTYMISTILASTOINTI SUOMESSA

Suomessa on kansainvälisesti verrattuna hyvä ja kattava tilastotoimi. Tilastokeskus kokoaa lukuisia tilastoja, joissa ikä on yksi keskeisistä taustamuuttujista. Demografista ikääntymiseen liittyvää tilastotietoa on helppo saada väestötilastoista ja väestöennusteista. Ikääntymistä ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista lähestyä pelkästään demografisena kysymyksenä, vaikka tässä raportissa niin pääsääntöisesti tehdäänkin.

Työssäkäyntitilastoissa, eurooppalaisessa kotitaloustiedusteluaineistossa ja työvoimatutkimuksessa on runsaasti tietoa ihmisten työmarkkinakiinnittymisestä. Tuloista ja varallisuudesta on Tilastokeskuksella myös isot aineistot, mm. tulonjakoaineisto, kulutusaineisto ja varallisuustiedot. Edelleen Tilastokeskukselta löytyy aineistoja mm. vapaa-ajan käytöstä, sosiaalisista suhteista, äänestyskäyttäytymisestä ym. Kaikista näistä aineistoista on saatavilla runsaasti tietoa eri ikäryhmien erilaisesta tilanteesta.

Ikääntymisen näkökulmasta tilastoinnin varjopuoli on se, että tietoa joutuu hakemaan monista eri lähteistä. Sektorikohtaisella politiikalla on ollut sektorikohtaiset tietovarannot. Sektorirajat ylittävissä tiedontarpeissa täytyy koota yhteen lukuisa joukko erilaisia tilastoja saadakseen kokonaiskuvaa vaikkapa ikääntyneistä.

Tilastokeskuksen uuden sosiaalitalustostrategian yksi tavoite on verkostoitumisen ja koordinoinnin kautta tuottaa parempia tietovarantoja mm. yhteiskunnallisen suunnittelun tarpeisiin. Käynnissä olevan väestön ikärakenteen muutoksen takia Tilastokeskus kokoaa nyt yhteen eri tilastoistaan ja muista aineistoistaan saatavilla olevan ikääntymiseen liittyvän tiedon. Tuloksena syntyy poikkitalastollinen raportti "Suomalaiset ja ikääntyminen", joka ilmestyy saataville vuoden 2005 alkupuolella.



VALTIONEUVOSTON KANSLIA

SNELLMANINKATU 1, HELSINKI  
PL 23, 00023 VALTIONEUVOSTO  
p. (09) 16001 | (09) 57811  
f. (09) 1602 2165  
s-posti kirjaamo@vnk.fi  
[www.vnk.fi/julkaisut](http://www.vnk.fi/julkaisut)

ISSN ja  
ISBN numero



VALTIONEUVOSTON KANSLIA



# Alueellinen väestökehitys ja politiikan uudistamistarpeet

Tulevaisuusselonteon liiteraportti 2



# Alueellinen väestökehitys ja politiikan uudistamistarpeet

Tulevaisuuselonteon liiteraportti 2

ISBN 952-5354-72-5  
ISSN 0782-6028

Painotyö: Edita Prima Oy, Helsinki 2004  
Julkaisija: Valtioneuvoston kanslia



<b>Julkaisija:</b> <b>VALTIONEUVOSTON KANSLIA</b>		<b>KUVAILEHTI</b> <b>18.11.2004</b>	
<b>Tekijät:</b> Mikko Kautto (toim.) johdanto Satu Nivalainen ja Raija Volk: luku 1 Markku Wallin: luku 2 Erkki Virtanen: luku 3 Markku Lehto: luku 4 Markku Linna: luku 5 Keijo Sahrman: luku 6 Mikko Kautto ja Vesa Vihriälä: päätelmät		<b>Julkaisun laji:</b> Raportti	
		<b>Toimeksiantaja:</b> Valtioneuvoston kanslia	
<b>Julkaisun nimi (myös ruotsinkielinen):</b> Alueellinen väestökehitys ja politiikan uudistamistarpeet – Tulevaisuusselonteon liiteraportti 2			
<b>Tiivistelmä:</b> Raportti on tulevaisuusselonteon liiteraportti. Raportti perustuu alueellista väestökehitystä käsittelevään erillisselvitykseen ja aluekehitystä koskevan asiantuntijaseminaarin tuotoksiin. Sisältö jakautuu kahteen osioon.  Raportin alussa on Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen tutkijoiden Satu Nivalaisen ja Raija Volkin tekemä Suomen tulevaa alueellista kehitystä koskeva tarkastelu. Tarkastelun pohjana on Tilastokeskuksen kunnittainen väestöennusteaineisto. Artikkelissa esitetään laskelmia, joissa vaihdellaan syntyvyyttä, siirtolaisuutta ja maan sisäistä muuttoliikettä koskevia oletuksia. Laskelmat on tehty sekä seutukuntajaolla että kuntatyyppin mukaan. Laskelmat antavat tuoreimman kuvan mahdollisesta väestökehityksestä eri alueilla ja ottavat huomioon syksyllä 2004 valmistuneen kunnittaisen väestöennusteen. Yhteistä laskelmille on, että vanhojen ihmisten määrä kasvaa kaikilla alueilla. Lasten määrä vähenee erityisesti harvaan asutulla ja ydinmaaseudulla. Aluekehityksen kannalta erityisen huolestuttavaa on työikäisten määrän väheneminen, mikä heikentää huoltosuhteita paikoin rajustikin. Kehitys vaikuttaa myös kuntien elinvoimaisuuteen ja kuntatalouteen.  Toisessa osiossa alueelliseen väestökehitykseen varautumisen kannalta keskeisten ministeriöiden kansliapäälliköt arvioivat alueiden kehitystä ja siihen liittyviä haasteita sekä oman hallinnonalansa vastauksia kehitykseen. Kehitystä tarkastellaan työllisyyden, elinkeinojen ja palveluiden näkökulmasta. Osiossa on myös Suomen Kuntaliiton näkemyksiä nykyisten toimien riittävydestä ja politiikan kehittämistarpeista.  Raportin päätelmäluvussa palataan nykyisen aluepolitiikan tavoitteisiin ja tiivistetään erillisselvityksessä ja seminaarissa esitetyt näkemykset tulevasta kehityksestä. Näiden pohjalta esitetään tulevaa aluekehitystä koskevat keskeiset haasteet ja mahdollisuudet. Päätelmissä käsitellään lopuksi politiikan uudistamistarpeita raportoimalla alueseminaarin paneeli- ja yleiskeskustelua aluepolitiikan roolista, kuntien yhdistämisestä ja yhteistyöstä sekä kuntataloudesta ja kunta-valtio -suhteesta.			
<b>Avainsanat:</b> alueellinen väestökehitys, syntyvyys, kuolleisuus, muuttoliike, aluepolitiikka, elinkeinopolitiikka, palvelut			
<b>Muut tiedot:</b> Raportti on yksi tulevaisuusselonteon viidestä liiteraportista			
<b>Sarjan nimi ja numero:</b> Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 30/2004		<b>ISSN:</b> 0782-6028	<b>ISBN:</b> 952-5354-72-5
<b>Kokonaissivumäärä:</b> 119	<b>Kieli:</b> Fi	<b>Hinta:</b>	<b>Luottamuksellisuus:</b> julkinen
<b>Jakaja:</b> Valtioneuvoston kanslia		<b>Kustantaja:</b> Valtioneuvoston kanslia	



## Sisällys

JOHDANTO: ALUEELLISEN VÄESTÖKEHITYSKUVAN TARVE JA LÄHTÖKOHDAT .....	7
1 ALUEELLINEN VÄESTÖKEHITYS VUOTEEN 2030 JA SIIHEN VAIKUTTAVAT TEKIJÄT <i>Satu Nivalainen ja Raija Volk</i> .....	13
2 ALUEIDEN TYÖLLISYYS PARANEE JA TYÖTTÖMYYSEROT KAVENTUVAT: TYÖHALLINNON ALUESTRATEGIA <i>Markku Wallin, työministeriö</i> .....	79
3 MENESTYKSEN EVÄÄT: ELINKEINO-, TEKNOLOGIA- JA INNOVAATIOPOLITIIKKA <i>Erkki Virtanen, kauppaja teollisuusministeriö</i> .....	81
4 SOSIAALI- JA TERVEYSPALVELUJEN SOPEUTTAMINEN VÄESTÖ- JA KYSYNTÄMUUTOKSIIN <i>Markku Lehto, sosiaali- ja terveysministeriö</i> .....	86
5 OPETUS- JA KULTTUURIPALVELUJEN TARVE MUUTTUU JA TARJONTA UUDISTUU <i>Markku Linna, opetusministeriö</i> .....	95
6 SUOMEN KUNTALIITON NÄKÖKULMIA ALUEELLISEEN VÄESTÖKEHITYKSEEN JA POLITIIKAN UUDISTAMISEEN <i>Keijo Sahrman</i> .....	100
7 PÄÄTELMÄT: ALUEELLISET KEHITYSKUVAT JA POLITIIKAN UUDISTAMISTARPEET <i>Mikko Kautto ja Vesa Vihriälä</i> .....	106
LIITE 1: TULEVAISUUSSELONTEON ASiantuntijaseminaarin "ALUEELLINEN VÄESTÖKEHITYS JA POLITIIKAN UUDISTAMISTARPEET" OHJELMA.....	118



# Johdanto: alueellisen väestökehityskuvan tarve ja lähtökohdat

*Mikko Kautto*

## **Muuttuva aluekehitys ja aluepolitiikka tarkastelun lähtökohtina**

Tässä raportissa arvioidaan väestökehitystä alueellisesta näkökulmasta. Tarkastelun kohteena ovat miten syntyvyys, muuttoliike ja kuolleisuus vaikuttavat eri alueiden väestörakenteisiin sekä se, miten työllisyys kehittyy alueellisesti. Raportti arvioi kehityskuvista nousevia politiikkaan kohdistuvia muutosvaatimuksia. Raportissa pohditaan myös keinoja, joita politiikalla on kehitykseen varautumiseksi ja epäsuotuisten tulevaisuuskuvien torjumiseen.

Suomessa aluepolitiikan ja alueelliseen kehitykseen vaikuttavan muun politiikan lähtökohtana on pitkään ollut näkemys siitä, että elämisen edellytyksien tulisi olla kaikkialla yhtäläiset. Hyvinvointivaltiota rakennettaessa 1970- ja 1980-luvuilla tätä tavoitetta toteutettiin konkreettisesti normi- ja resurssiohjauksena. Palveluita rakennettiin laeilla, asetuksilla ja muilla normeilla, joissa määrättiin varsin tarkasti ja yksityiskohtaisesti mikä oli hyväksyttävää tasoa. Valtio – ts. hallitus ja eduskunta sekä ministeriöt keskusvirastoineen – ohjaili kehitystä myös rahoitusta suuntaamalla, mm. "korvamerkityillä" valtionosuuksilla. Progressiivinen verotus yhdistyneenä pienituloisille suunnattuihin tulonsiirtoihin useiden eri järjestelmien kautta alkoi tasoittaa myös eri alueilla asuvien ihmisten käytettävissä olevia tuloja selvästi aikaisempaa enemmän. Näitä yleisten järjestelmien alue-eroja tasoittavia vaikutuksia on sittemmin kutsuttu laajaksi aluepolitiikaksi.

Myös varsinainen systemaattisesti eri alueiden talouskehitystä tasoittamaan pyrkinyt (pieni) aluepolitiikka vahvistui 1970-luvun alussa. Kehitysaluerahaston avulla ja erilaisin muunlaisin tukitoimin pyrittiin edistämään talouskasvua ns. kehitysalueilla.

1970-luvun puolivälissä alkoikin lähes 20 vuotta kestänyt jakso, jolloin alueiden väliset tuloerot (käytettävissä olevat tulot henkeä kohden) tasoittuivat selvästi. Tänä ajanjaksona myös väestön muutto kehitysalueilta keskuksiin oli vähäisempää kuin 1960-luvun lopulla ja 1970-luvun alussa. Laman aikana muuttoliike edelleen väheni ja tuloerot jatkoivat kaventumistaan.

Tilanne muuttui kuitenkin varsin radikaalisti, kun lamasta alettiin toipua. Kun lama oli iskenyt verraten tasaisesti koko maahan esimerkiksi työpaikkojen menetyksen mielessä, uusi talouskasvu keskittyi aikaisempaan verrattuna olennaisesti selvemmin keskuksiin. Erityisesti pääkaupunkiseudulla ja suurimmissa yliopistokaupungeissa ympäristöineen tuotanto ja työpaikat kasvoivat nopeasti. Samalla

korkeakoulutuksen lisääntyminen houkutteli kasvavasti nuoria samoihin keskuksiin. Muuttoliike lisääntyi olennaisesti.

Myös tuloerot alkoivat kasvaa ennen kaikkea tuotannosta syntyvien tulojen aiempaa epätasaisemman jakautumisen takia. Osin käytettävissä olevien tulojen eroja lisäsi myös tulonsiirtojen ja verotuksen tasauksen väheneminen.

Muutoksen taustalla oli mitä ilmeisemmin keskeisesti teknologinen kehitys ja kilpailuolosuhteiden muutos. Uusi, Suomessa hyvät menestysedellytykset omanut tuotanto on ollut erikoistunutta ja osaamisintensiivistä ja siten tarvinnut pitkälle koulutettua työvoimaa ja suurta välitöntä tutkimus- ja tuotekehittelypanosta. Olosuhteet näiden kasvulle ovat olleet luonnollisesti parhaat suurissa yliopistokaupungeissa. Tästä sysäyksestä liikkeelle lähtenyt erilaisten muiden panosten (erilaiset liike-elämän palvelut) kysyntä on edelleen vahvistanut kasvua keskuksissa ja prosessissa syntyneet tulot ovat lisänneet kaikenlaista kysyntää keskuksissa. Kasvun keskittymistä on tukenut myös elinkeinopolitiikan uudelleen suuntaaminen tutkimus- ja tuotekehitystukien lisäämisen suuntaan ja toisaalta perinteisiä alueperusteisia tukia vähentäen.

Aluekehityksen riippuvuus yleisestä talouskehityksestä näkyy myös aivan viime vuosien kehityksessä. Kun talouskasvu vuoden 2000 jälkeen hidastui ja niin tapahtui erityisesti toimialoilla, jotka ovat merkittäviä lähinnä suurissa keskuksissa, myös aluekehitys on jälleen tasoittunut useassa eri suhteessa. Työpaikkojen kasvuvauhdit ovat lähentyneet, työttömyysasteet hieman lähentyneet, muuttoliike on rauhoittunut (erityisesti pääkaupunkiseudun houkuttelevuus on heikentynyt) ja myös alueelliset tuloerot ovat palanneet lievästi kaventuvalle uralle.

Kehitys johti myös aluepolitiikan keinovalikoimien uudelleen arvioimiseen. Perttu Vartiainen (1998) tyypittelyn mukaan Suomessa siirryttiin vielä 1970-luvulla vallinneesta teollistavasta kehitysaluepolitiikasta 1980-luvulla aluepoliittiseen suunnitteluun ja 1990-luvulla ohjelmaperusteiseen alueelliseen kehittämiseen. Normiohjauksen tilalle tuli informaatio-ohjaus ja luottamus kunnalliseen autonomiaan. Valtionosuusjärjestelmää uudistettiin korostamaan kuntien omia valintoja. Monien muutosten tuloksena valtiojohtoisesta tukipolitiikasta ja suunnittelusta on siirrytty alueiden omaa roolia korostavaan ohjelmaperustaiseen kehittämiseen. Kehitysmahdollisuuksien hyödyntäminen ja vastuu kehityksestä on alueiden kehittämisestä annetun lain mukaan alueellisten toimijoiden vastuulla. Tärkeimpiä alueellisia kehittäjiä ovat nyt maakuntaliitot sekä työvoima- ja elinkeinokeskukset, jotka tekevät yhteistyötä muiden toimijoiden, mm. valtion intressiä edustavien lääninhallitusten kanssa.

Painopistettä ja vastuuta alueiden kehittämisestä on siirtynyt valtiolta paikalliselle tasolle. Siinä missä paikalliset toimijat ovat opetelleet uuteen tilanteeseen on valtion aluepolitiikkaakin muotoiltu uudelleen. Aluepolitiikka ei ole oma politiikan

teon sektorinsa, vaan kaikella politiikalla on alueelliset vaikutuksensa. Niin sanotut aluepoliittiset toimet muodostuvatkin usein hallitusohjelmien tavoitteidenasettelusta ja useiden ministeriöiden toimien yhteensovittamisesta (ks. SM 2003, SM 2004).

Aluepolitiikka on siis sopeutunut uudenvälisiin oloihin ja ainakin jälkepäin katsoen voi sanoa, että erilaisina aikakausina on harjoitettu luonteeltaan erilaista aluepolitiikkaa. Näin voidaan olettaa asioiden kehittyvän myös jatkossa; olosuhteiden muutos kehottaa arvioimaan nykyisten ratkaisujen riittävyttä ja elinvoimaisuutta.

Tulevaisuudessa väestö ikääntyy ja ikäryhmien koot ja rakenteet kehittyvät alueellisesti eri tavoin. Tilastokeskuksen kunnittaisesta väestöennusteesta on ollut jo kauan nähtävissä uskomattomia kärjellään seisovia väestöpyramideja. On ajateltavissa, että mikäli väestörakenteet oikeasti kehittyisivät ennustekuvien kaltaisiksi joissakin kunnissa, niissä mitä todennäköisemmin harjoitettaisiin toisenlaista politiikkaa kuin nyt. Tai sitten nykyisenkaltaisia järjestelmiä pidettäisiin yllä muiden veronmaksajien tuella. Voidaan toisaalta nähdä, että kärjellään seisovia ikäpyramideja ei tulla koskaan näkemään – joko siksi, että elinkeinon harjoittamisen mahdollisuudet ja palvelut kuihtuvat kokoon ennen sitä pakottaen laajamittaiseen muuttoliikkeeseen tai muuhun korjausliikkeeseen, ennen kaikkea politiikan sopeutumiseen.

Kehityksen päälinjat ovat olleet tiedossa jo pitkään. Suomessa on kymmenkunta seutukuntaa, jotka saavat nuorta (18–24-vuotiaista) väkeä. Valtaosa seutukunnista menettää nuoria ihmisiä. Vuoteen 2030 väestömuutokset aluetasolla johtavat pääsääntöisesti väestön vähenemiseen tai ikärakenteen yksipuolistumiseen. Seutukunnittaisista väestömuutosta tarkasteltaessa nähdään, että lähes seitsemänkymmentä seutukuntaa pienenee kooltaan. Tässä raportissa esitettyjen laskelmien valossa pienten lasten (0–6-vuotiaita) määrä ja nuorten (7–18-vuotiaat) määrä kasvaa vain kourallisessa seutukunnissa. Työikäisten määrä kasvaa nykyisestä vain muutamassa seutukunnassa. 63-vuotta täyttäneiden määrä ja vanhusten määrä kasvavat kaikkialla.

Suomessa ei liene epäselvyyttä tai eriäviä mielipiteitä siitä, etteikö tuleva väestökehitys haasta nykyisenlaisen aluepolitiikan ja alueiden kehittymiseen vaikuttavan muun politiikan perusteita. Toistaiseksi väestömuutos on tunnustettu uudistusten perusteluksi kansallisen tason politiikassa (mm. valtiontalous, työllisyyspolitiikka, eläkejärjestelmän uudistukset). Nyt on korkea aika pohtia sitä, miten väestömuutoksiin tulisi suhtautua mm. aluepolitiikassa ja palvelupolitiikassa. Pohdittavaksi nousee myös sopeutumisen vauhti ja tapa. Tulisiko kehitykseen sopeutua pragmaattisesti ja vähitellen korjaten sitä, mikä kulloinkin osoittautuu kestävämmäksi? Vai olisiko suotavampaa asettaa tulevaisuuteen kiinnittyviä tavoitteita ja käynnistää suurempia radikaalimpia järjestelmämuutoksia?

## Miten alueiden kehitystä arvioidaan?

### *Aikaisempi ennakointityö*

Tulevaa alueellista kehitystä on viime vuosina tarkasteltu melko paljon.<sup>1</sup> Pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen vuonna 2001 ilmestyneen tulevaisuusselonteon "Tasapainoisen kehityksen Suomi" oheisjulkaisussa "Väestön ja työllisyyden kehitysnäkymiä" (VNK 2001/10) tarkasteltiin aluekehitystä. Tarkastelussa hyödynnettiin Työministeriön Työvoima 2017 -laskelmia.

Ministeriöistä ainakin Työministeriö, Sisäasiainministeriö, Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö ja Opetusministeriö ovat tehneet alue-ennusteita tämän jälkeen. Työtä on tehty yhteistyössä, joten eri aloilla tehtyjä ennusteita on hyödynnetty ja täydennetty eri sektoreilla. Ministeriöt käyttävät alue-ennusteissaan pääsääntöisesti maakuntajakoa. Työministeriössä on tehty alueellisia työvoimaennusteita ja arvioitu työn kysyntää aloittain ja alueittain (Työvoima 2020). Näitä on hyödynnetty mm. Opetusministeriön koulutustarvekysyntämalleissa (Koulutustarjonta 2008 -projekti) ja Sisäasiainministeriön alueraporteissa kuten "maakuntien kehitysarviot" (Mella 2003). Sisäasiainministeriö, Kuntaliitto, maakuntien liitot ja VTT ovat yhdessä tarkastelleet uuden teknologian työpaikkavaikutusta eri maakunnissa (Suomi 2020 -projekti). ETLA julkaisee vuosittain maakunnittaisia ennustelaskelmia väestön, tuotannon ja työllisyyden osalta.

Laskelmiin ei aina sisälly pohdintaa kehityskuvien merkityksestä politiikan kannalta. Satu Nivalainen ja Raija Volk ovat tehneet PTT:ssä tutkimuksen "Väestön ikääntyminen ja hyvinvointipalvelut" (Nivalainen & Volk 2002). Ko. tutkimuksen tuloksia hyödynnettiin myös STM:n sosiaalimenojen rahoituslaskelmien, ns. SOMERA-toimikunnan tukena (STM 2002). Edelleen PTT:ssä on hiljattain jatkettu tutkimusta muuttoliikkeen ympärillä. Satu Nivalainen ja Mika Haapanen (2002) ovat tehneet Sisäasiainministeriön kaupunki- ja maaseutupoliittiselle neuvottelukunnalle lisätyön, jossa on yritetty valottaa muuttoliikettä eri kuntatyyppien mukaan.

---

<sup>1</sup> Mennyt kehitys on luonnollisesti tarkasteltu vielä enemmän. Tilastokeskus tuottaa päätöksentekojen ja tutkimustarpeisiin useita alueellisia kehityskuvia, ts. toteutuneen kehityksen mukaisia tilastoja mm. valtion tuloista ja menoista maakunnittain, sekä tuotannosta ja tuloista, julkisen sektorin merkityksestä, muuttoliikkeestä ja työvoimasta alueittain.



*Tulevaisuusselontekotyössä haluttiin kohentaa laskelmien laatua ja niiden seurausten arviointia politiikan kannalta*

Kun ottaa huomioon em. laajan työn alueellisen kehityksen ympärillä, Tulevaisuusselonteon tiimoilta päätettiin tehdä väestökehitystarkastelua niin, ettei toisteta jo tehtyä työtä. Lähtökohdana on ollut sekä viedä laskelmatyötä eteenpäin että panostaa enemmän kehityskuvien seurausten arvioimiseen politiikan kannalta.

Laskelmatyössä on yhtäältä haluttu kiinnittää huomio demografiseen kehitykseen, esim. syntyvyyden alueelliseen vaihteluun, siirtolaisuuden sijoittumiseen. Lapsiluku, keskimääräiset synnytysiät ja perheiden perustaminen vaihtelevat alueellisesti jonkin verran. Myös maahanmuuttoliike sijoittuu epätasaisesti. Toisaalta keskeisin kysymys alueiden kehityksen osalta on alueiden työllisyyskehitys. Suomessa on tällä hetkellä erittäin suuret alueelliset erot työttömyydessä ja työmarkkinaosallistumisessa, myös kansainvälisestä näkökulmasta katsottuna. Kun ikärakenteen muutoksen myötä työikäisen väestön määrä vähenee, on tärkeä kysyä, miten tämä tapahtuu alueellisesti.

Tulevaisuusselonteon valmistelun tueksi ja tätä raporttia varten on näistä lähtökohdista teetetty Pellervon taloudellisella tutkimuslaitoksella (PTT) uudet laskelmat alueellisista kehityskuvista. Tässä tulevaisuusselonteon valmistelua tukevasa raportissa julkaistava aluekehitystarkastelu täydentää ja tuo lisäarvoa olemassa olevalle materiaalille. Alueelliseen väestökehitykseen liittyvän suuren epävarmuuden takia on laskettu useita ennusteita tai skenaarioita. Työssä mm. varioidaan syntyvyyttä, maahanmuuttoa ja maassamuuttoa, jotta saataisiin näihin perustuvia skenaarioita alueellisesta kehityksestä. Aluejaottelun osalta päätettiin tehdä seutukunnittaista ja kuntatyyppiin pohjautuvaa tarkastelua.

Politiikan kannalta keskeistä on arvioida mitä seurauksia kehityskuluilla on eri alueille ja edelleen arvioida politiikan uudistamistarpeita pitkällä aikavälillä.<sup>2</sup> Raportissa tarkastellaan PTT:n skenaarioita eri politiikkojen näkökulmasta ja tehdään läpileikkaus siitä, miten vuoteen 2030 tehdyt skenaariot haastavat ja/tai tukevat suurista kysymyksistä tehtyjä nykyisiä linjauksia. Suuria kysymyksiä ovat:

- aluepolitiikan periaatteet
- kuntarakenne tai muut toimintamallit (kuntien välinen yhteistyö)
- kuntien rahoituksen järjestäminen
- alueellinen työllisyyspolitiikka

---

<sup>2</sup> Kansallisessa intressissä on myös sen arvioiminen, miten kansantalous kehittyy eri alueilla (mm. globalisaation aluevaikutukset, osaamisen keskittyminen jne.). Nämä kysymykset ovat kuitenkin enemmänkin valtioneuvoston kansliassa valmisteltavan Suomi maailmantaloudessa -selvityksen aiheita (VNK 2004).

- alueiden menestymistä tukeva elinkeinopolitiikka
- palvelurakennepolitiikka

## Raportin rakenne

Raportti jakautuu kolmeen osioon. Ensimmäisessä esitellään PTT:n tekemä työ. Toisessa osiossa ikääntymiseen varautumisen kannalta keskeisten ministeriöiden kansliapäälliköt arvioivat alueiden kehitystä ja oman hallinnonalansa vastauksia haasteisiin työllisyyden, tuotannon ja palveluiden näkökulmasta. Kolmas osio arvioi aluekehityksen tiimoilta järjestetyn seminaarin (seminaarin ohjelma löytyy raportin liitteenä) sekä raportissa käsillä olevan aineiston varassa esitettyä kehitykseen varautumista. Johtopäätöksissä keskitytään aluepolitiikan sekä kuntarakenteen ja kuntatalouden kysymyksiin.

Tulevaisuusselonteon luonteen mukaisesti katse kiinnittyy tulevaan väestökehitykseen ja pitkän tähtäimen politiikkaan. Fokus on vuosissa 2015–2030, jonne saakka nykyiset strategiat ja politiikkalinjaukset eivät välttämättä ulotu.

## Lähteet

- Nivalainen, S. & Volk, R. (2002): Väestön ikääntyminen ja hyvinvointipalvelut: alueellinen tarkastelu. Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen raportteja N:o 181.
- Nivalainen, S. & Haapanen, M. (2002): Ikääntyvä ja keskittyvä Suomi. Kaupunkien, maaseudun ja vuorovaikutusalueiden väestökehitys 1975–2030. Aluekeskus- ja kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu 1/2.
- Mella, I. (2003): Maakuntien kehitysarviot 2003–2020, Sisäasiainministeriön julkaisu 32.
- SM (2003): Suomen aluekehittämisstrategia 2013. Aluekehittämisstrategiatyöryhmän mietintö, Sisäasiainministeriön julkaisu 10.
- SM (2004): Valtakunnalliset alueiden kehittämisen tavoitteet. Sisäasiainministeriön julkaisusarja 18.
- STM (2002): Sosiaali- ja terveysmenojen kehitys pitkällä aikavälillä. SOMERA-toimikunnan taustaraportti, STM:n julkaisuja 21.
- Vartiainen, P. (1998): Suomalaisen aluepolitiikan kehitysvaiheita. Sisäasiainministeriö, aluekehitysosaston julkaisu 6.
- VNK (2001): Väestön ja työllisyyden kehitysnäkymiä, Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 10.
- VNK (2004): Osaava, avautuva ja uudistuva Suomi – Suomi maailmantaloudessa – selvityksen loppuraportti, Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 19.

# 1 ALUEELLINEN VÄESTÖKEHITYS VUOTEEN 2030 JA SIIHEN VAIKUTTAVAT TEKIJÄT

*Satu Nivalainen ja Raija Volk*

## Sisällys

1.1	TAUSTAA.....	15
1.2	ALUEELLISEEN VÄESTÖKEHITYKSEEN VAIKUTTAVAT TEKIJÄT.....	16
1.2.1	Syntyvyyden, kuolleisuuden ja siirtolaisuuden merkitys alueellisessa väestökehityksessä .....	17
1.2.2	Muuttoliike väestörakenteen muovaajana.....	24
1.3	VÄESTÖSKENAARIOT VUOTEEN 2030.....	28
1.3.1	Väestölaskelmien oletuksista.....	28
1.3.2	Väestökehitys vuoteen 2030.....	29
1.3.2.1	Väestön määrä.....	29
1.3.2.2	Väestön ikärakenne .....	35
1.4	TILASTOKESKUKSEN VÄESTÖENNUSTE.....	48
1.4.1	Väestöennusteen oletuksista .....	48
1.4.2	Väestökehitys vuoteen 2030.....	49
1.4.2.1	Väestön määrä.....	49
1.4.2.2	Väestön ikärakenne .....	50
1.5	YHTEENVETO JA LOPPUPÄÄTELMIÄ.....	55
1.5.1	Yhteenveto tulevasta väestökehityksestä .....	55
1.5.2	Väestörakenteen muutoksen aluevaikutuksista .....	59
	LÄHTEET.....	67
	LIITE 1: Käytetty kuntaryhmittely .....	68
	LIITE 2: Luvussa 1.3 esitettyjen väestöskenaarioiden oletukset .....	69
	LIITE 3: Alueiden väestökehitys vuosina 2003–2030 eri skenaarioissa .....	71
	LIITE 4: Seutukuntien väestökehitys vuosina 2003–2030 eri skenaarioissa .....	73
	LIITE 5: Eräiden seutukuntien ikärakenne vuonna 2003 ja 2030 eri skenaarioissa.....	75
	LIITE 6: Seutukuntien huoltosuhte vuonna 2030 vaihtoehtoisissa skenaarioissa ja Tilastokeskuksen väestöennusteessa.....	77
	LIITE 7: Luvussa 1.4 esitetyn Tilastokeskuksen väestöennusteen oletuksista.....	78



## 1.1 Taustaa

Suomessa on päättymässä pitkä ajanjakso, jolloin väestön ja erityisesti työikäisen väestön määrä on kasvanut. Pian työikäinen väestö alkaa pienentyä, ja koko väestön kasvuvauhti hiipuu. Luonnollinen väestön kasvu loppuu viimeisten ennusteiden mukaan 2020-luvulla ja väestöä kasvattaa mahdollisesti enää maahanmuutto. Väestörakenne on muuttunut jo pitkään. Alentunut syntyvyys ja eliniän pidentyminen ovat laskeneet lasten osuutta väestöstä ja kasvattaneet eläkeikäisten osuutta. Työikäisten osuus on pysynyt viime vuosikymmenet melko vakaana, mutta supistuu pian, kun suuret ikäluokat poistuvat työelämästä.

Suomen alueellista väestökehitystä leimaavat samat suuret muutossuunnat kuin koko maan kehitystä. Lisäksi alueellista väestökehitystä on jo ainakin 1950-luvulta lähtien muovannut muuttoliike. Se on saanut vähitellen aikaan ikärakenteisiin ja syntyvyyteen suuret alueelliset erot niin, että luonnollinen väestökehitys on hyvin erilainen eri osissa maata.

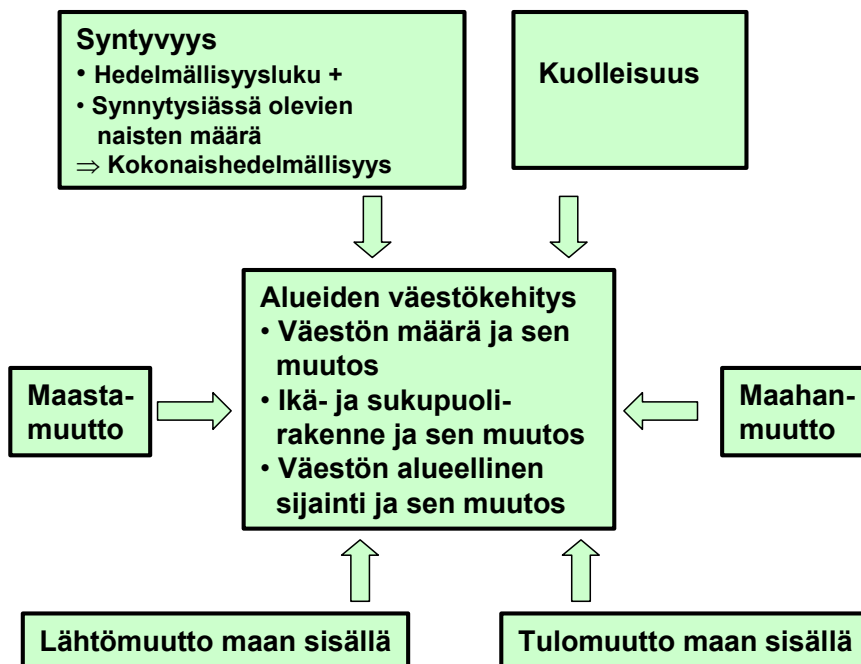
Tulevina vuosina luonnollinen väestönkehitys ts. syntyvyys ja kuolleisuus ohjaavat pitkälle alueiden väestökehitystä. Muuttoliike ja siirtolaisuus joko nopeuttavat tai joissain tapauksissa jarruttavat muutoksia. Hyvin pitkällä aikavälillä kuitenkin myös eliniän pidentymisvauhti, hedelmällisyys ja siirtolaisuus voivat muuttua paljon. Tämän vaikutusten havainnollistamiseksi tässä työssä on tehty laskelmia, joissa vaihdellaan syntyvyyttä, siirtolaisuutta ja maan sisäistä muuttoliikettä koskevia oletuksia. Laskelmien tulokset raportoidaan kahdella aluejaolla eli seutukunnittain ja ryhmittelemällä kunnat maaseutukaupunkiulottuvuuden mukaan seuraavasti: pääkaupunkiseutu (4 kuntaa), suuret yli 50 000 asukkaan kaupungit (11 kuntaa) ja muut kaupungit (42 kuntaa), kaupunkien läheinen maaseutu (79 kuntaa), ydinmaaseutu (180 kuntaa) ja harvaan asuttu maaseutu (128 kuntaa) (ks. liite 1).

Pitkän aikavälin väestölaskelmat ovat projektioita, jotka perustuvat tiettyihin – yleensä historian perusteella määräytyviin – oletuksiin. Niinpä laskelmia ei tule tulkita todennäköisimmäksi ennusteeksi. Kun tarkastellaan lähes kolmen vuosikymmenen pituista ajanjaksoa, muuttoliikkeen kumulatiiviset vaikutukset ovat huomattavia. Alueelliset väestötarkastelut onkin ymmärrettävä skenaarioina ja lukijan kannattaa kiinnittää yksittäisiä lukuja enemmän huomiota väestön määrään ja rakenteeseen liittyviin kehityssuuntiin, jotka ovat Suomessa verrattain selviä, vaikkakin niiden voimakkuus saattaa ajassa vaihdella. On syytä korostaa, että laskelmissa ei ole otettu kantaa siihen, onko esimerkiksi jokin väestörakenne mahdollinen ts. pystytäänkö jollakin alueella toimimaan laskelmien tuottamalla työikäisen väestön määrällä. Näitä pohditaan jossain määrin väestörakenteen muutoksen vaikutuksia koskevassa osassa.

## 1.2 Alueelliseen väestökehitykseen vaikuttavat tekijät

Väestökehityksen pohjan muodostaa kunkin alueen tämän hetkinen väestörakenne. Se määrittää pitkälle kuinka paljon lapsia syntyy ja millainen on kuolleiden määrä. Väestörakenteet eivät muutu kovin nopeasti. Näin ollen alueiden väliset erot luonnollisessa väestön kasvussa ovat myös verrattain hidasliikkeisiä. Pitkällä aikavälillä hyvin keskeinen tekijä on maan sisäinen muuttoliike. Muuttoliikkeellä on kahtalainen vaikutus: se vaikuttaa välittömästi muuttohetkellä ja kumulatiivisesti pitkällä aikavälillä syntyvyyden kautta. Kumulatiivista vaikutusta kasvattaa se, että muuttajista suuri osa on perheen perustamisen kynnyksellä olevia nuoria. Muuttoliikkeen voimakkuus ja suuntautuminen aaltoilee ajassa paljonkin. Siirtolaisuudella on ollut vaikutusta alueelliseen väestökehitykseen ajoittain. 1960-luvun lopussa Ruotsiin muutto oli niin vilkasta, että kokonaisväestön määrä jopa laski.

**Kuvio 1.1** Väestökehityksen osatekijät.



## 1.2.1 Syntyvyyden, kuolleisuuden ja siirtolaisuuden merkitys alueellisessa väestökehityksessä

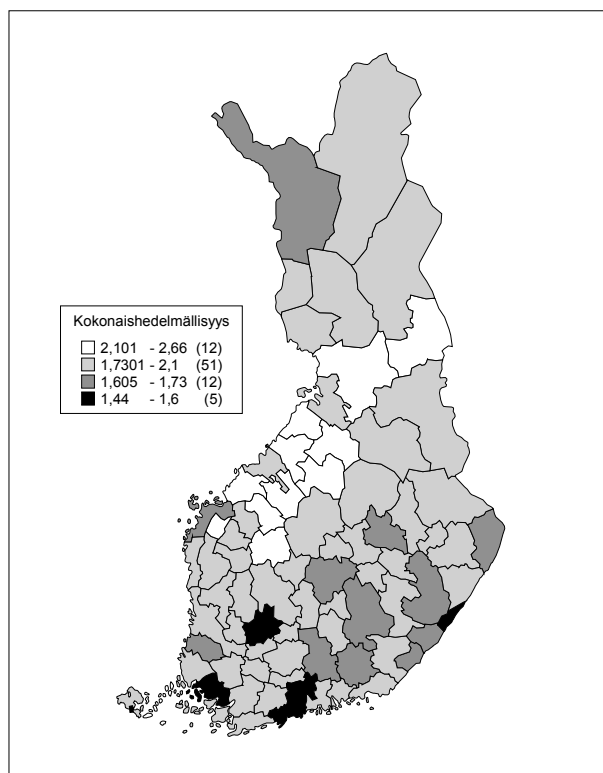
### **Syntyvydessä selkeitä alueellisia eroja**

Syntyneiden lasten määrä naista kohti eli ns. kokonaishedelmällisyys on vaihdellut 1970-luvulta alkaen 1,5 ja 1,85 välillä (ks. Tulevaisuusselonteon liiteraportti 3). Viime vuosina on syntynyt synnytysikäistä naista kohti keskimäärin hieman yli 1,7 lasta.

Kokonaishedelmällisyydessä on selviä eroja maan sisällä. Korkein syntyvyys on pitkään ollut Pohjois-Pohjanmaalla ja erityisesti sen lestadiolaisalueilla. Kolmesatoista seutukunnassa syntyvyys on yli keskimääräisen ”ihannelapsiluvun” (2,1), jolla väestön uusiutuminen turvataan. Korkeimman syntyvyyden alueella Nivala-Haapajärven, Iin ja Ylivieskan seutukunnissa syntyy 2,6 lasta naista kohti. Kuitenkin myös muilla Lapin ja Itä-Suomen alueilla syntyvyys on korkeampi kuin Etelä-Suomessa. Matalin syntyvyys on Uudellamaalla, Varsinais-Suomessa ja Pirkanmaalla, sillä Helsingin, Turun ja Tampereen seutukuntien syntyvyys kuuluu maan matalimpien joukkoon. Alhaisin syntyvyys on Maarianhaminan (1,44) ja Turun (1,49) seutukunnissa.

Korkea syntyvyys vaikuttaa alueelliseen väestörakenteeseen siten, että lasten ja kouluikäisten nuorten määrä on näillä alueilla korkea. Väestön määrä ei kuitenkaan kasva nopeammin kuin muissa vastaavan tyyppisissä seutukunnissa, sillä nuorten opiskeluaikäisten poismuutto on vilkasta kaikista korkean syntyvyyden seutukunnista Oulua lukuun ottamatta.

**Kartta 1.1** Kokonaishedelmällisyys seutukunnittain vuosina 2000–2003.



Lähde: Tilastokeskus.

Kaupungeissa synnytetään selvästi vähemmän lapsia kuin maaseutumaisessa ympäristössä. 2000-luvun alun vuosina maaseudun syntyvyys on noussut ja vastaavasti kaupungeissa alentunut. Kokonaishedelmällisyys onkin ollut viime vuosina suurissa kaupungeissa vain 1,5, mutta maaseutumaisilla alueilla yli 2. Vaikka kaupunkilaisten nuorten elämäntavat ja arvot voivat poiketa ainakin jossain määrin maaseudulla asuvista, erot kaupunkien ja maaseudun välillä voivat kuitenkin heijastella osittain myös asuinpaikan valintaa. Ensinnäkin kaupungeissa on paljon opiskelijoita. Mitä pitempi on koulutus, sitä myöhempään ikään synnytykset ajoittuvat. Lisäksi lasten syntyessä muutetaan pois kaupunkien keskustoista, kun taas lapsettomat asettavat useammin etusijalle keskustassa asuminen.

Syntyvyyden kohottamiseksi synnytysten olisi ajoituttava varhaisempaan elämänvaiheeseen kuin nyt. Alueittaista luvuista havaitaan, että korkeaan syntyvyyteen liittyy synnytysten ajoittuminen varhaisiin vuosiin. Hedelmällisyyslukujen ero alueiden välillä on suurimmillaan 20–30-vuotiaissa. Kaupungeissa synnyttäji-



en keski-ikä on korkeampi, ja hedelmällisyysluku on esim. Helsingin seudulla ja koko Uudellamaalla korkeimmillaan vasta 30–34-vuotiaiden ikäryhmässä. Ylivieskassa sen sijaan jo 20–24-vuotiaiden hedelmällisyys on kaksinkertainen Helsinkiin verrattuna.

Syntyvyyden alueellisen vaihtelun takana on monia asioita: arvot (esim. uskonnollinen vakaumus), sosio-ekonominen asema ja siihen liittyvät arvostukset kuten ammatillisen etenemisen painottaminen, naisten koulutuksen nousu ja elämäntavat. Naisten koulutus siirtää ensisynnytykset myöhäisemmäksi, mutta se ei välttämättä myöhennä yhtä paljon seuraavien lasten hankintaa.

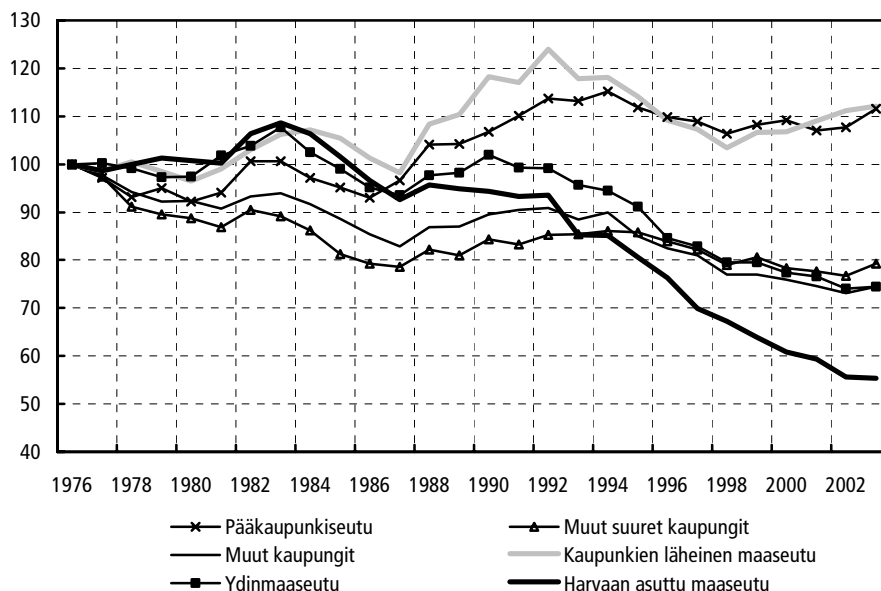
Syntyvyys näyttää usein kohoavan taloudellisesti huonoina aikoina kuten Suomessa laman aikaan. Alueellisesti ei syntyvyys kuitenkaan näytä riippuvan tulo-  
tasosta. Riippuvuus on pikemminkin sen suuntaista, että korkeamman tulotason alueilla eli kaupungeissa synnytetään vähemmän. Tulevaisuuden kannalta on ehkä merkitystä sillä, että alueilla joilla syntyy noin puolet Suomen lapsista, on syntyvyys kaikkien matalin ja synnytysikä korkein.

Myös kuolleisuudessa on alueellisia eroja. Korkein kuolleisuus on Lapissa ja Kainuussa ja yleensäkin maaseudulla. Taustalla on sosio-ekonomiset tekijät. Kuolleisuuserot muuttuvat hitaasti, vaikka sosio-ekonomiset erot alueiden välillä ovat osittain hieman kaventuneet. Tulevan kehityksen kannalta on alue-eroja merkityksellisempää elinajan yleinen pidentyminen, joten kuolleisuuden alue-eroja ei käsitellä tässä tarkemmin.

### **Vauvojen määrään vaikuttaa alueen ikärakenne**

Vaikka syntyvyys onkin korkeampi maaseutualueilla sekä Pohjois- ja Itä-Suomessa kuin etelässä, tämä ei näy muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta (esim. Pohjois-Pohjanmaa) väestökehityksessä, sillä useimmilla maaseutualueilla synnytysikäisten naisten määrä on niin alhainen, että syntyvien lasten määrä on vähentynyt jo pitkään. Erityisen voimakasta aleneminen on ollut 1990-luvulla. Näin ollen luonnollisen väestönkasvun (= syntyneet – kuolleet) kääntymisen laskuksi on seurausta syntyneiden määrän alenemisesta, eikä muutoksista kuolleiden määrässä. Vähitellen, kun vanhusten määrä nousee, alkaa kuolleiden määrä vaikuttaa väestökehitykseen enemmän.

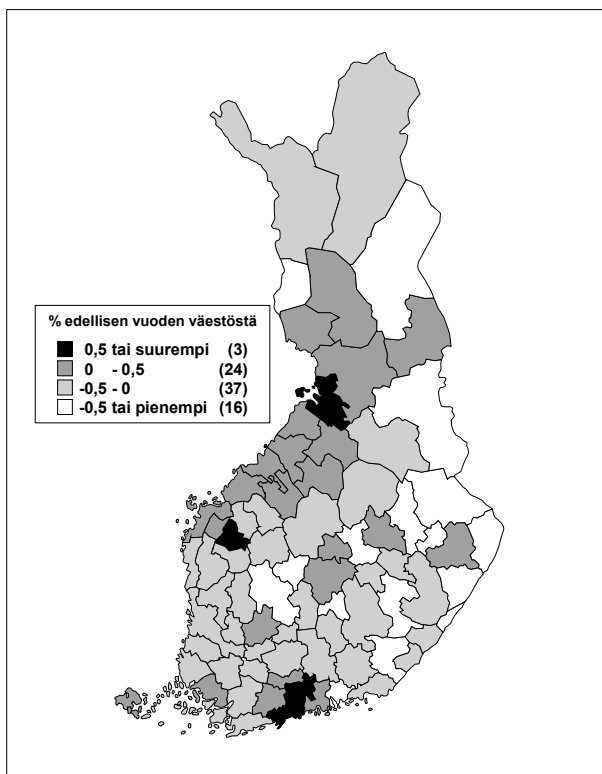
**Kuvio 1.2** Syntyneiden määrän kehitys kuntaryhmittäin vuosina 1976–2003, indeksi 1976=100.



Lähde: Tilastokeskus.

Luonnollinen väestönkasvu pienenee Suomessa vähitellen. Viime vuosina se on ollut enää 6 000–8 000 henkeä. Vuonna 2003 oli 227 kunnassa ja 54 seutukunnassa kuolleita enemmän kuin syntyneitä. Luonnollinen väestön kasvu onkin keskittynyt kaupunkeihin ja niiden kehyskuntiin. Helsingin seutukunnassa syntyneiden määrä ylittää kuolleiden määrän Tilastokeskuksen väestöennusteen mukaan vielä vuonna 2040. Pitkään jatkunut muuttoliike on siis saanut aikaan niin suuret erot väestön ikärakenteeseen, että väestön keskittyminen jatkuu ilman muuttoliikettäkin jo pelkästään luonnollisen väestön kasvun kautta.

**Kartta 1.2** Luonnollinen väestönkasvu seutukunnittain vuonna 2003, prosenttia edellisen vuoden väestöstä.



Lähde: Tilastokeskus.

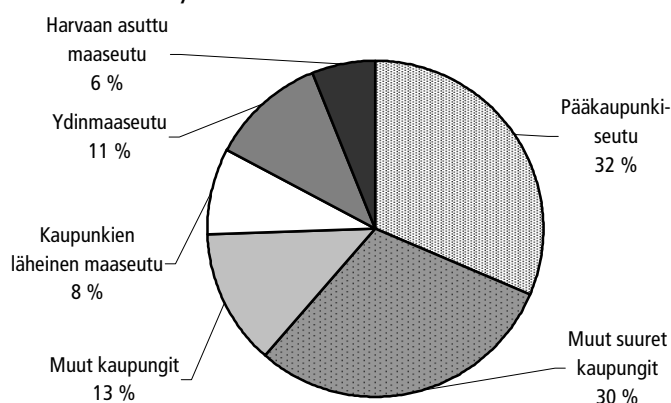
### Siirtolaisuus ja syntyvyys maahanmuuttajien keskuudessa

Nettosiirtolaisuus on ollut muutamana viime vuonna noin 5000 henkeä. Netto-siirtolaisuuden tuomasta väestöstä vajaa kolmasosa jää pääkaupunkiseudulle ja melkein yhtä paljon ohjautuu muihin suuriin kaupunkeihin (kuvio 1.3a). Suurimman määrän maahanmuuttajia saavat pääkaupunkiseudun neljä kuntaa, yhteensä reilut 1 600 henkeä (kuviot 1.3b ja 1.3c). Kaikki alueet – niin kaupungit kuin maaseutukin – saavat muuttovoittoa maahanmuuttajien joukosta. Maahanmuuttajien joukossa on mm. paluumuuttajia, eri pituiseksi ajaksi työhön tulevia, perhesyistä muuttavia ja pakolaisia. Vaikka he asettuvat yllättävän tasaisesti eri seutukuntiin, varsinkin pakolaisista osa muuttaa myöhemmin kaupunkikeskuksiin. Tämä näkyy mm. siinä, että ulkomaalaisväestö on keskittynyt enemmän kaupunkeihin kuin maahanmuutto.

Siirtolaisten keskuudessa syntyvyys on korkeampi kuin kantaväestön joukossa. Hedelmällisyys on korkea niillä kansalaisuusryhmillä, joilla on kotimaassaankin korkea hedelmällisyys. Siirtolaisista korkein syntyvyys on Suomessa asuvilla somalialaisilla, joilla hedelmällisyysluku on 5,1, joka on kuitenkin alhaisempi kuin heidän kotimaassaan. Toisaalta niistä maista tulleilla, joissa hedelmällisyys on erittäin alhainen (esim. entisen Neuvostoliiton alueet) hedelmällisyys on Suomessa alkuperäismaata korkeampi ja hieman suomalaistakin korkeampi. Ulkomaalaistaustaisen väestön osuus on kuitenkin vielä Suomessa niin pieni, että korkealla syntyvyydellä ei ole merkittävää väestövaikutusta.

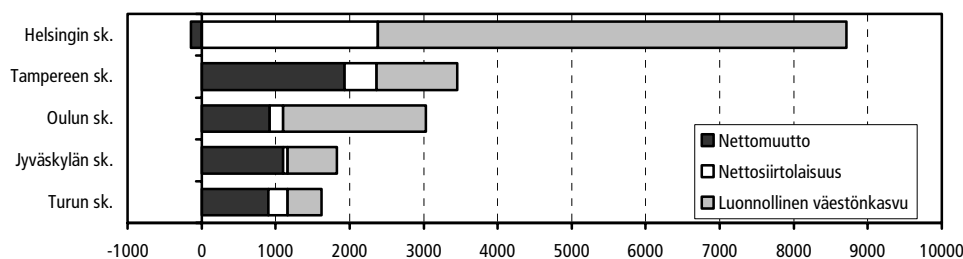
Maahanmuutosta on tullut merkittävä väestön kasvun ylläpitäjä, sillä melkein puolet koko maan väestönlisäyksestä tulee jo nyt siirtolaisuudesta. Siirtolaisissa on miehiä ja naisia suunnilleen yhtä paljon. Helsingin seudulle muuttaa kuitenkin hieman enemmän miespuolisia maahanmuuttajia kuin naisia. Siirtolaisten ikäkauma poikkeaa kantaväestöstä. Heissä on iäkkäitä kantaväestöä vähemmän ja lapsia sekä nuoria enemmän. 25–50-vuotiaita on suunnilleen sama osuus kuin kantaväestössä.

**Kuvio 1.3a** Eri kuntaryhmien saama osuus nettosiirtolaisuudesta.



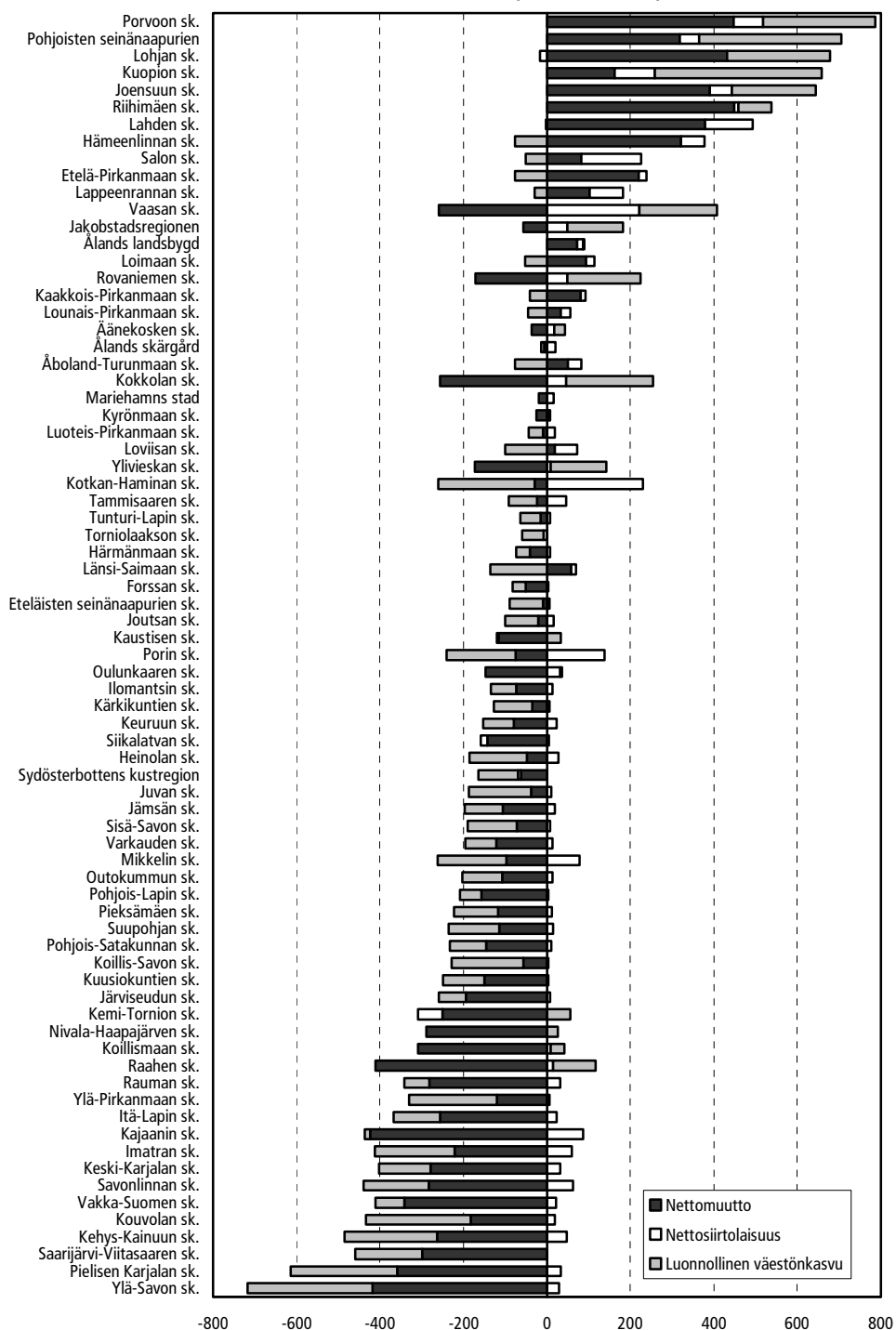
Lähde: Tilastokeskus.

**Kuvio 1.3b** Luonnollinen väestön kasvu, nettomaassamuutto ja nettosiirtolaisuus vuonna 2003 suurimmissa kaupunkiseutukunnissa.



Lähde: Tilastokeskus.

**Kuvio 1.3c** Luonnollinen väestön kasvu, nettomaassamuutto ja nettsiirtolaisuus vuonna 2003 suurten kaupunkien ulkopuol. seutukunnissa.



Lähde: Tilastokeskus.

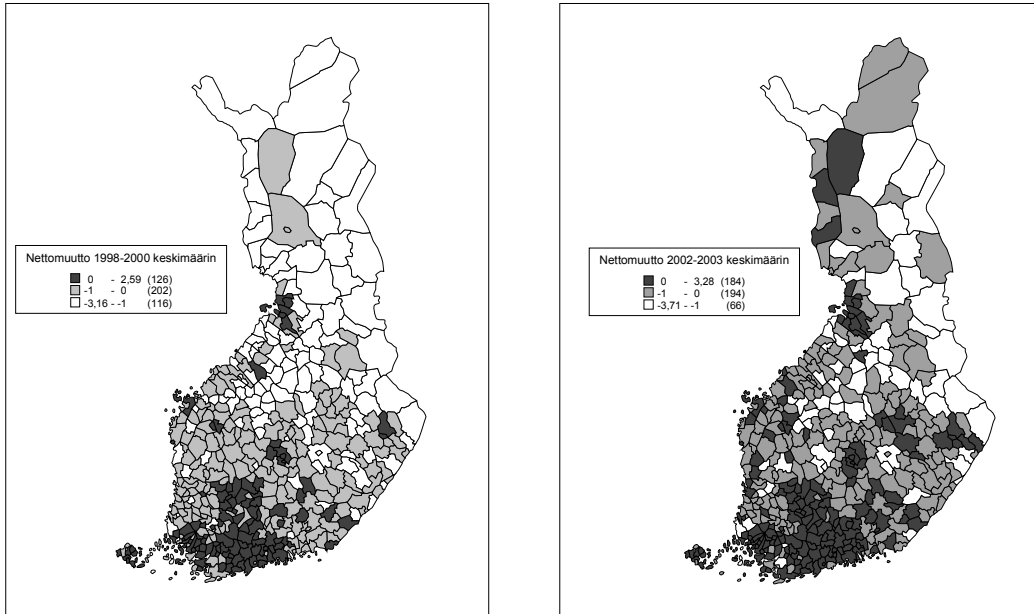
## 1.2.2 Muuttoliike väestörakenteen muovaajana

Muuttamisen määrä ja suunta ovat vaihdelleet viime vuosikymmeninä paljon. Muuttovilkkausta kuvaa se, että viimeisen 30 vuoden aikana muuttajien määrä oli alimmillaan 177 000 vuonna 1992 (3,5 % väestöstä) ja korkeimmillaan 282 000 (5,4 %) vuonna 2001.

Vuodesta 1998 lähtien noin 5 prosenttia suomalaisista on vuosittain vaihtanut asuinkuntaa. Erityisesti nuorten aikuisten muuttoalttius on noussut selvästi 1990-luvun puolivälin jälkeen. Vuonna 1994 voimaan tullut kotikuntalaki osaltaan selittää muuttoaktiivisuuden kasvua, mutta taustalla vaikuttaa myös muita syitä (ks. esim. Nivalainen ja Haapanen, 2002). Parina viime vuonna muuttoliike on tasaantunut hieman ja muuttovoittoa saavien kuntien määrä on lisääntynyt (kartat 1.3a ja 1.3b). Tästä huolimatta muuttoliike on yhä selvästi alueellisesti keskittävämpää kuin esimerkiksi 1980-luvun lopulla.

Muutosta kuvaa hyvin se, että vielä 1990-luvun lopussa pääkaupunkiseutu sai erittäin suurta muuttovoittoa, mutta viime vuosina alueelta on muuttanut pois enemmän ihmisiä kuin tilalle on tullut. Opiskeluikäisten muutto alueelle on edelleen vilkasta, mutta muissa ikäryhmissä muuttovirtojen suunta käy alueelta poispäin. Samaan aikaan pienempien kaupunkien muuttoliike on kääntynyt lievästi voitolliseksi ja kaupunkien läheisen maaseudun muuttovoitto on kasvanut selvästi. Erityisesti nuoret perheenperustamisikäiset suuntaavat kaupunkien läheisille maaseutualueille. Jossakin määrin sama ilmiö on havaittavissa myös ydinmaaseudulla. Sen, samoin kuin harvaan asutun maaseudun, muuttotappio on viime vuosina pienentynyt. Taustalla on se, että nuorten työikäisten ja perheikäisten poismuutto on hieman vähentynyt ja eläkeikää lähestyvien ja nuorten eläkeläisten muutto alueelle jonkin verran kasvanut. Opiskeluikäisten poismuutto maaseudulta on kuitenkin edelleen hyvin vilkasta.

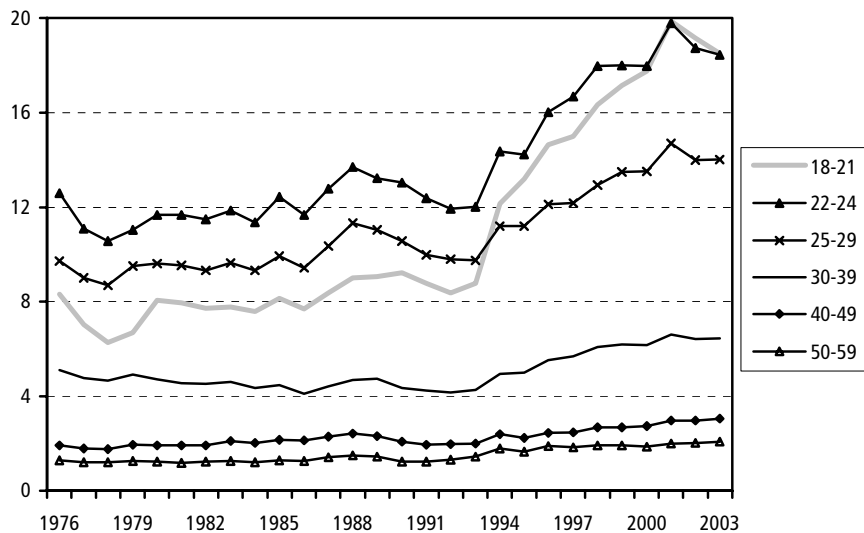
**Kartat 1.3a ja 1.3b** Maassamuuton nettomuutto kunnittain, % väestöstä, vuosina 1998–2000 ja 2002–2003.



Lähde: Tilastokeskus.

Nuoret ovat aktiivisimpia muuttajia: viime vuosina noin 30 prosenttia kaikista muutoista on ollut 18–24-vuotiaiden tekemiä. Lähes viidennes 18–24-vuotiaista vaihtaa asuinkuntaa vuosittain (kuvio 1.4). Käytännössä tämä tarkoittaa, että joka vuosi 80 000–90 000 tämän ikäistä muuttaa kunnasta toiseen.

**Kuvio 1.4** Lähtömuuttoalttius työikäisissä ikäryhmissä vuosina 1976–2003, % (Lähde: Tilastokeskus).



Opiskelu ja koulutuspaikkojen sijainti on merkittävä muuttoa määräävä tekijä. Erityisesti maaseudulta kaupunkiin suuntautuvan muuton taustalla on usein opinnot tai työ (esim. Virtanen, 2003). Nuoret siirtyvät koulutuspaikkakunnille, asettuvat sen jälkeen melko nopeasti sijoilleen, ja 30 ikävuoteen mennessä muuttoalttius on jo laskenut merkittävästi. Nettomuuttoa tarkasteltaessa nuorten muutto on valtaosin muuttoa maalta ja pienistä kaupungeista opiskelupaikkakunnille.

Muuttoliike muovaa alueellista ikä- ja sukupuolirakennetta. Maaseudulla on vähemmän naisia kuin miehiä, sillä naisten muuttoalttius on miehiä suurempi lähes joka ikäluokassa ja naisten muutto alkaa kohota nuoremmissa ikäluokissa kuin miesten. Vuosina 2000–2002 harvaan asutulta maaseudulta lähti keskimäärin 45 prosenttia 19-vuotiaista naisista, 40 prosenttia 20-vuotiaista, 33 prosenttia 21-vuotiaista, 30 prosenttia 22-vuotiaista jne. Miesten vastaavat osuudet ovat selvästi alhaisemmat. Myös pääkaupunkiseudulla ja suurissa kaupungeissa nuorten lähtömuuton vilkkaus on selvästi suurempaa kuin muiden ikäryhmien, mutta muuttoalttius jää alhaisemmaksi kuin maaseudulla eli naisillakin alle 20 prosentin.

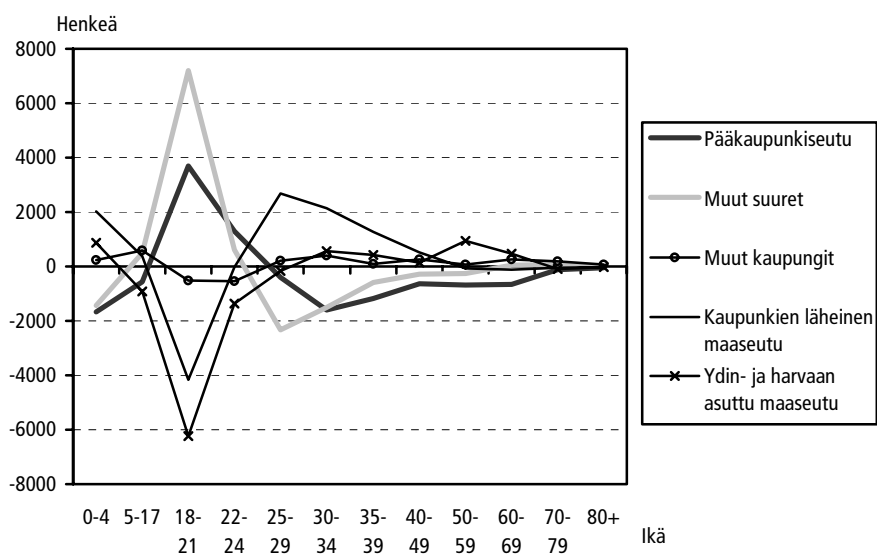
Nuoret muuttavat pääasiassa kaupunkeihin, yli 50 prosenttia 18–24-vuotiaista muuttajista suuntaa joko pääkaupunkiseudulle tai muihin suuriin kaupunkeihin (ks. kuvio 1.5). Vuonna 2003 vain kymmenen suurinta seutukuntaa sai muuttovoittoa 18–24-vuotiaiden ikäryhmässä. Toisaalta maaseudullekin muutetaan, joka neljäs tämän ikäluokan muuttajista asettuu maaseutukuntaan. Nuorten ikäluokkien muuttokäyttäytymisen merkitys maaseudun väestökehityksessä on huomattava, sillä nettomuutolla mitaten noin 50–70 prosenttia maaseudun viimeaikaisesta muuttotappiosta on tullut 18–21-vuotiaista (ks. Huovari ja Volk, 2004). Muuttoliike ei vain ime maaseudulta nykyisiä nuoria ikäluokkia pois, vaan se vaikuttaa myös alueiden tulevaan väestökehitykseen erityisesti synnytysikäisten naisten vähenemisen kautta.

Nuorten opiskelun jälkeiseen sijoittumiseen näyttää ainakin pintapuolisen analyysin perusteella vaikuttavan työmarkkinoiden laajuus. Helsingin seudulla opiskelleista valtaosa asettuu samaan seutukuntaan. Pienemmissä paikoissa opiskelleet sijoittuvat usein pääosin opiskelumaakunnan ulkopuolelle. Yleensä suurin osa sijoittumista tapahtuu jo ensimmäisenä vuonna valmistumisen jälkeen, sen jälkeen muutos on melko pientä. Alasta riippuen 70–90 prosenttia Helsingin seudulla opiskelleista on vielä kolmantena vuonna valmistumisen jälkeen samalla seudulla. Oulun seudulla teknisen ja kaupallisen alan koulutuksen saaneet pysyvät lähes yhtä usein samalla seudulla kuin Helsingissä, mutta muilla aloilla vain noin puolet sijoittuu Oulun seudulle. Karkeasti voi sanoa, että mitä pienempi opiskelukaupunki sitä useammin siirrytään valmistumisen jälkeen pois. Tosin eri aloja opiskelleiden välillä on suurtakin vaihtelua.



Eri elämänvaiheissa muuttokohteet vaihtelevat. Kun nuoret ja perheettömät ovat tyypillisiä kaupunkiin muuttajia, perheellistymisvaiheen muutto suuntautuu suurista kaupungeista niiden ympäristöön ja jonkin verran myös ydinmaaseudulle (esim. Nivalainen, 2003). Sekä ydin- että harvaan asuttu maaseutu saavat pientä muuttovoittoa eläkeiän tienoilla olevista. Kaupungista maaseudulle muuton taustalla onkin usein asuminen ja elinympäristöön liittyvät tekijät (esim. Virtanen, 2003).

**Kuvio 1.5** Nettomuutto iän mukaan alueyhmittäin vuonna 2003.



Lähde: Tilastokeskus.

### Muuttojen syistä

Muuttaminen on aina yksilöiden päätöksentekoa. Niinpä siihen vaikuttaa sekä henkilökohtaiset tekijät kuten arvot tai asenteet, mieltymykset tietynlaiseen elämis- ja asumistapaan että taloudelliset ja sosiaaliset tekijät. Muuttaminen liittyy myös usein henkilöiden elämänvaiheeseen kuten opiskeluun, perheellistymiseen tai työelämästä luopumiseen. Alueiden tasolla muuttoliikkeen suuntaan vaikuttavat eri alueiden veto- ja työntövaikutukset.

Virtasen (2003) tutkimuksen mukaan Suomessa ei muihin pohjoismaihin verrattuna suhtauduta kovin myönteisesti työn perässä muuttamiseen ja työhön liittyvät muuttomotiivit ovat nykyään vähäisempiä kuin 1950- tai 1960-luvuilla. Tosin 1990-luvulla niiden merkitys jälleen kasvoi. Vaikka muuttoliike on vilkasta, kotiseudulle jäämisen oikeutta puolustetaan Suomessa vahvimmin. Niinpä suomalaiset myös kokevat muuton harvemmin vapaaehtoiseksi (65 % tapauksista) kuin ruotsalaiset, norjalaiset tai tanskalaiset. Suomessa vain 13 prosenttia sellaisista

työttömistä, jotka eivät olleet muuttaneet viimeisen kolmen vuoden aikana, olisi valmis muuttamaan työn perässä. Työttömät ovat selvästi haluttomampia muuttamaan kuin työssä olevat. Toisaalta kuitenkin empiirisissä muuttotutkimuksissa on todettu henkilökohtaisen työttömyyden lisäävän jonkin verran muuttoalttiutta (esim. Nivalainen, 2004). Maaseudulla oltiin yleensäkin muuttohaluttomampia kuin kaupungeissa. Esimerkiksi maalle asettuneista 18–30-vuotiaista työn perässä muuttamista vastaan oli enemmistö. Toisaalta kuitenkin opiskelijoilla ei ollut kovin paljon halukkuutta muuttaa opintojen jälkeen entiseen asuinkuntaansa, sillä vain 15 prosenttia harkitsi tätä vaihtoehtoa.

Virtasen aineistossa elämänvaihe ja muut sosiaaliset syyt (yhteen/erilleen muuttaminen yms.) olivat tärkein muuton motiivi (kolmannes kaikista). Omaan tai puolison työhön liittyvä syy oli neljänneksellä (18 %), asumiseen ja ympäristön vaihdokseen 29 prosentilla ja opiskelu 20 prosentilla. Poliitiikan näkökulmasta on merkitystä sillä, että työ- ja opiskelu ovat sellaisia syitä, jotka ovat lähempänä ”pakkomuuttamista”. Asunnon ja asumisympäristön vaihtoon liittyvien osuus näyttää kasvavan.

### 1.3 Väestöskenaariot vuoteen 2030

#### 1.3.1 Väestölaskelmien oletuksista

Väestölaskelmien tarkoituksena on kuvata alueellisen väestökehityksen piirteitä erilaisissa tilanteissa eli eri oletusten vallitessa. Raportissa esitettävät väestölaskelmat on tehty kunnittain, 1-vuotisikäryhmittäin ja sukupuolittain ja niiden toteuttamiseksi on täytynyt tehdä lukuisia oletuksia syntyvyydestä, kuolleisuudesta, siirtolaisuudesta ja maan sisäisestä muuttoliikkeestä (ks. liite 2). Kaikkiin laskelmissa tehtyihin oletuksiin liittyy epävarmuutta ja mitä pidemmälle ajassa mennään eteenpäin, sitä suuremmaksi epävarmuus kasvaa. Tämän vuoksi lukijan on syytä pitää mielessä, että tässä raportissa esitetyt väestötulemat eivät ole ennusteita, vaan skenaarioita, jotka toteutuvat taustaoletusten pysyessä voimassa.

Tarkasteltavat tilanteet ovat:

- 1) Nykyinen kokonaishedelmällisyys (keskimäärin koko maassa 1,7 lasta naista kohti) ja nettosiirtolaisuus (5 000 henkeä/vuosi).
- 2) Korkeampi syntyvyys (1,9) ja nettosiirtolaisuus (15 000).

Molemmassa tehdään kaksi maan sisäisen muuttoliikkeen vaihtoehtoa eli

- A) Hieman tasaantuneen muuttoliikkeen vaihtoehto (vuosien 2002–2003 tapaan) ja
- B) Voimakkaasti keskittävän muuttoliikkeen vaihtoehto (vuosien 1998–2000 tapaan).

Kaikkiaan on siis tehty neljä skenaariota: 1&A, 1&B, 2&A ja 2&B. Näistä skenaario 1&A, eli nykytason syntyvyys ja nettosiirtolaisuus yhdistettynä viime vuosien kaltaiseen maan sisäiseen muuttoliikkeeseen, on valittu *Perusskenaarioksi*, joka esitellään tarkemmin. Muut skenaariot on nimetty seuraavasti: skenaario 1&B on *Vaihtoehto1*, skenaario 2&A on *Vaihtoehto2* ja skenaario 2&B on *Vaihtoehto3*. Niiden tuloksia esitellään siltä osin kun ne poikkeavat Perusskenaariion tuloksista.

Raportoinnissa aluejakona käytetään sekä ns. maaseutu-kaupunkiulottuvuuteen perustuvaa jakoa että seutukuntajakoa (maaseutu-kaupunkiluokitus on esitetty liitteessä 1). Alueellisen väestökehityksen piirteitä, väestön määrää ja ikärakennetta sekä väestöllisen huoltosuhteen kehitystä, kuvataan pitkälti esimerkkien avulla, sillä tilanpuutteen ja alueiden suuren määrän vuoksi kaikkia alueita ei pystytä käsittelemään kattavasti. Samasta syystä myöskään kaikkien skenaarioiden tuloksia ei ole voitu sisällyttää raporttiin. Nämä ovat kuitenkin tarvittaessa saatavissa raportin tekijöiltä.

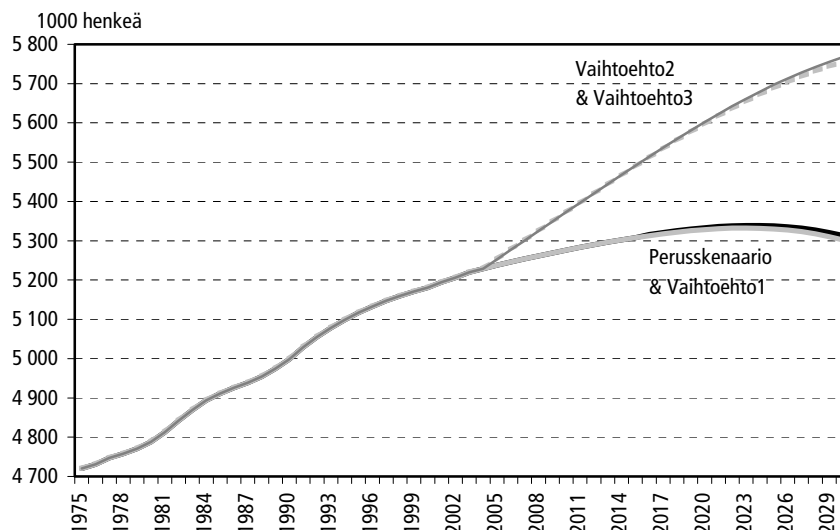
### 1.3.2 Väestökehitys vuoteen 2030

#### 1.3.2.1 Väestön määrä

#### **Nykytilanteen jatkuessa suomalaisten määrä alkaa vähentyä 2020-luvulla**

Suomen väestö on kasvanut viime vuosikymmeninä vuosittain noin 10 000–30 000 henkeä. Nykytason syntyvyydellä ja siirtolaisuudella suomalaisten määrä kasvaa aina 2020-luvun alkuvuosiin saakka, mutta sen jälkeen väkiluku alkaa pikkuhiljaa pienentyä (kuvio 1.6: Perusskenaario ja Vaihtoehto1). Vuonna 2030 Suomessa on noin 5,3 miljoonaa asukasta, eli vajaan satatuhatta henkeä nykyistä enemmän. Syntyvyyden ja siirtolaisuuden kohoaminen (Vaihtoehto2 ja Vaihtoehto3) nopeuttaisi väestönkasvua selvästi. Tässä tapauksessa väestö kasvaisi tarkastelujaksolla suunnilleen samaa tahtia kuin edellisen vajaan kolmenkymmenen vuoden aikana. Vuonna 2030 suomalaisia olisi lähes 5,8 miljoonaa, eli reilut puoli miljoonaa enemmän kuin tällä hetkellä.

**Kuvio 1.6** Koko maan väestökehitys vuosina 1975–2030 vaihtoehtoisissa laskelmissa, 1000 henkeä.



Lähdetiedot: 1975-2003 Tilastokeskus.

### **Väestönkasvu keskittyy tulevaisuudessa samoille alueille kuin nykyisinkin**

Väestönkasvu ei menneinä vuosikymmeninä ole ollut tasaista eri puolilla maata (taulukko 1.1). Kaupunkien läheisellä maaseudulla asukasmäärä on noussut eniten. Myös kaupunkiväestö on kasvanut, erityisesti pääkaupunkiseudun väkiluku on lisääntynyt vauhdilla (erityisen voimakkaasti 1990-luvun jälkipuoliskolla, ks. esim. Nivalainen ja Haapanen, 2002). Toteutunut kasvu on ollut sekä syntneiden enemmyyden että muuttoliikkeen ansiota. Maaseudun asukasluku sen sijaan on supistunut, erityisesti harvaan asuttu maaseutu on menettänyt paljon asukkaitaan. Taustalla on sekä maan sisäinen muuttoliike että luonnollinen väestönkasvu: maaseudulla kuolee jo nykyisin enemmän ihmisiä kuin syntyy.

Perusskenaarion mukaan väestönkasvu keskittyy tulevaisuudessakin samoille alueille, mutta on selvästi hitaampaa. Sekä suhteellisesti että absoluuttisesti eniten vuoteen 2030 mennessä kasvaa kaupunkien läheisen maaseudun asukasmäärä: väestö lisääntyy liki viidenneksellä eli noin 140 000 henkeä (väestön määrää on kuvattu liitteessä 3). Pääkaupunkiseudun ja muiden suurten kaupunkien asukasluku lisääntyy vajaalla kymmenellä prosentilla ja pienemmissä kaupungeissa väestön määrä pysyy lähes nykytasollaan. Maaseudun asukkaiden harveneminen jatkuu: vuosien 2003 ja 2030 välillä ydinmaaseudun asukasluku supistuu reilulla kymmenesosalla ja harvaan asutun maaseudun lähes neljänneksellä. Määrällisesti tämä tarkoittaa yhteensä yli 200 000 asukkaan vähenemistä näillä alueilla.

**Taulukko 1.1** Väestön muutos (%) vuosina 1975–2003 ja 2003–2030.

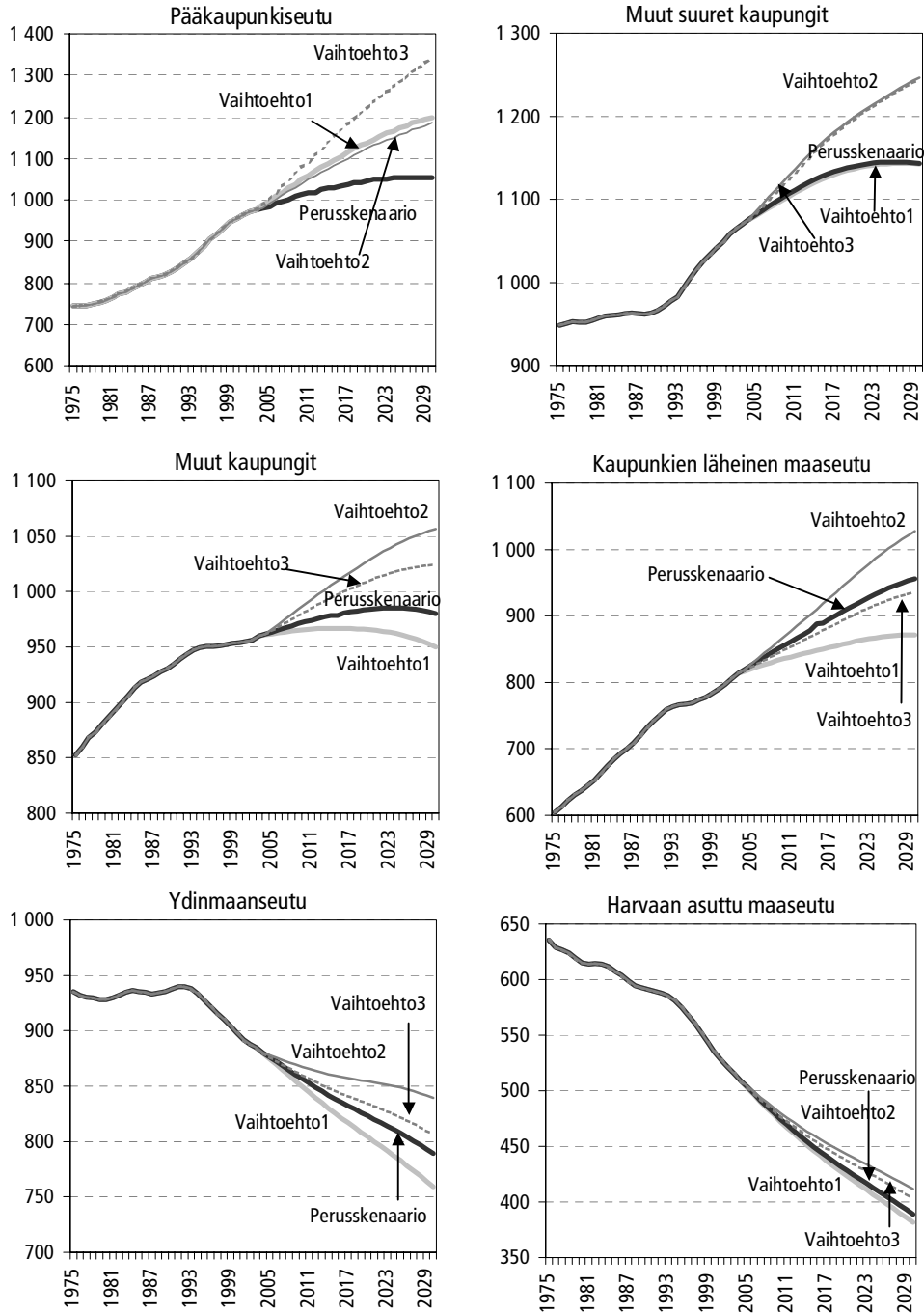
Alue	1975–2003	Muutos, % 2003–2030			
		Perus- skenaario	Vaihto- ehto1	Vaihto- ehto2	Vaihto- ehto3
Pääkaupunkiseutu	31,3	8,2	24,0	21,5	37,4
Muut suuret kaupungit	12,8	6,8	7,1	16,5	16,3
Muut kaupungit	12,6	2,1	-1,0	10,1	6,7
Kaupunkien läh. maas.	34,6	17,5	7,7	26,3	15,0
Ydinmaaseutu	-5,5	-10,8	-15,3	-5,1	-8,8
Harvaan asuttu maa- seutu	-18,9	-24,5	-28,2	-20,1	-21,7
Koko maa	10,6	1,8	1,6	10,5	10,2

Syntyvyyden, siirtolaisuuden ja maassamuuton painoarvo eroaa alueittain (ks. taulukko 1.1 ja kuvio 1.7). Pääkaupunkiseudulla sekä oletukset maan sisäisestä muuttoliikkeestä että syntyvyydestä ja siirtolaisuudesta vaikuttavat kehitykseen selvästi: nopeimman ja hitaimman kasvun skenaarion välinen ero on lähes 300 000 henkeä. Parhaimmillaan, korkeamman syntyvyyden ja siirtolaisuuden ja vuosien 1998–2000 kaltaisen maassamuuton tilanteessa (Vaihtoehto3), pääkaupunkiseudun asukasmäärä olisi vuonna 2030 lähes 40 prosenttia nykyistä suurempi.

Muilla kaupunkialueilla skenaarioiden välinen ero on enimmillään noin 100 000 henkeä. Maan sisäisen muuttoliikkeen vaihtelu ei juurikaan heiluta suurten kaupunkien väestökehitystä (vrt. esim. Perusskenaario ja Vaihtoehto1). Pienemmissä kaupungeissa sillä sen sijaan on merkitystä: väestönkasvu olisi selvästi hitaampaa vuosien 1998–2000 kaltaisen muuttoliikkeen oloissa. Molemmilla alueilla syntyvyyden ja siirtolaisuuden kohoaminen nopeuttaa väestönkasvua huomattavasti.

Maaseudun väestökehityksen kannalta suotuisin skenaario olisi vuosien 2002–2003 maassamuutto yhdistettynä korkeampaan siirtolaisuuteen ja hedelmällisyyteen (Vaihtoehto2). Tällöin kaupunkien läheisen maaseudun väestö lisääntyisi vuoteen 2030 mennessä yli neljänneksellä nykyisestä ja noin 150 000 henkeä enemmän kuin hitaimman kasvun vaihtoehdossa. Ydin- ja harvaan asutun maaseudun suhteellinen väestökato puolestaan supistuisi lähelle viime vuosikymmenien toteutunutta, määrällisesti jopa tätä pienemmäksi. Epäedullisimpaan lopputulokseen johtaisi nykytason syntyvyys ja siirtolaisuus yhdessä vuosien 1998–2000 kaltaisen muuttoliikkeen kanssa (Vaihtoehto1). Tässä tilanteessa ydinmaaseudun väestö vähenisi noin 80 000 ja harvaan asutun maaseudun noin 30 000 henkeä enemmän kuin pienimmän väestönmenetyksen tapauksessa.

**Kuvio 1.7** Alueellinen väestökehitys vuosina 1975–2030 eri skenaarioissa, 1 000 henkeä.



Lähtetiedot: 1975–2003 Tilastokeskus.

## **Suurimmassa osassa maata väestö supistuu**

Nykytason syntyvyyden ja siirtolaisuuden ja viime vuosien maassamuuton jatkuessa väestö lisääntyy vuoteen 2030 mennessä noin 20 seutukunnassa (kuvio 1.8). Pääosin nämä ovat maakuntien keskusseutukuntia tai sijaitsevat eteläisessä Suomessa. Suhteellisesti eniten, yli 30 prosenttia, kasvaa Oulun seutukunnan asukasmäärä. Myös Tampereen seudulla väestö kasvaa yli viidenneksellä nykyisestä.

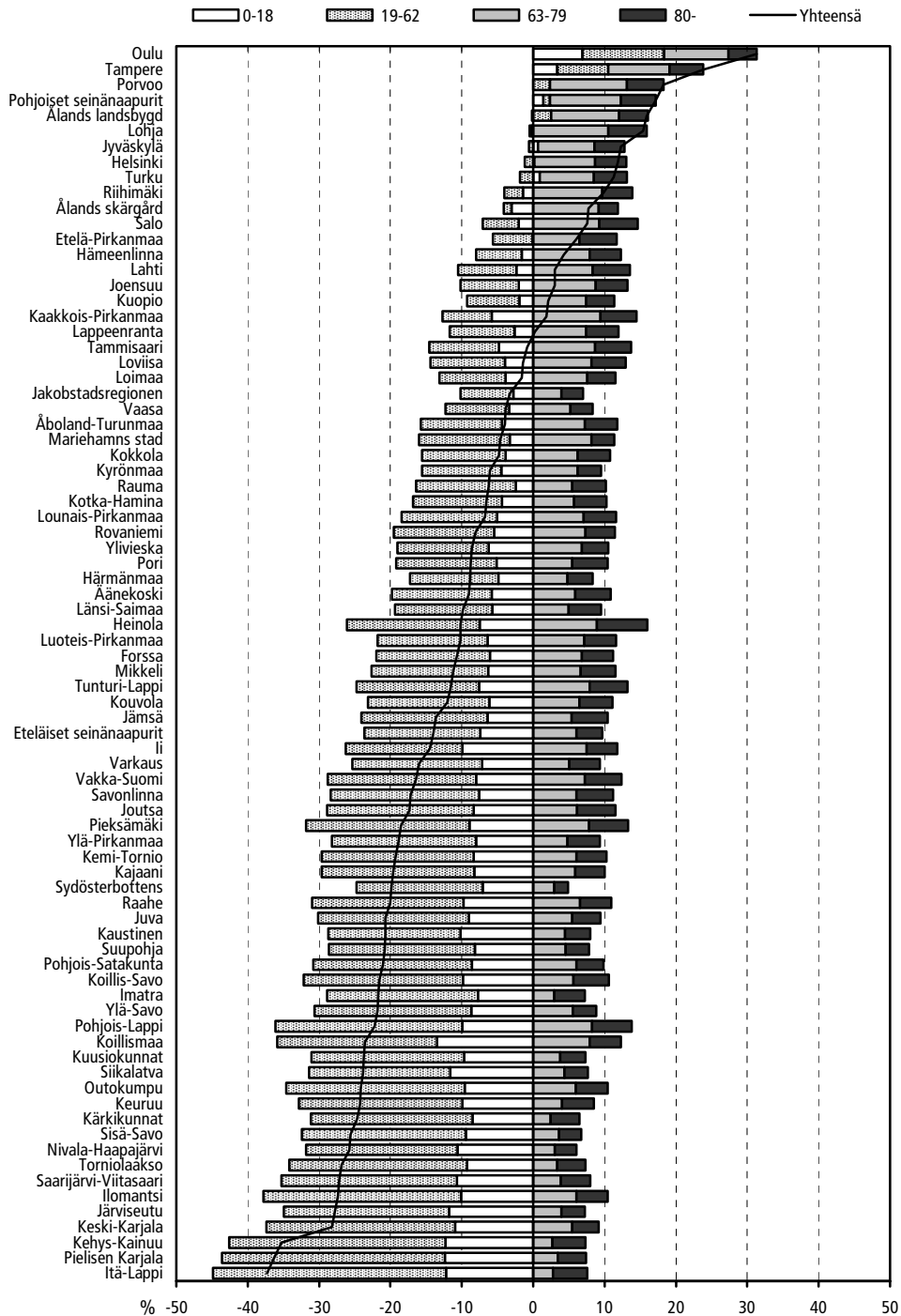
Samaan aikaan suhteellisesti suurimmat väestönmenetykset koetaan Itä-Lapin, Pielisen Karjalan ja Kehys-Kainuun seutukunnissa, joissa väestö vähentyy vuoteen 2030 mennessä kolmanneksella. Kaikkiaan liki 30 seudun asukasmäärä on vuonna 2030 vähintään viidenneksen nykyistä pienempi. Valtaosa näistä sijaitsee maan itä-, keski- tai pohjoisosassa.

Vaihtoehtoiset skenaariot eivät muuta yleiskuvaa, sillä ääripäiden seudut ovat kaikissa tapauksissa jotakuinkin samat. Sen sijaan yksittäisten seutukuntien väestönkasvu voi vaihdella paljonkin. Alimmillaan, voimakkaasti keskittävän muuttoliikkeen ja nykyisen syntyvyyden ja siirtolaisuuden oloissa, vain reilun kymmenen seutukunnan asukasmäärä kasvaisi tarkastelujaksolla. Mikäli syntyvyys ja siirtolaisuus kohoaisivat, väestönkasvu laajenisi useammalle seudulle; parhaassa tapauksessa jopa 30 seutukunnan väkiluku lisääntyisi (Vaihtoehto2). Tällöin esimerkiksi Oulun seudulla olisi vuonna 2030 peräti 40 prosenttia nykyistä enemmän asukkaita.

Joillakin lievästi supistuvan väestön alueilla syntyvyyden ja siirtolaisuuden kohoaminen yhdessä vuosien 2002–2003 kaltaisen maassamuuton kanssa kääntäisi väestönkasvun positiiviseksi. Lähinnä näin tapahtuisi osassa maan länsirannikkoa, esim. Vaasan ja Kokkolan seuduilla.

Myös nopeammin väestöään menettävillä seuduilla on vaihtelua. Esimerkiksi Kajaanin seudun väestö vähenee skenaariosta riippuen 10–20 prosenttia ja Rovaniemen väestönmenetys vaihtelee yli kymmenestä prosentista lähelle nollaa. Tunturi-Lapissa ero on kaikkein suurin, väestö supistuu skenaariosta riippuen 5–30 prosenttia. Yleisesti ottaen Vaihtoehto2 eli korkeampi hedelmällisyys ja siirtolaisuus yhdistettynä vuosien 2002–2003 keskimääräiseen muuttoliikkeeseen tuottaa pienimmän väestönmenetyksen heikoimmilla alueilla.

**Kuvio 1.8** Seutukuntien väestönmuutos vuosina 2003–2030 ja eri ikäryhmien vaikutus väestönmuutokseen (perusskenaario).





## Kaksi viidestä suomalaisesta asuu maaseudulla vuonna 2030

Väestön alueellinen jakauma muuttuu perusskenaariossa vain hieman nykyisestä (taulukko 1.2). Vuoteen 2030 mennessä pääkaupunkiseudun ja suurten kaupunkien osuus kasvaa hieman, molemmilla alueilla asuu tarkastelujakson lopussa noin viidennes suomalaisista. Pienempien kaupunkien osuus pysyy samana kuin on pysynyt jo useita kymmeniä vuosia, vajaassa 20 prosentissa. Maaseutualueilla asuu vuonna 2030 noin 40 prosenttia suomalaisista, tästä joukosta vajaa puolet kaupunkien läheisellä maaseudulla. Tilanne ei ratkaisevasti muutu vaihtoehtoisissa skenaarioissa, ainoastaan pääkaupunkiseudun ja kaupunkien läheisen maaseudun osuudet jonkin verran vaihtelevat maassamuutto-oletuksen mukaan.

**Taulukko 1.2** Väestön alueellinen jakauma vuosina 1975, 2003 ja 2030.

Alue	Osuus koko maan väestöstä, %					
	1975	2003	2030			
			Perus- skenaario	Vaihto- ehto1	Vaihto- ehto2	Vaihto- ehto3
Pääkaupunkiseutu	16	19	20	23	21	23
Muut suuret kaupungit	20	21	22	22	22	22
Muut kaupungit	18	18	18	18	18	18
Kaupunkien läheinen maas.	13	16	18	17	18	16
Ydinmaaseutu	20	17	15	14	15	14
Harvaan asuttu maaseutu	13	10	7	7	7	7
Koko maa	100	100	100	100	100	100

Lähdetiedot: vuosi 1975 ja 2003 Tilastokeskus.

### 1.3.2.2 Väestön ikärakenne

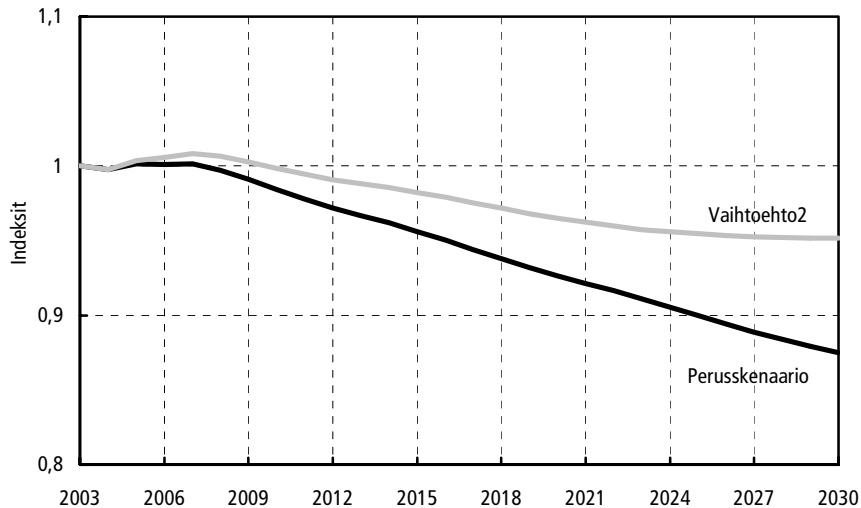
#### Lapsia syntyy kaikilla alueilla vielä neljännesvuosisadan päästäkin

Vuonna 2003 Suomessa syntyi 56 600 lasta, vuonna 2030 nykyisellä hedelmällisyyden ja siirtolaisuuden tasolla vauvoja on noin 50 000. Korkeamman syntyvyyden ja siirtolaisuuden tapauksessa lasten määrä lisääntyisi, tällöin vielä tarkastelujakson lopussakin syntyisi noin 4 000 lasta enemmän kuin tällä hetkellä. Skenaariosta riippumatta kaikilla alueilla syntyy lapsia vielä neljännesvuosisadan kuluttua: pääkaupunkiseudulla syntyy noin viidennes ja harvaan asutulla maaseudulla viitisen prosenttia koko maan vauvoista. Kuntatasollakaan lapset eivät lopu, vaan pienemmissä kunnissa tilanne säilyy nykyisen kaltaisena: jonain vuonna ei synny yhtäkään vauvaa, mutta keskimäärin kuitenkin muutama (olettaen nykyinen kuntarakenne).

## Työikäisten määrä kääntyy laskuun 10 vuoden kuluessa

Suuret ikäluokat poistuvat pian työelämästä ja sen jälkeen eläkkeelle lähtevien määrä on suurempi kuin työkään tulevien.<sup>3</sup> Työikäisten määrä siis vähenee tulevaisuudessa. Skenaariosta riippumatta työikäisen väestön määrä kääntyy laskuun 10 vuoden sisällä (kuvio 1.9). Nykytason syntyvyyden ja siirtolaisuuden vallitessa ikäryhmän koko on vuonna 2030 reilu kymmenen prosenttia (400 000 henkeä) pienempi kuin tällä hetkellä. Korkeamman syntyvyyden ja siirtolaisuuden tapauksessa supistuminen alkaa hieman myöhemmin ja on hitaampaa, tarkastelujakson aikana työikäisten joukko pienenee vain noin viisi prosenttia (ks. myös liite 3).

**Kuvio 1.9** Työikäisen (19–62-v.) väestön määrän kehitys koko maassa vuosina 2003–2030 vaihtoehtoisissa skenaarioissa, indeksi 2003=1.



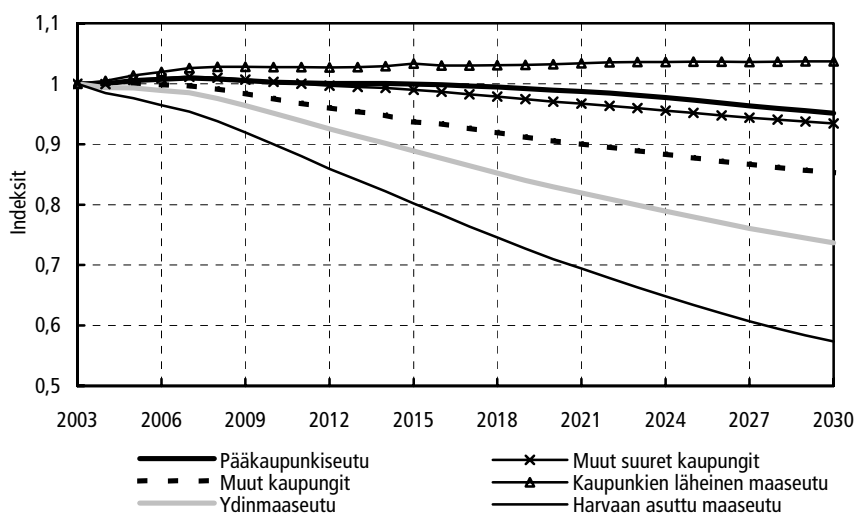
## Syrjäisellä maaseudulla lasten ja työikäisen väestön määrä supistuu voimakkaasti

Työelämästä poistuvien ja sinne tulevien suhde ei ole samanlainen koko maassa, joten työikäisten määrä muuttuu alueellisesti eri tahtia (ks. kuvio 1.10). Perusskenaarion mukaan kaupunkien läheisellä maaseudulla lasten ja työikäisten määrä vielä lisääntyy tarkastelujaksolla, mutta lisäys ei ole kovin suuri. Muilla alueilla työikäiset vähenevät vaihtelevasti. Pääkaupunkiseudulla ikäryhmän koko alkaa

<sup>3</sup> Väestö on näissä tarkasteluissa jaoteltu viiteen ikäryhmään. Työikäisiksi on määritelty 19–62-vuotiaat, koska ensimmäiset tutkimukset eläkeuudistuksen vaikutuksesta viittaavat siihen, että eläkkeelle haluttaisin jäädä 62-vuotiaana. Nuorten osalta raja on vedetty lukion ja ammattikoulun lopettamiskään. 80-vuoden ikärajalle perustelu on todennäköinen hoivan tarpeen kasvu, sillä nykyisin laitoshoidossa aloittaneiden keski-ikä on hieman yli 80 vuotta.

supistua vasta vuotta 2020 lähestyttäessä, eli selvästi myöhemmin kuin koko maassa keskimäärin, ja vuonna 2030 lasten ja aktiivi-ikäisten määrä on vain hiukan nykyistä pienempi. Suurissa kaupungeissa työkäisten määrä kääntyy laskuun 2010-luvun alkuvuosina. Pienissä kaupungeissa ikäryhmän koko alkaa pienentyä jo muutaman vuoden kuluttua ja tarkastelujakson loppuun mennessä tämän ikäiset vähenevät noin 15 prosenttia.

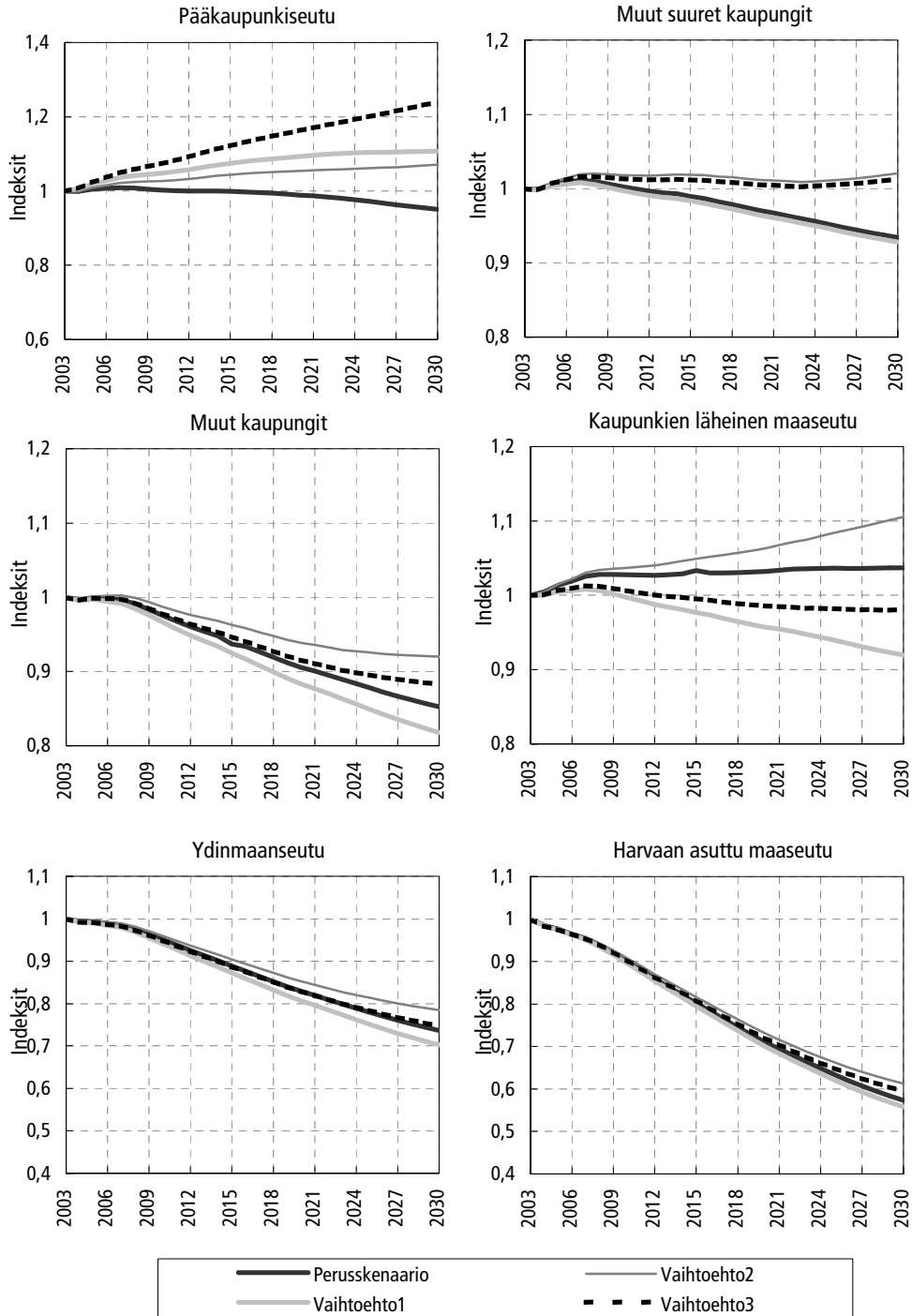
**Kuvio 1.10** Työkäisen (19–62-v.) väestön määrän kehitys alueittain vuosina 2003–2030 (perusskenaario), indeksi 2003=1.



Harvaan asutulla ja ydinmaaseudulla työkäisten määrä on laskenut jo 1980-luvulta saakka. Maaseudun tulevassa väestökehityksessä näkyy muuttoliikkeen ja synnytysikäisten määrän jatkuvan vähenemisen aikaansaama kierre, sillä lasten, nuorten ja työkäisten määrä laskee koko tarkastelujakson ajan. Vuonna 2030 esimerkiksi harvaan asutulla maaseudulla on työkäisiä jäljellä enää alle 60 prosenttia nykyisestä.

Sekä oletukset maassamuutosta että syntyvyydestä ja siirtolaisuudesta vaikuttavat selvästi pääkaupunkiseudun kehitykseen, sillä Perusskenaariosta poiketen työkäisten määrä lisääntyy kaikissa muissa vaihtoehdoissa (kuvio 1.11). Suurissa kaupungeissa maassamuutto-oletuksella ei juurikaan ole vaikutusta, mutta syntyvyys ja siirtolaisuus vaikuttavat selvästi: korkeamman syntyvyyden ja siirtolaisuuden tapauksessa työkäinen väestö jopa hieman kasvaisi jakson aikana (ks. Vaihtoehto2 ja Vaihtoehto3). Pienemmissä kaupungeissakin syntyvyyden ja siirtolaisuuden vaihtelu heijastuu voimakkaasti väestökehitykseen, mutta muuttoliikkeen vaikuttaa erityisesti työkäisten määrään.

**Kuvio 1.11** Työkäisen (19–62-v.) väestön määrän kehitys vuosina 2003–2030 eri alueilla vaihtoehtoisissa skenaarioissa, indeksi, 2003=1.



Kaupunkien läheisellä maaseudulla työikäisen väestön kehitys riippuu ratkaisevasti maan sisäisestä muuttoliikkeestä: vuosien 1998–2000 kaltaisen maassamuuton tapauksessa (Vaihtoehto1 ja Vaihtoehto3) tämän ikäluokan koko alkaa supistua vuoden 2010 jälkeen, vaihtoehtoisen muuttoliikkeen oloissa se kasvaa koko tarkastelujakson ajan. Myös ydinmaaseudulla maassamuutto heiluttelee kehitystä hivenen, mutta harvaan asutulla maaseudulla työikäinen väestö vähenee suunnilleen samaan tahtiin muuttoliikkeestä riippumatta. Syrjäisellä maaseudulla myöskään syntyvyyden ja siirtolaisuuden kohoamisella ei ole oleellista merkitystä työikäisen väestön kehitykseen, sen sijaan lasten ja nuorten määrän laskua se hieman ehkäisee (ks. liite 3).

Skenaariosta riippumatta pääkaupunkiseudun ja muiden suurten kaupunkien sekä kaupunkien läheisen maaseudun osuus työikäisestä väestöstä nousee ainakin hieman, eli työikäinen väestö on tulevaisuudessa aikaisempaa enemmän keskittynyt keskuksiin ja niiden liepeille.

### **Työikäisen väestön kasvu keskittyy muutamalle seudulle**

Työikäisen väestön määrä vähenee myös valtaosassa seutukunnista. Perusskenaariossa, eli nykyisen siirtolaisuuden ja syntyvyyden sekä vuosien 2002–2003 maassamuuton tapauksessa, Oulu ja Tampere ovat ainoat seutukunnat, joissa työikäisiä on neljännesvuosisadan kuluttua selvästi enemmän kuin tällä hetkellä. Lisäksi muutamalla muulla seudulla, esimerkiksi Porvoossa ja Pohjoisissa seinänaapureissa, työikäiset säilyvät kutakuinkin muuttumattomana.

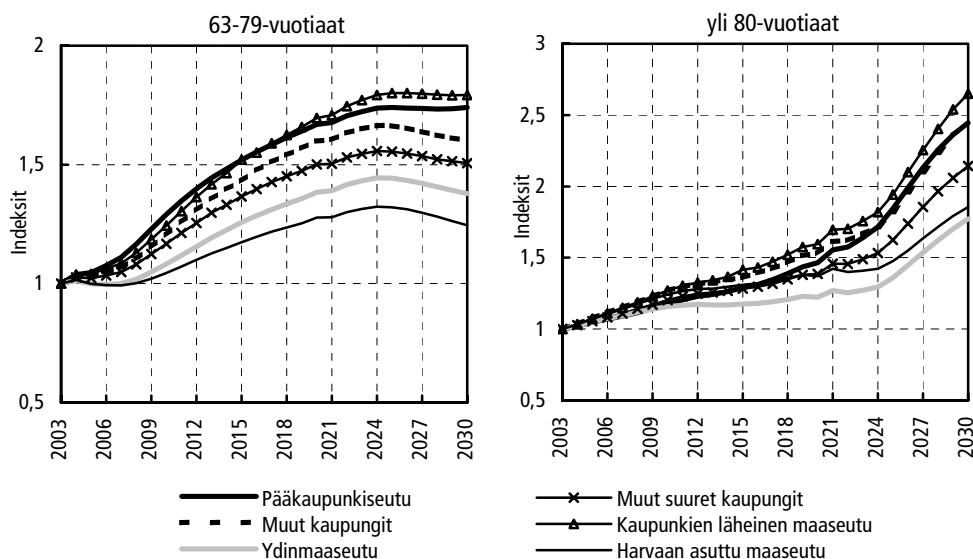
Korkeamman syntyvyyden ja siirtolaisuuden tapauksessa työikäisten määrä lisääntyisi useammalla alueella, eniten vuosien 2002–2003 maassamuuton tapauksessa, jolloin heitä olisi nykyistä enemmän reilussa kymmenessä seutukunnassa. Tässäkin tilanteessa lisäys olisi suurin Oulun seudulla. Joillakin alueilla, esimerkiksi Etelä-Pirkanmaan, Pohjoisten seinänaapurien ja Torniolaakson seutukunnissa, työikäisten määrän kehitys riippuu pitkälti oletetusta muuttoliikkeestä, syntyvyyden ja siirtolaisuuden tasolla ei niinkään ole merkitystä. Sen sijaan esimerkiksi Helsingin seudulla sekä muuttoliike että syntyvyys ja siirtolaisuus vaikuttavat.

### **Eläkeikäisten määrä lisääntyy kaikkialla**

Suurten ikäluokkien ikääntymisen myötä ikääntyvien ja vanhusten määrä lisääntyy vuoteen 2030 mennessä koko maassa ja kaikilla alueilla (kuvio 1.12). Suurten ikäluokkien tuoma aalto näkyy parhaillaan eläkeikää lähestyvien lukumäärän lisääntymisenä. Nuorten eläkeikäisten joukko alkaa kasvaa nopeammin kuluvan vuosikymmenen lopulla ja ikäryhmän koko saavuttaa huippunsa 2020-luvun puolivälissä. Samaan aikaan yli 80-vuotiaiden määrä alkaa nousta ripeästi.

Vuonna 2030 koko maassa nuorempia eläkeikäisiä on nykyiseen verrattuna puoltoistakertainen ja yli 80-vuotiaita yli kaksinkertainen määrä (ks. liite 3). Kaiken kaikkiaan yli 63-vuotiaita on tällöin 70 prosenttia enemmän kuin nyt. Korkeamman siirtolaisuuden skenaariossa eläkeikäisten määrä on hieman nykytason vaihtoehtoa suurempi, sillä myös maahanmuuttajat ikääntyvät muun väestön kanssa. Vaikutus ei kuitenkaan ole merkittävä.

**Kuvio 1.12** 63–79-vuotiaiden ja yli 80-vuotiaiden määrän kehitys eri alueilla vuosina 2003–2030 (perusskenaario), indeksi 2003=1.



Alueellisesti ikääntymisvauhti vaihtelee. Alkutilanteen vanhemman ikärakenteen vuoksi harvaan asutulla ja ydinmaaseudulla eläkeikäisten määrä lisääntyy hitaammin ja suhteellinen muutos on pienempi kuin kaupungeissa: nuorempien eläkeikäisten lukumäärä nousee 20–40 prosenttia ja yli 80-vuotiaiden noin 1,8-kertaiseksi. Suhteellisesti eniten aktiiviyöiän ohittaneiden määrä lisääntyy pääkaupunkiseudulla, pienissä kaupungeissa ja kaupunkien läheisellä maaseudulla, joissa 2020-luvun lopulla on nuoria eläkeikäisiä 1,6–1,9 ja 80 vuotta täyttäneitä 2,5 kertaa nykyinen määrä. Vaihtoehtoisten skenaarioiden välillä ei ole suuria eroja.

Seutukunnittain tarkasteltuna 63–79-vuotiaiden määrä lisääntyy suhteellisesti eniten nykyisen nuoren väestörakenteen seuduilla, kuten Oulussa ja Porvoossa. Yli 80-vuotiaita on vuonna 2030 nykyiseen verrattuna vähintään kaksinkertainen määrä yli 30 seutukunnassa. Pohjois-Lapissa tämän ikäisten määrä kasvaa peräti 200 prosenttia. Määrällisesti sen sijaan lisäys on suurin Helsingin seudulla, jossa 80 vuotta täyttäneitä on neljännesvuosisadan kuluttua noin 50 000 enemmän kuin nyt. Eläkeikäisten määrään siirtolaisuuden kohoamisella ei ole sanottavaa

vaikutusta muualla paitsi Ahvenanmaalla, mutta maassamuutto-oletus vaikuttaa selvästi joillain seuduilla, esimerkiksi Tunturi-Lapissa ja Heinolassa.

### **Pääkaupunkiseudun väestörakenne on tulevaisuudessakin tasapainoinen**

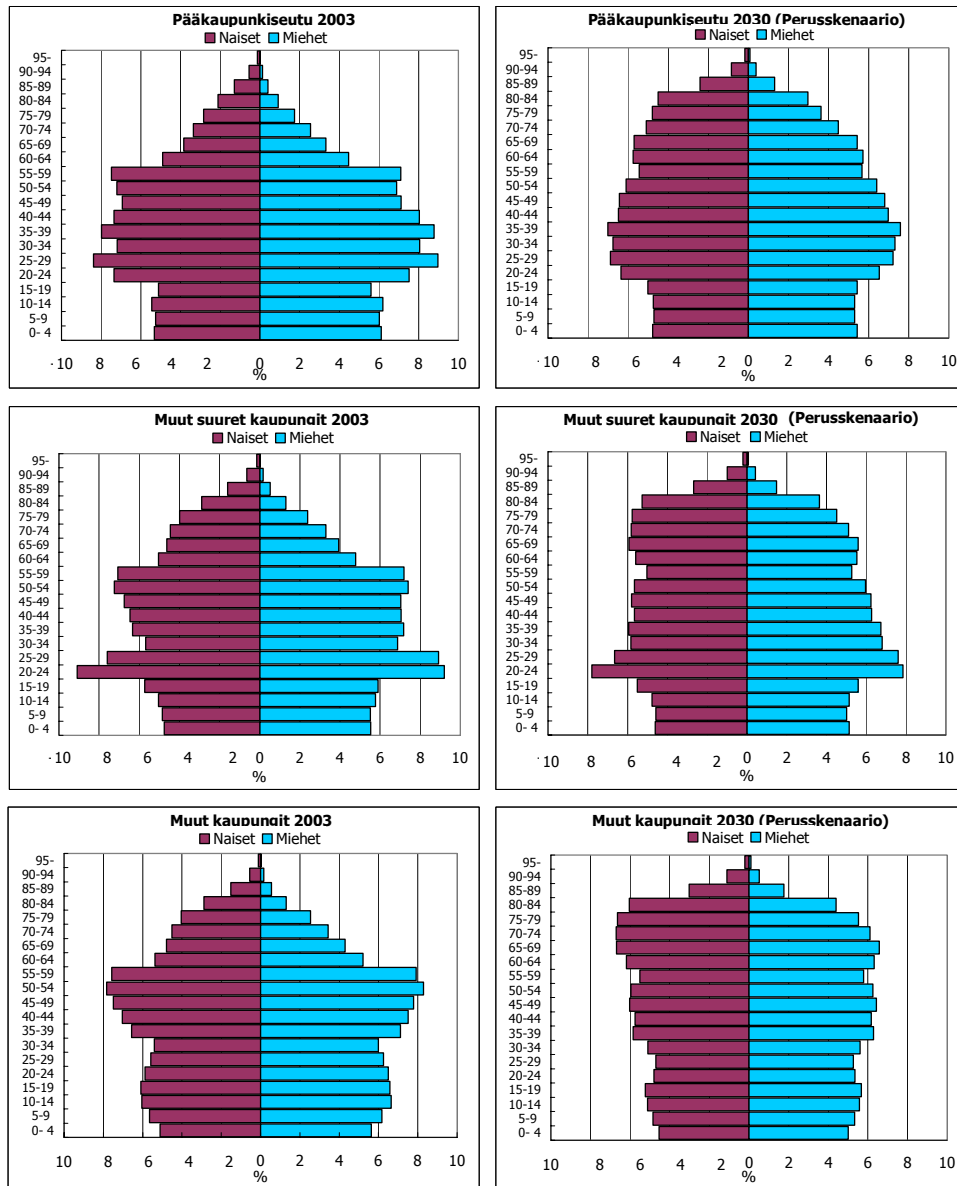
Väestörakenne vanhenee tulevaisuudessa. Nykyisin alle viidennes suomalaista on eläkeikäisiä, 63 vuotta täyttäneitä. Vuoteen 2030 mennessä ikäryhmän osuus väestöstä kohoaa lähes 30 prosenttiin. Samaan aikaan työikäisten osuus putoaa nykyisestä 60 prosentista hieman päälle 50 prosenttiin.

Väestöpyramidit kuvaavat väestön jakautumista eri ikäluokkiin sukupuolittain ja ne antavat hyvän käsityksen väestörakenteen tasapainoisuudesta. Sekä nyt että tulevaisuudessa yhteistä kaikille alueille on se, ettei yhdenkään väestöpyramidi enää juurikaan muistuta pyramidia (kuvio 1.13). Toinen yhdistävä tekijä on suuret ikäluokat. Jo nyt suuret ikäluokat ovat kivunneet yli pyramidin puolivälin ja neljännesvuosisadan kuluessa ne vähitellen lähestyvät sen huippua. Muutoin ikärakenne vaihtelee alueittain selvästi ja tulevaisuudessa erot kasvavat edelleen.

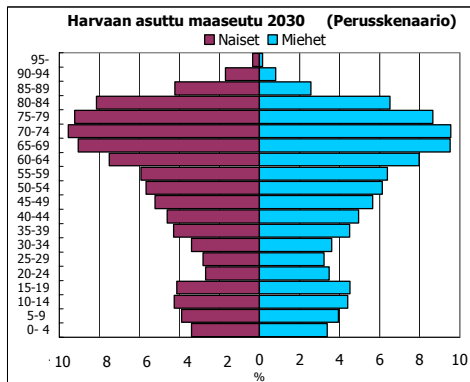
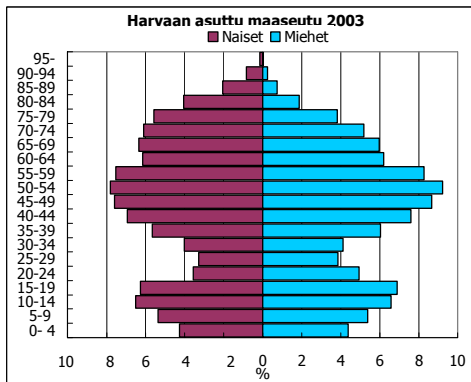
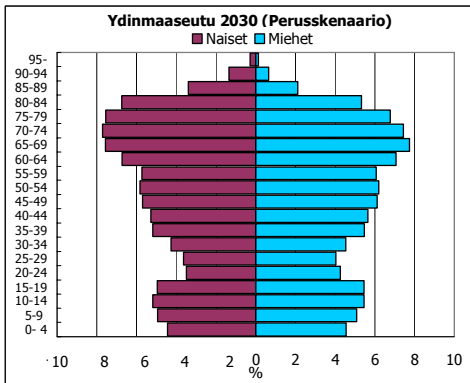
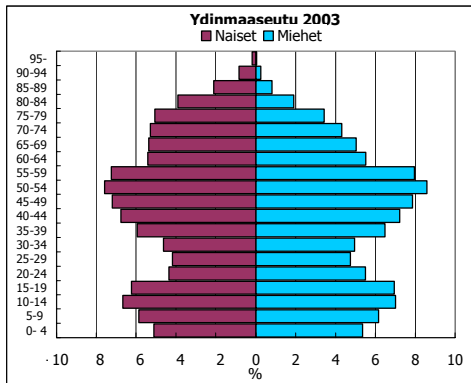
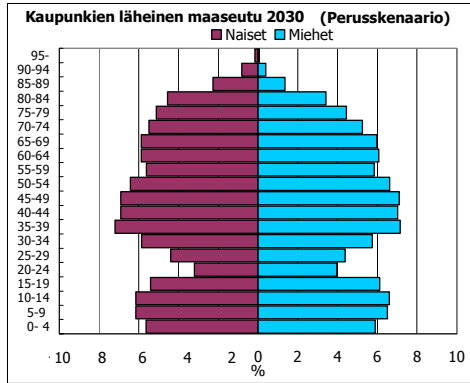
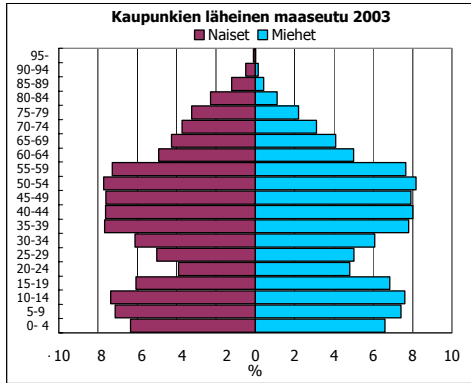
Pääkaupunkiseudun asukkaista keskimääräistä useampi on työikäinen, tällä hetkellä liki kaksi kolmesta alueella asuvasta kuuluu tähän ikäluokkaan. Vielä vajaan 30 vuoden päästäkin työssä on noin 60 prosenttia väestöstä. Pääkaupunkiseudun vuoden 2030 väestöpyramidi muistuttaakin hieman sientä. Muuttoliikkeen ansiosta ikärakenne painottuu alle 50-vuotiaisiin ja erityisesti parhaassa työssä olevia, 20–40-vuotiaita, on paljon. Pääkaupunkiseudulla eläkeikäisten osuus on vielä vuonna 2030 pienempi kuin harvaan asutulla maaseudulla jo tällä hetkellä.

Muissa suurissa kaupungeissa opiskeluikäisten sisäänmuutto näkyy hyvin selvästi väestön rakenteessa, 20–30-vuotiaat ovat kolmen vuosikymmenen kuluttuakin suurin ikäluokka. Pienemmissä kaupungeissa väestörakenne on vuoteen 2030 mennessä muuttunut melko tasaiseksi ja suurten ikäluokkien ikääntymisen vuoksi suurimmat ikäryhmät löytyvät eläkeikäisten joukosta.

**Kuvio 1.13** Alueellinen väestörakenne vuosina 2003 ja 2030.







Lähtetiedot: vuosi 2003 Tilastokeskus.

## **Nuorten poismuutto näkyy selvästi maaseudun väestörakenteessa**

Kaupunkien läheisellä maaseudulla ikäjakauma on vuonna 2030 melko tasapaksu, lukuun ottamatta selvää lovea opiskelikäisten nuorten aikuisten kohdalla. Nykyiseen verrattuna vanhusten määrä on lisääntynyt huomattavasti, mutta muutoin väestöpyramidin muoto on pysynyt jotakuinkin entisen kaltaisena. Opiskelikäisten poismuutto vähentää nuorten määrää, mutta toisaalta alueelle muuttaa jatkuvasti nuoria perheitä, joten lasten määrä pysyy korkeana.

Erityisesti harvaan asutulla maaseudulla, mutta myös ydinmaaseudulla, väestöpyramidin painopiste siirtyy pyramidin yläosaan. Vuonna 2030 harvaan asutun maaseudun väestöstä yli 40 prosenttia on täyttänyt 63 vuotta. Myös ydinmaaseudulla vastaava osuus on hyvin korkea. Maaseudulla joka kymmenes asukas on yli 80-vuotias. Nykyisin maaseudun väestöstä 55 prosenttia on työiässä, vuonna 2030 vastaava osuus on vain reilut 40 prosenttia. Nuorten aktiivi-ikäisten poismuutto näkyy selkeästi alle 50-vuotiaiden määrässä. Muuttoliikkeen ikärakennetta vinouttavaa vaikutusta voimistaa vielä se, että synnytysikäisten väheneminen vähentää koko tarkastelujakson ajan myös syntyvien lasten määrää ja tätä kautta nuorten määrää, mikä edelleen vähentää syntyvien lasten määrää. Etenkin harvaan asutulla maaseudulla väestöpohja on muuttumassa hyvin kapeaksi ja vanhuspainotteiseksi.

Koko maan väestörakenne ei juurikaan muutu skenaariosta toiseen, ainoastaan eläkeikäisten osuus väestöstä pienenee parilla prosenttiyksiköllä ja lasten ja nuorten kasvaa vastaavasti, mikäli syntyvyys ja siirtolaisuus kohoavat. Myöskään alueellisesti eri skenaariot eivät tuota kovinkaan erilaisia väestörakenteita. Korkeamman syntyvyyden ja siirtolaisuuden tapauksessa lasten ja nuorten osuus väestöstä on kaikilla alueilla jonkin verran perusvaihtoehtoa suurempi ja nuorempien ikääntyneiden hieman pienempi, mutta dramaattisia eroja eri skenaarioiden välillä ei ole.

## **Ikääntyneiden väestöosuus nousee erityisesti muuttotappioseuduilla**

Myös seutukuntien väestörakenteen erot ovat jo nykyisin suuria (ks. liite 5). Työikäisen väestön osuus vaihtelee 50 ja 65 prosentin välillä. Eniten työikäisiä suhteessa väestöön on Helsingin seudulla. Myös muutoin ikärakenteissa on mitattavia eroja. Esimerkiksi Oulun seutukunnassa on alle kouluikäisiä kymmenisen prosenttia ja yli 63-vuotiaita suunnilleen saman verran, mutta eteläkarjalaisessa Kärkikuntien seutukunnassa vastaavat osuudet ovat 5 ja 30 prosenttia. Kuntatasolla erot ovat vielä suurempia: eläkeikäisiä on Oulunsalon kunnassa tällä hetkellä alle kymmenesosa väestöstä, mutta Luhangan kunnassa vastaava osuus on liki 40 prosenttia.

Tulevina vuosina sekä luonnollisen väestönkasvun eroavuus että muuttoliike kasvattavat eroja edelleen. Vuonna 2030 työikäisten osuus on suurin Helsingin seudulla ja muissa suurissa seutukunnissa, joissa tämän ikäisiä on yhä selvästi yli puolet asukkaista. Lähes kaikilla alueilla eläkeikäisiä on vähintään viidennes väestöstä, mutta ikääntyneiden osuus nousee erityisesti muuttotappioseuduilla. Esimerkiksi Ilomantsin seutukunnassa yli 63-vuotiaiden osuus väestöstä kasvaa jakson aikana yli 25 prosenttiyksiköllä, kun taas Oulussa vastaava nousu on vain alle 10 prosenttiyksikköä. Korkeimmillaan eläkkeellä olevia on puolet väestöstä, jolloin vajaat 40 prosenttia on työikäisiä ja kymmenisen prosenttia nuoria ja lapsia. Tällainen väestörakenne on esimerkiksi Itä-Lapin, Ilomantsin ja Pielisen Karjalan seutukunnissa.

Eri skenaariot eivät tuo oleellisia muutoksia seutukuntien ikärakenteisiin. Syntyvyyden ja siirtolaisuuden kohoaminen näkyy seutukuntien väestörakenteissa lähinnä siten, että useammalla seudulla alle 19-vuotiaita on yli viidennes väestöstä ja eläkeikäisten osuus kohoaa yli 40 prosenttiin hieman harvemmin. Skenaarioiden välillä eläkeikäisten osuuden vaihtelu on enimmillään 10 prosenttiyksikköä ja alle työikäisten 6 prosenttiyksikköä (molemmat Torniolaakson seudulla).

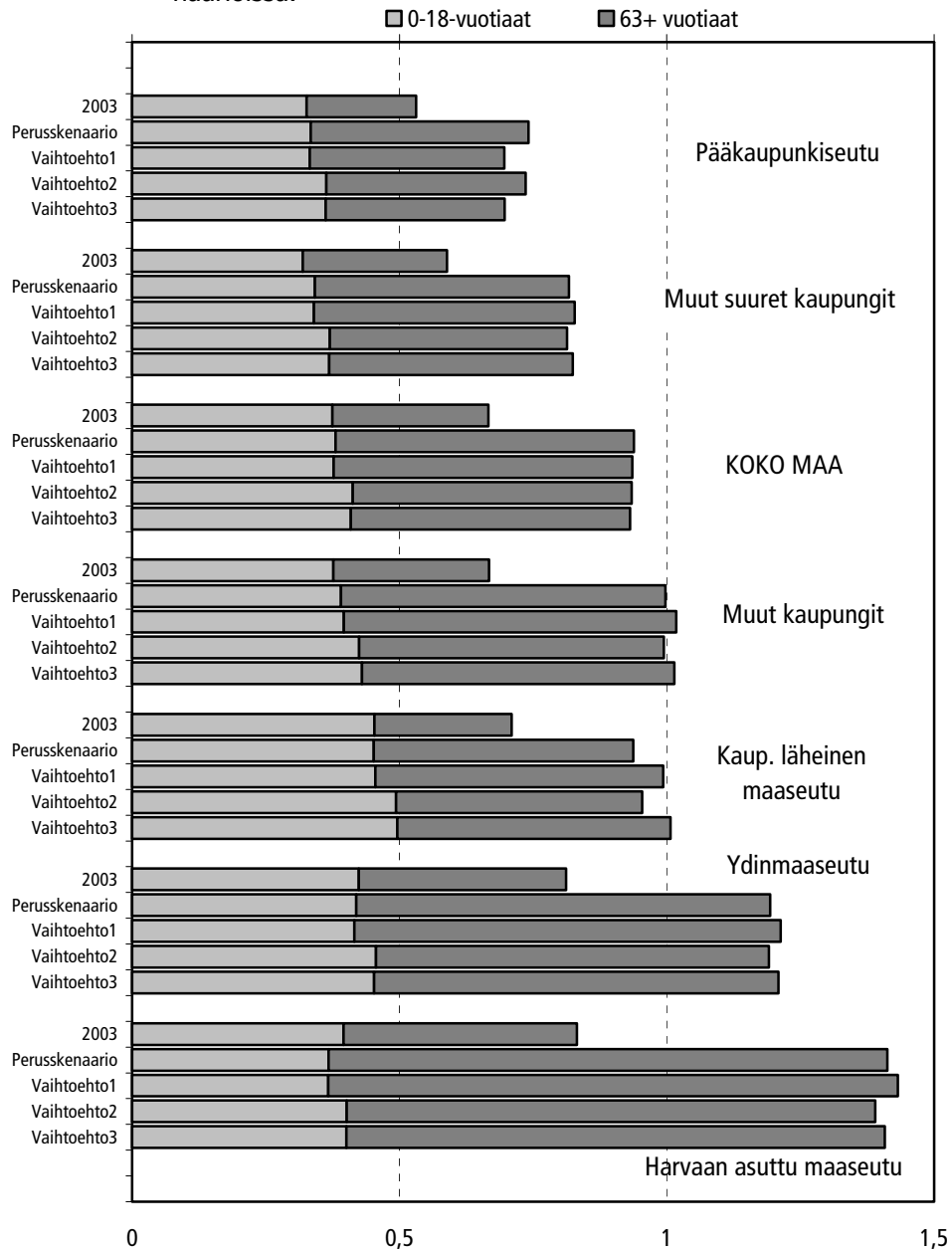
### **Väestöllinen huoltosuhte heikkenee kaikilla alueilla ja alue-erot kasvavat**

Eräs tapa kuvata väestön rakennetta on laskea ns. väestöllisiä huoltosuhteita, eli tarkastella, kuinka paljon lapsia, nuoria ja eläkeikäisiä on suhteessa työikäiseen väestöön.<sup>4</sup> Koko maassa huoltosuhte on nykyisin vajaa 0,7, eli kymmentä työikäistä kohti on 7 työiän ulkopuolista. Laskentajakson aikana työiän ulkopuolisten määrä lisääntyy, ja vuonna 2030 kymmentä työikäistä kohti on yli kaksi työiän ulkopuolista enemmän kuin nyt. Lisäys aiheutuu nimenomaan eläkeikäisen väestön määrän kasvusta, sillä lasten ja nuorten määrä suhteessa työikäisiin pysyy lähes muuttumattomana. Syntyvyyden ja siirtolaisuuden kohoamisella ei ole sanottavaa vaikutusta koko maan huoltosuhteeseen.

---

<sup>4</sup> Tässä väestölliset huoltosuhteet laskettu: (0–18-v. + yli 63-v. )/ 19–62-v.

**Kuvio 1.14** Väestöllinen huoltosuhde alueittain vuosina 2003 ja 2030 eri skenaarioissa.



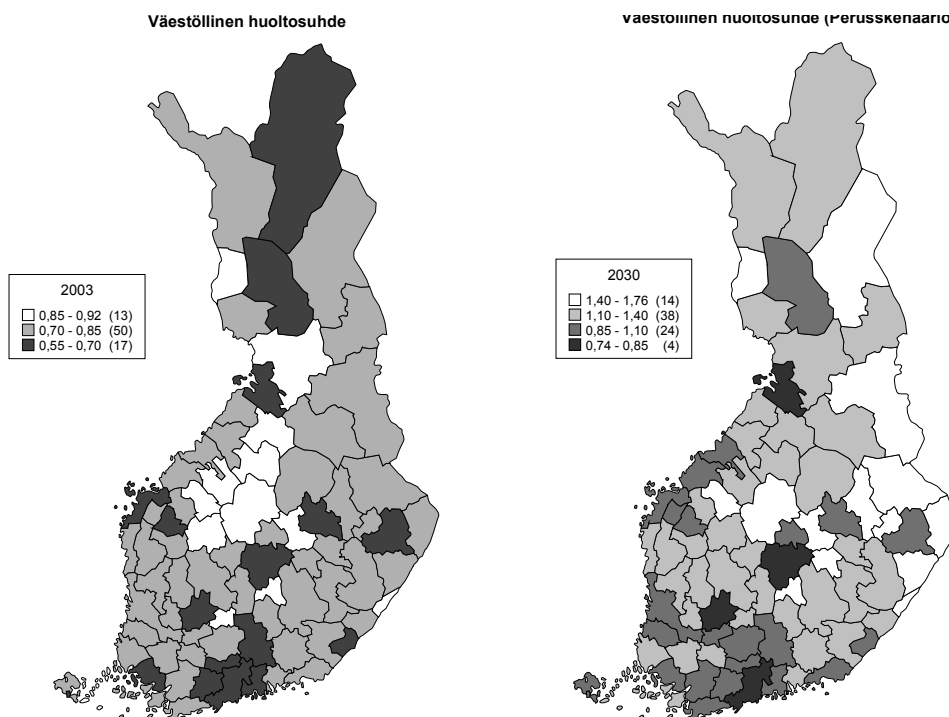
Lähdetiedot: vuosi 2003 Tilastokeskus.

Väestöllinen huoltosuhte heikkenee kaikilla alueilla (kuvio 1.14). Alueellisesti huoltosuhteissa on suurta vaihtelua jo tällä hetkellä ja skenaarioiden mukaan erot kasvavat tulevaisuudessa. Vuoteen 2010 saakka tosin kehitys eri alueilla on melko tasaista, mutta sen jälkeen erot alkavat kasvaa. Esimerkiksi harvaan asutun maaseudun huoltosuhte on tarkastelujakson lopussa noin kaksinkertainen pääkaupunkiseudun huoltosuhteeseen nähden, kun nykyisin vastaava suhdeluku on 1,6.

Vuonna 2030 ydinmaaseudulla on 12 ja harvaan asutulla maaseudulla 14 työiän ulkopuolista kymmentä työkäistä kohti. Valtaosa ei-työkäisistä on vanhuksia. Ikärakenteen alueellista vinoutumista kuvaa hyvin se, että vuonna 2030 maaseudulla pelkästään vanhushuoltosuhte on korkeampi kuin koko väestöllinen huoltosuhte pääkaupunkiseudulla. Pääkaupunkiseudun huoltosuhte on vasta neljännesvuosisadan kuluttua sama kuin koko maassa nyt. Vuonna 2030 pienimmissä kaupungeissa huollettavia on yhtä paljon kuin huoltajia ja kaupunkien läheisellä maaseudullakin lähes saman verran. Erona näiden kahden alueen välillä on tosin se, että kaupunkien läheisen maaseudun huoltosuhdetta nostaa lasten suuri määrä, pienissä kaupungeissa huoltosuhte on hieman vanhuspainotteisempi.

Myös seutukunnittain huoltosuhteet vaihtelevat selvästi (kartat 1.4a ja 1.4b). Helsingin, Tampereen ja Oulun väestöllinen huoltosuhte on alhaisin sekä nyt että tulevaisuudessa. Myös Jyväskylän seutu on matalimpien joukossa. Vaihtoehtoiset skenaariot eivät tuota kovinkaan erilaisia huoltosuhteita, sillä seutukuntien vaihteluväli on suurimmillaan 0,7–1,9 ja pienimmillään 0,7–1,7 (ks. liite 6). Vaikka häntäpäin järjestys hieman elää laskelmasta toiseen, kaikissa tapauksissa korkeimmat huoltosuhteet löytyvät maan itäreunalta sekä keskivaiheilta.

## Kartat 1.4a ja 1.4b Väestöllinen huoltosuhde seutukunnittain vuosina 2003 ja 2030 (Perusskenaario).



Lähtetiedot: vuosi 2003 Tilastokeskus.

## 1.4 Tilastokeskuksen väestöennuste

### 1.4.1 Väestöennusteen oletuksista

Tässä luvussa esitetään lyhyt yhteenveto Tilastokeskuksen syksyllä 2004 julkaiseman väestöennusteen tuloksista. Tilastokeskuksen väestöennuste (TK) on peruseriaanteeltaan samankaltainen kuin luvussa 1.3 esitetyt väestöprojektiot, mutta ennusteen taustaoletukset ovat hieman erilaiset. Ennuste pohjautuu seuraaviin oletuksiin: koko maan keskimääräinen kokonaishedelmällisyysluku 1,8, nettosiirtolaisuus 6 000 henkeä/vuosi ja maan sisäinen muuttoliike vuosien 2000–2003 kaltaista (oletuksia on kuvattu liitteessä 7).

Tilastokeskus tekee myös ns. omavaraislaskelman, joka kuvaa tilannetta, jossa sekä maan sisäisen muuttoliikkeen että siirtolaisuuden oletetaan pysähtyvän täysin. Laskelma antaa käsityksen muuttoliikkeen väestövaikutuksesta ja alueella

nykyisin asuvan väestön kyvystä ylläpitää väestönkasvua. Näin ollen se tarjoaa hyvän vertailukohdan erilaisille väestökkenaariolaskelmille. Omavaraislaskelman (OV) keskeiset tulokset summataan Tilastokeskuksen väestöennusteen esittelyn yhteydessä.

## 1.4.2 Väestökehitys vuoteen 2030

### 1.4.2.1 Väestön määrä

#### **Kuolleiden määrä ylittää syntyneiden määrän 2020-luvun alkuvuosina**

Suomen väkiluku kasvaa ennusteen mukaan 2020-luvun loppuvuosiin asti. Vuonna 2030 suomalaisia on reilu 5,4 miljoonaa, eli noin 4 prosenttia nykyistä enemmän. Vuotuinen kuolleiden määrä tosin ylittää syntyneiden määrän jo 2020-luvun alkuvuosina, mutta nettomaahanmuuton on oletettu pitävän väestönkasvua yllä jonkin aikaa vielä sen jälkeen (ks. Tulevaisuusselonteon liiteraportti 1).

#### **Kaupunkien läheinen maaseutu kasvaa ripeimmin**

Alueryhmittäin tarkasteltuna kaupunkien läheisen maaseudun väkiluku kasvaa nopeimmin vuosina 2003–2030 (taulukko 1.3). Alueen asukasluku nousee tarkastelujaksolla noin 15 prosenttia. Pääkaupunkiseudun väestö lisääntyy reilut kymmenen prosenttia. Muillakin kaupunkialueilla on kolmen vuosikymmenen kuluttua hieman nykyistä enemmän asukkaita. Harvaan asuttu maaseutu menettää väestöä selvästi, vuoteen 2030 mennessä sen asukasmäärä supistuu lähes viidenneksellä. Ydinmaaseudulla on vuonna 2030 viitisen prosenttia vähemmän asukkaita kuin nyt.

**Taulukko 1.3** Väestö alueittain vuosina 2003 ja 2030 ja väestönmuutos vuosina 2003–2030 (Lähdetiedot: Tilastokeskus).

Alue	Väestö 2003	Väestö 2030		Muutos 2003–2030, %	
		TK	OV	TK	OV
Pääkaupunkiseutu	976 222	1 097 000	1 017 000	12,4	4,1
Muut suuret kaup.	1 070 181	1 147 000	1 079 000	7,1	0,8
Muut kaupungit	959 835	1 000 000	971 000	4,2	1,2
Kaup. läh. maas.	813 490	941 000	896 000	15,6	10,1
Ydinmaaseutu	884 601	834 000	888 000	-5,7	0,4
Harvaan as. maas.	515 403	425 000	476 000	-17,6	-7,7
Koko maa	5 219 732	5 443 000	5 326 000	4,3	2,0

Huom. TK=Tilastokeskuksen väestöennuste; OV=Omavaraislaskelma

Vuonna 2030 kaikkiaan 24 seutukunnan asukasmäärä on nykyistä suurempi. Suhteellisesti voimakkaimmin väestö kasvaa Oulun seudulla, jonka väkiluku lisääntyy tarkastelujakson aikana yli viidenneksellä. Kasvu on ripeää myös Tampereen, Porvoon ja Lohjan seutukunnissa. Toista ääripäätä edustaa Kehys-Kainuu, jossa asukkaiden määrä supistuu noin kolmanneksella. Myös Itä-Lapissa, Torniolaaksossa, Pielisen Karjalassa ja Ilomantsissa on vuonna 2030 yli neljännes nykyistä vähemmän asukkaita.

Mikäli sekä maan sisäinen muuttoliike että siirtolaisuus pysähtyisivät, alueellinen väestönkasvu olisi huomattavasti tasaisempaa ja ääripäät lähenisivät toisiaan. Edelleen väestö lisääntyisi nopeimmin kaupunkien läheisellä maaseudulla, mutta ydinmaaseudun väestökato pysähtyisi ja harvaan asutun maaseudun pieneni selvästi. Samoin seutukuntien väestönkasvun erot tasaantuisivat hieman ja suurimmassa osassa seutuja väestönmuutos olisi -10 ja +10 välillä. Huomattavan nopeaa kasvu olisi Oulussa ja muilla korkean hedelmällisyyden seuduilla. Toisaalta esimerkiksi Kärkikuntien ja Ilomantsin seutukuntien väestö vähenisi edelleen kovaa vauhtia, mutta kuitenkin selvästi hitaammin kuin muuttoliikkeen oloissa.

#### 1.4.2.2 Väestön ikärakenne

##### **Lähes kaikilla alueilla työelämään tulevat ikäluokat pienempiä kuin sieltä poistuvat**

Vuonna 2030 luonnollinen väestönkasvu on nolaa suurempi ainoastaan pääkaupunkiseudulla ja kaupunkien läheisellä maaseudulla, kaikilla muilla alueilla kuolee enemmän ihmisiä kuin syntyy. Synnytysikäisten ikäluokkien pienenemisen vuoksi lasten ja nuorten määrä vähenee lähes kaikkialla; kolmen vuosikymmenen kuluessa vain kaupunkien läheisellä maaseudulla lapsia ja nuoria on nykyistä enemmän (taulukko 1.4). Pääkaupunkiseudulla tämän ikäisten määrä on vuonna 2030 suunnilleen sama kuin nyt.

Myös seutukuntien väliset erot luonnollisessa väestönkasvussa ovat suuria. Tällä hetkellä väestö lisääntyy syntyneiden enemmyyden kautta alle puolessa seutukunnista. Neljännesvuosisadan kuluessa tällaisten seutujen lukumäärä laskee selvästi ja jakson lopussa suurimmassa osassa maata luonnollinen väestönmuutos on negatiivinen. Nykyiseen verrattuna lasten ja nuorten määrä on vuonna 2030 suurempi tai yhtä suuri noin kymmenellä seudulla. Suhteellisesti eniten alle työikäisten määrä kasvaa Oulun ja Tampereen seutukunnissa. Joillakin seuduilla lapsia ja nuoria on vuonna 2030 noin puolet vähemmän kuin nyt. Tällainen on tilanne esimerkiksi Itä-Lapissa ja Ilomantsissa.



**Taulukko 1.4** Eri ikäisten määrän muutos alueittain vuosina 2003–2030 (indeksi, 2003=1).

	Ikäryhmien koon muutos 2003–2030, indeksi (2003=1)											
	0–6		7–18		19–62		63–79		80–		Yhteensä	
	TK	(OV)	TK	(OV)	TK	(OV)	TK	(OV)	TK	(OV)	TK	(OV)
Pääkaupunkiseutu	1,03	(0,81)	0,99	(0,90)	0,99	(0,86)	1,78	(2,06)	2,51	(2,82)	1,12	(1,04)
Muut suuret kaup.	1,02	(0,83)	0,96	(0,95)	0,93	(0,87)	1,53	(1,50)	2,25	(2,19)	1,07	(1,01)
Muut kaupungit	0,95	(0,96)	0,90	(0,89)	0,87	(0,84)	1,61	(1,54)	2,54	(2,43)	1,04	(1,01)
Kaup. läh. maaseutu	1,04	(1,11)	1,06	(0,96)	0,99	(0,90)	1,82	(1,86)	2,78	(2,89)	1,16	(1,10)
Ydinmaaseutu	0,89	(1,15)	0,81	(0,96)	0,78	(0,86)	1,37	(1,26)	1,82	(1,73)	0,94	(1,00)
Harvaan as. maas.	0,76	(1,15)	0,63	(0,88)	0,64	(0,76)	1,26	(1,11)	1,93	(1,82)	0,82	(0,92)
Koko maa	0,97	(0,98)	0,91	(0,93)	0,89	(0,85)	1,55	(1,53)	2,26	(2,25)	1,04	(1,02)

Huom. TK=Tilastokeskuksen väestöennuste; OV=Omavaraislaskelma

Lähtetiedot: Tilastokeskus.

Työikäisen väestön määrä alkaa vähentyä kuluvan vuosikymmenen loppupuolella kun suuret ikäluokat poistuvat työelämästä. Vuonna 2030 koko maassa on työikäisiä (19–62-v.) kymmenisen prosenttia (340 000 henkeä) nykyistä vähemmän. Lähes kaikilla alueilla työikäen tulevat ikäluokat ovat poistuvia pienempiä, vain pääkaupunkiseudulla ja kaupunkien läheisellä maaseudulla työvoima pysyy nykytasollaan. Erityisen paljon 19–62-vuotiaiden määrä supistuu ydin- ja harvaan asutulla maaseudulla, noin 100 000 hengellä molemmissa.

Yksittäisistä seutukunnista työikäisten määrä lisääntyy selvästi vain Tampereen ja Oulun seuduilla. Lisäksi muutamilla muilla seuduilla, esim. Porvoossa, Helsingissä, Jyväskylässä ja Lohjalla, aktiivi-ikäisiä on vuonna 2030 suunnilleen saman verran kuin tällä hetkellä. Valtaosassa seutukunnista työikäisten määrä vähenee, enimmillään noin puoleen nykyisestä. Näin käy esimerkiksi Itä-Lapissa, Pielisen Karjalassa ja Ilomantsissa.

Mikäli maassamuutto ja siirtolaisuus pysähtyisivät tarkastelujakson ajaksi, työvoima vähenisi kaikkialla ja supistumisvauhti olisi alueellisesti tasaisempi kuin muuttoliikkeen oloissa (ks. taulukko 1.4). Muissakin ikäryhmissä tapahtuisi muutoksia: esimerkiksi alle kouluikäisten lasten määrä lisääntyisi suhteellisesti eniten maaseudulla ja vähenisi nopeimmin pääkaupunkiseudulla. Muuttoliike näyttää myös siirtävän eläkeikäisiä maaseudulle, sillä ilman muuttoliikettä tämän ikäisten määrä lisääntyisi maaseudulla hieman hitaammin. Omavaraislaskelmasta myös nähdään, että ennusteessa oletettu nettosiirtolaisuus (6 000 henkeä/vuosi) ei paljoakaan ehkäise koko maan työvoiman vähenemistä, sillä väestöennusteen ja omavaraislaskelman tuottama työikäisten muutos eroaa vain nelisen prosenttiyksikköä.

## **Ikääntymisvauhti vaihtelee alueittain**

Lähivuosisikymmeninä eläkeikäisten lukumäärä kasvaa: vuonna 2030 yli 80-vuotiaita on lähes 250 000 nykyistä enemmän ja nuorempia eläkeikäisiä noin 400 000 enemmän.<sup>5</sup> Ikääntyneiden määrä nousee joka puolella maata, mutta vauhti vaihtelee alueittain. Suhteessa nykytilanteeseen eläkeikäiset lisääntyvät eniten pääkaupunkiseudulla, pienissä kaupungeissa ja kaupunkien läheisellä maaseudulla.

Seutukunnittain tarkasteltuna nuorten eläkeikäisten lisäys vuosina 2003–2030 on vähimmillään 10 prosenttia (Kehys-Kainuu, Kärkikunnat ja Torniolaakso) ja enimmillään 90 prosenttia (Oulu ja Porvoo). Tarkastelujakson lopussa 80-vuotta täyttäneitä on nykyistä enemmän kaikilla alueilla ja kahdessa kolmesta seutukunnasta tähän ikäryhmään kuuluvien määrä on tällöin vähintään kaksinkertainen nykyiseen nähden.

## **Suurimmissa seutukunnissa ikärakenne vielä 25 vuoden kuluttua parempi kuin joillakin seuduilla nykyisin**

Vuonna 2030 Suomen väestörakenne on melko tasainen. Tällöin reilu puolet väestöstä on työiässä ja lähes 30 prosenttia on ylittänyt 63-vuoden rajapyykin. Alueellisissa väestörakenteissa on kuitenkin suurta vaihtelua. Pääkaupunkiseudulla eläkeikäisten osuus on selvästi keskimääräistä alempi, tämän ikäisiä on vain vajaa neljännes väestöstä. Seudun väestörakenne painottuu neljännesvuosisadan kuluttuakin edelleen aktiiviyöikäisiin: 19–62-vuotiaita on vajaat 60 prosenttia väestöstä, eli enemmän kuin maaseudulla tällä hetkellä. Keskimääräistä vanhuspainotteisempaa väestö on pienissä kaupungeissa, ydinmaaseudulla ja harvaan asutulla maaseudulla. Harvaan asutulla maaseudulla eläkeikäisiä suhteessa väestöön on eniten, noin 40 prosenttia. Asukkaista useampi kuin joka kymmenes on täyttänyt 80 vuotta. Työikäisiä on reilut 40 prosenttia, eli vain hieman enemmän kuin eläkeikäisiä.

Nuorimman väestörakenteen seuduilla lapsia ja kouluikäisiä nuoria on vielä neljännesvuosisadan päästäkin noin neljäsosa väestöstä. Nykyiseen tapaan lapsirikkaimmat alueet sijaitsevat läntisessä Suomessa, esimerkkeinä Ylivieska, Oulu ja Nivala-Haapajärvi. Vanhimman ikärakenteen seuduilla lasten ja nuorten osuus jää reiluun kymmeneen prosenttiin ja eläkeikäisiä on lähes puolet väestöstä. Tilanne on tällainen esimerkiksi Itä-Lapissa, Joutsassa ja Ilomantsissa. Toisessa ääripäässä ovat Oulu, Helsinki, Tampere ja Jyväskylä, joiden asukkaista vain neljännes tai alle on täyttänyt 63 vuotta. Toisin sanoen näiden seutujen eläke-

---

<sup>5</sup> Tilastokeskuksen väestöennusteessa on käytetty hieman erilaisia kuolleisuuskertoimia kuin Lu-vussa 1.3 esitetyissä väestöskenaariolaskelmissa. Tämän vuoksi vanhempien ikäluokkien koko on Tilastokeskuksen ennusteessa hiukan suurempi.

ikäisten osuus jää vielä 25 vuoden kuluttuakin alle sen, mitä esim. Kärkikuntien seudulla on jo nykyisin.

Mikäli muuttoliike pysähtyisi, alueelliset väestörakenteet olisivat vuonna 2030 melkoisen eri näköisiä kuin muuttoliikkeen jatkuessa. Esimerkiksi pääkaupunkiseudulla muuttoliikkeen puuttuminen näkyisi erityisesti työikäisten osuuden laskuna ja eläkeikäisten osuuden nousuna. Maaseudulla puolestaan muuttoliikkeen pysähtyminen nostaisi selvästi lasten ja nuorten aikuisten suhteellista määrää ja vanhusten osuus väestöstä kasvaisi huomattavasti hitaammin kuin muuttoliikkeen tapauksessa.

Nuorimman väestörakenteen seuduilla lapsia ja kouluikäisiä nuoria on vielä neljännesvuosisadan päästäkin noin 30 prosenttia väestöstä. Nykyiseen tapaan lapsirikkaimmat seudut sijaitsevat läntisessä Suomessa, esimerkkeinä Ylivieska, Oulu ja Nivala-Haapajärvi. Vanhimman ikärakenteen seuduilla lasten ja nuorten osuus jää noin kymmeneen prosenttiin ja eläkeikäisiä on puolet väestöstä. Tilanne on tällainen esimerkiksi Itä-Lapissa, Joutsassa ja Ilomantsissa. Toisessa ääripäässä ovat Oulu, Helsinki, Tampere ja Jyväskylä, joiden asukkaista vain neljännes tai alle on täyttänyt 63 vuotta. Toisin sanoen näiden seutujen eläkeikäisten osuus jää vielä 25 vuoden kuluttuakin alle sen, mitä esim. Kärkikuntien seudulla on jo nykyisin.

Muuttoliikkeen vaikutuksesta alueiden väestörakenteisiin saa hyvän käsityksen tarkastelemalla omavaraislaskelman tuottamia väestörakenteita. Mikäli muuttoliike pysähtyisi, alueelliset väestörakenteet olisivat vuonna 2030 melkoisen eri näköisiä kuin muuttoliikkeen jatkuessa. Esimerkiksi pääkaupunkiseudulla väestöpyramidi olisi paljon solakampi puolivälistä alaspäin. Muuttoliikkeen puuttuminen näkyisi erityisesti työikäisten osuuden laskuna ja eläkeikäisten osuuden nousuna. Maaseudulla puolestaan muuttoliikkeen pysähtyminen nostaisi selvästi lasten ja nuorten aikuisten suhteellista määrää ja vanhusten osuus väestöstä kasvaisi huomattavasti hitaammin kuin muuttoliikkeen tapauksessa.

### **Pääkaupunkiseudulla väestöllinen huoltosuhde pysyy parhaimpana**

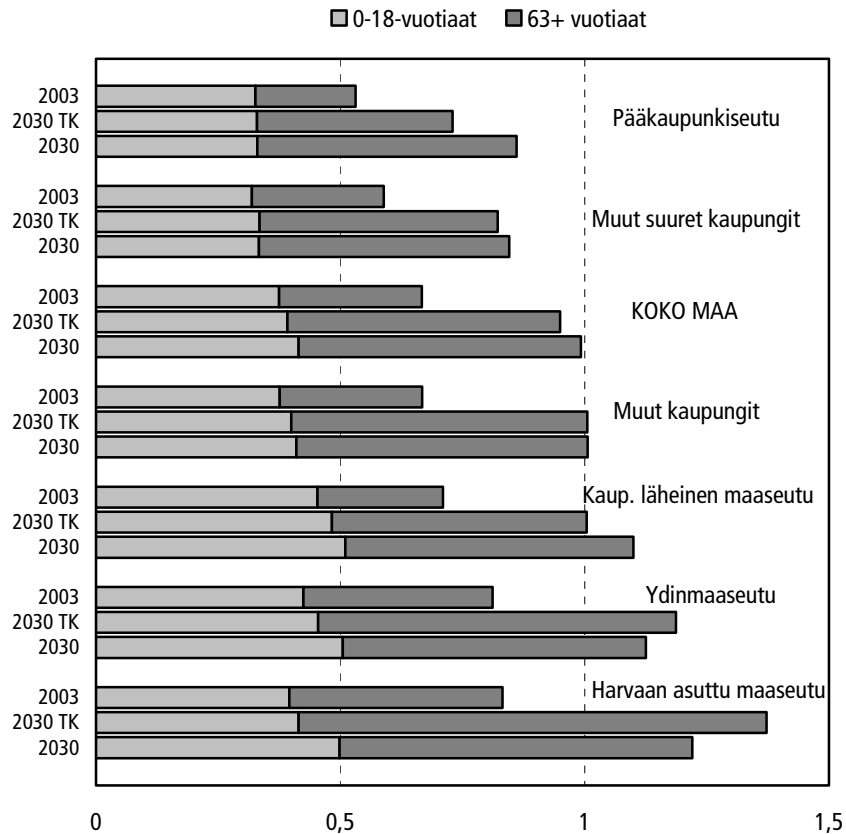
Vuonna 2030 väestöllinen huoltosuhde on kaikilla alueilla nykyistä heikompi (kuvio 1.15). Koko maan huoltosuhde lähentelee tällöin ykköstä, eli työiän ulkopuolisia on lähes yhtä paljon kuin työikäisiä.<sup>6</sup> Alueellisesti tarkasteltuna pääkaupunkiseudun huoltosuhde pysyy parhaimpana, neljännesvuosisadan kuluttuakin se on vain 0,7 eli pienempi kuin maaseudulla nyt. Huoltosuhde heikkenee eniten

---

<sup>6</sup> Koko maan väestöllinen huoltosuhde on Tilastokeskuksen väestöennusteen mukaan huipussaan 2030-luvun alkuvuosina, jolloin sen arvo on 0,96. Tämän jälkeen se kääntyy lievään laskuun. Lasku kuitenkin tasoittuu pian ja vielä vuonna 2040 huoltosuhde on noin 0,94.

maaseudulla. Jakson lopussa esimerkiksi harvaan asutulla maaseudulla on 10 työkäistä kohti 14 työiän ulkopuolista. Näistä yli puolet on eläkeikäisiä.

**Kuvio 1.15** Väestöllinen huoltosuhte alueittain vuosina 2003 ja 2030. Tilastokeskuksen vuoden 2004 väestöennusteen ja omavaraislaskelman mukaan.



Lähde: Tilastokeskus.

Vuonna 2030 seutukuntien väestöllisen huoltosuhteen vaihteluväli on 0,8–1,6, eli heikoimmalla seudulla huoltosuhte on kaksinkertainen parhaaseen nähden. Huoltosuhte on suotuisin Helsingin, Tampereen ja Oulun seutukunnissa. Näillä seuduilla myös eläkeikäisiä suhteessa työkäiseen väestöön on vähiten. Valtaosassa seutukunnista huoltosuhte on ykköstä suurempi ja enimmillään, Torniolaakson ja Ilomantsin seuduilla, 10 työkäistä kohti on 16 työiän ulkopuolista. Korkeimman huoltosuhteen seuduilla tilannetta heikentää osaltaan myös se, että jopa 80 prosenttia työiän ulkopuolisista voi olla eläkeikäisiä.

Mikäli muuttoliikettä ja siirtolaisuutta ei tapahtuisi vuosien 2004–2030 välillä, kaikilla alueilla huoltosuhte kyllä tällöinkin heikkenisi ikärakenteen muutoksen

vuoksi, mutta nykyisillä paremman väestörakenteen seuduilla nopeammin ja heikomman väestörakenteen seuduilla hitaammin. Ilman muuttoliikettä esimerkiksi pääkaupunkiseudulla huoltosuhde heikkenisi suhteellisesti eniten. Muuttoliike siis saa aikaan suuremmat alueelliset erot.

## 1.5 Yhteenveto ja loppupäätelmiä

### 1.5.1 Yhteenveto tulevasta väestökehityksestä

#### **Syntyvyyden ja siirtolaisuuden melko pienikin lisäys pitäisi kokonaisväestönkasvua yllä**

Vuonna 2030 Suomen väkiluku vaihtelee eri skenaarioiden mukaan 5,3 ja 5,8 miljoonan välillä. Nykytason hedelmällisyyden ja siirtolaisuuden jatkuessa suomalaisten määrä on suurimmillaan 2020-luvun alkuvuosina, ja alkaa supistua sen jälkeen. Vähentyminen on kuitenkin melko hidasta. Toisin sanottuna melko pienikin syntyvyyden ja siirtolaisuuden lisäys saisi kokonaisväestön kehityksen kääntymään tasaantuvaksi. Esimerkiksi tässä työssä oletuksena käytetty korkeampi syntyvyys (1,9) ja nettosiirtolaisuus (15 000) pitäisi väestön kasvun tarkastelujaksolla yhtä voimakkaana kuin kuluneen 30 vuoden aikana.

Vuonna 2030 yli 63-vuotiaita on 1,7-kertainen määrä nykyiseen nähden ja heidän osuutensa väestöstä on noussut lähes 30 prosenttiin. Tähän ilmiöön syntyvyyden ja siirtolaisuuden kohoaminen ei juurikaan vaikuta. Sen sijaan väestön määrään niillä on vaikutusta. Vaikka työvoima vähenee kaikkien skenaarioiden mukaan, korkeamman syntyvyyden ja siirtolaisuuden tapauksessa ikäryhmän koko supistuu vain noin 150 000 hengellä, kun taas nykytilanteen jatkuessa työikäisten määrä vähenee lähes 400 000 hengellä.

Ikärakenteen vanheneminen heijastuu väestöllisen huoltosuhteen kehitykseen. Vuonna 2030 huoltosuhde on selvästi nykyistä korkeampi. Tällöin huoltosuhteen arvo on 0,95, eli jokaista työikäistä kohden on tämän verran työiän ulkopuolisia. Väestöllinen huoltosuhde kasvaa nimenomaan eläkeikäisen väestön määrän lisääntymisen vuoksi, sillä lasten ja nuorten määrä suhteessa työikäisiin pysyy lähes muuttumattomana. Syntyvyyden ja siirtolaisuuden kohoamisella ei ole sanottavaa vaikutusta koko maan huoltosuhteeseen.

#### **Alueiden väestökehityksen yleiskuva entisen kaltainen, mutta vauhti vaihtelee**

Väestöskenaariot pohjautuvat pitkälti tapahtuneen kehityksen perusteella tehtyihin oletuksiin. Niinpä ei ole yllättävää, että skenaarioiden mukainen väestönkasvu keskittyy tulevaisuudessa samoille alueille kuin aikaisemminkin. Kaikissa ske-

naarioissa pääkaupunkiseutu, muut suuret kaupungit ja kaupunkien läheinen maaseutu ovat kasvavia alueita ja ydin- ja harvaan asutun maaseudun väestön väheneminen jatkuu. Alueiden väestökehityksen vauhti kuitenkin vaihtelee skenaariosta toiseen.

Syntyvyyden ja siirtolaisuuden kohoamisella on positiivinen vaikutus kaikilla alueilla, mutta muuttoliikkeen alueellinen merkitys on menneisyydessä vaihdellut ja vastaavasti se vaihtelee skenaarioissakin. Esimerkiksi pääkaupunkiseudun muuttovoitto oli 1990-luvun lopulla erittäin suurta, kun taas viime vuosina muuttovirrat ovat kohdistuneet aikaisempaa voimakkaammin kaupunkien läheiselle maaseudulle. Muutos näkyy alueiden väestökehityksessä selvästi. Enimmillään, korkean syntyvyyden ja siirtolaisuuden sekä 1990-luvun lopun kaltaisen muuttoliikkeen tapauksessa, pääkaupunkiseudulla asuu vuonna 2030 1,3 miljoonaa asukasta. Tämä on noin 300 000 enemmän kuin nykytilanteen jatkuessa olisi. Kaupunkien läheisellä maaseudulla nopeimpaan väestönkasvuun puolestaan johtaa viime vuosien kaltainen muuttoliike yhdistettynä korkeampaan hedelmällisyyteen ja siirtolaisuuteen. Tällöin alueella asuu vuonna 2030 reilu miljoona asukasta. Pienimmillään, nykyisen syntyvyyden ja siirtolaisuuden sekä 1990-luvun lopun muuttoliikkeen oloissa, väestömäärä olisi vajaa 900 000.

Suurten kaupunkien muuttoliike ei luonteeltaan ole kovinkaan paljon muuttunut 1990-luvun lopusta viime vuosiin. Näin ollen muuttoliikkeen vaihteluilla ei skenaarioissa ole juurikaan vaikutusta. Korkeamman siirtolaisuuden ja syntyvyyden tapauksessa suurissa kaupungeissa asuu vuonna 2030 reilu 1,2 miljoonaa asukasta, noin 100 000 enemmän kuin nykytilanteen jatkuessa asuisi. Myöskään harvaan asutulla maaseudulla muuttoliike ei paljoa heiluttele väestökehitystä; alueen asukasmäärä on syntyvyydestä ja siirtolaisuudesta riippuen vajaa tai reilu 400 000. Skenaarioiden välinen ero on noin 30 000 henkeä. Tässä yhteydessä on syytä korostaa, että vaikka skenaarioissa käytettiin kahta vaihtoehtoista muuttoliikkeen oletusta, molemmilla ajanjaksoilla maaseutu koki voimakasta muuttotappiota erityisesti opiskelikäisten ryhmässä.

### **Työikäisten määrä vähenee ja eläkeikäisten kasvaa; työiän ohittaneita joillakin alueilla jopa puolet väestöstä**

Vuoteen 2030 mennessä työikäisen väestön määrä vähenee suurimmassa osassa maata, mutta alueellisesti varsin eri tavalla. Pääkaupunkiseudulla ikäryhmän koko supistuu vain nykytilanteen jatkuessa ja tällöinkin vain hieman. Enimmillään alueen työikäisten määrä kasvaisi liki neljänneksellä nykyisestä. Korkeamman syntyvyyden ja siirtolaisuuden oloissa myös suurissa kaupungeissa olisi työikäisiä hiukan aikaisempaa enemmän. Kaupunkien läheinen maaseutu poikkeaa muista alueista siten, että korkeampi syntyvyys ja siirtolaisuus ei automaattisesti johda parhaimpaan työvoiman kehitykseen, vaan lopputulos riippuu ratkaisevasti muuttoliikkeen luonteesta: 1990-luvun lopun kaltaisen maassamuuton

tapauksessa työkäisten määrä alkaa supistua kymmenen vuoden sisällä, viime vuosien muuttoliikkeen oloissa ikäryhmän koko kasvaa koko jakson ajan. Muilla alueilla työkäisten määrä vähenee kaikissa vaihtoehdoissa.

Skenaariosta riippumatta eläkeikäisten määrä ja osuus väestöstä lisääntyy kaikkialla. Ilmiö ei siis kosketa vain syrjäseutuja. Eläkeikäisten määrä lisääntyy suhteellisesti eniten pääkaupunkiseudulla ja kaupunkien läheisellä maaseudulla, joissa 63 vuotta täyttäneitä on vuonna 2030 lähes kaksinkertainen määrä nykyiseen nähden. Väestöltään vähenevillä alueilla, joiden väestörakenne tyypillisesti jo tällä hetkellä on vanhuspainotteisempi, ikääntyminen on kuitenkin ongelmallisempaa kuin kasvavilla alueilla, sillä nuorempien ikäluokkien jatkuvan vähenemisen vuoksi eläkeikäisten osuus nousee erittäin suureksi. Esimerkiksi harvaan asutulla maaseudulla neljä asukasta kymmenestä on täyttänyt 63 vuotta vuonna 2030. Heikoimman väestörakenteen seuduilla eläkkeellä olevia on puolet väestöstä, jolloin vajaat 40 prosenttia on työkäisiä ja kymmenisen prosenttia nuoria ja lapsia. Samaan aikaan ikärakenne pääkaupunkiseudulla ja suurimmissa keskuksissa pysyy verraten hyvänä ja asukkaista vain parikymmentä prosenttia on eläkeikäisiä. Toisin sanottuna parhaimman väestörakenteen alueilla aktiiviyöiän ohittaneiden osuus väestöstä jää vielä neljännesvuosisadan kuluttuakin selvästi alle sen, mitä joillakin alueilla on jo tällä hetkellä.

### **Väestöllisten huoltosuhteiden alueelliset erot alkavat kasvaa vuoden 2010 jälkeen**

Väestörakenteen muutokset heijastuvat väestölliseen huoltosuhteeseen. Lähes kaikilla alueilla huoltosuhde pysyy likimain ennallaan 2010-luvun alkuun saakka, mutta sen jälkeen alueelliset erot alkavat kasvaa. Erityisen selvästi huoltosuhde heikkenee maaseutualueilla. Vuonna 2030 esimerkiksi harvaan asutulla maaseudulla jokaista työkäistä kohti on 1,4 työiän ulkopuolista ja valtaosa heistä on eläkeikäisiä. Vinoutuneimman väestörakenteen seuduilla, esimerkiksi Ilomantsissa ja Itä-Lapissa, vastaava suhde voi olla vieläkin suurempi. Ikärakenteiden alueellista epätasapainoa kuvastaa hyvin se, että vuonna 2030 maaseudulla pelkästään vanhushuoltosuhde on korkeampi kuin koko väestöllinen huoltosuhde pääkaupunkiseudulla ja muissa suurissa keskuksissa. Helsingin seutu sekä Oulu ja Tampere ovat 30 vuoden kuluttua maan parhaita alueita huollettavien ja huoltajien tasapainon suhteen. Tällöin niiden huoltosuhde on vain hiukan koko maan nykyistä huoltosuhdetta korkeampi.

### **Muuttoliike on merkittävä väestökehitystä määräävä tekijä**

Muuttoliike on monilla alueilla merkittävin väestönkasvun osatekijä ja väestöskenaariot osoittavat, että muutokset maan sisäisessä muuttoliikkeessä voivat pitkällä aikavälillä muuttaa alueellista väestökehitystä huomattavastikin.

Toisaalta väestön määrällisen kehityksen vaihteluista huolimatta kunkin alueen väestörakenne näyttää pysyvän lähes identtisenä vaihtoehtoisissa skenaarioissa. Tämä kertoo siitä, että vaikka muuttoliikkeen alueellinen kuva on lähimenneisydessä hieman muuttunut, pääosiltaan muuttajien ikärakenne on pysynyt entisen kaltaisena: nuoret muuttavat eniten ja suuntaavat suurimpiin kaupunkeihin. Samasta syystä myös Tilastokeskuksen väestöennusteen antama kuva alueellisesta kehityksestä on hyvin samankaltainen kuin raporttia varten laadittujen skenaarioidenkin. Taustaoletusten hienoisten erojen vuoksi väestön määrällisessä kehityksessä on toki eroja, mutta väestörakenteet eivät oleellisesti poikkea toisistaan.

Osaltaan myös alueiden nykyinen väestörakenne, joka on pitkälti seurausta aikaisemmin tapahtuneesta muuttoliikkeestä, vaikuttaa tulevaan väestökehitykseen. Esimerkiksi harvaan asutulla maaseudulla väestön rakenne on jo nyt niin epädullinen, että edes muuttoliikkeen pysähtyminen ei estäisi väestön vähene mistä. Myös monissa seutukunnissa tilanne on samanlainen. Näillä seuduilla ainoastaan muuttoliikkeen merkittävä muutos voisi estää väestöpohjan jatkuvan heikkenemisen. Sen sijaan esimerkiksi Oulun ja Helsingin seudulla väestörakenne on tällä hetkellä niin hyvä, että luonnollinen väestökasvu jatkuisi ilman muuttoliikettäkin.

### **Pystytäänkö muuttamiseen vaikuttamaan?**

Alueiden tulevan kehityksen kannalta muuttajien ikä- ja sukupuolirakenne on erittäin tärkeä tekijä. Voiko muuttoliikkeen ikärakenne sitten muuttua tulevaisuudessa? Opiskeluikäisten muuttaminen opiskelupaikkakunnille ja välitön valmistumisen jälkeinen sijoittuminen muodostavat keskeisimmän osan monien alueiden muuttotappioista ja -voitoista. Nuorten muutto on jo pitkään suuntautunut melko harvoin 10–20 seutukuntaan. Muuton keskittymisen taustalla on se, että asutus on edelleen hajallaan ympäri Suomen ja opiskelusta yhä suurempi osa on korkean asteen koulutusta, jossa opiskelupaikat ovat keskittyneet yliopistokaupunkeihin. Valmistumisen jälkeiseen muuttoon taas vaikuttaa työn saanti. Kun työpaikkojen määrän kasvu on yleensä ollut suurissa keskuksissa nopeampaa kuin alueilla, joilta muutetaan pois, opiskelijat eivät ole valmistuttuaan suunnanneet enää kotiseuduilleen. Lisäksi osa nuorista ”juurtuu” muutoinkin opiskelupaikkakunnilleen perhesyiden tms. kautta.

On varsin selvää, että nuoret lähtevät tulevaisuudessakin opiskelemaan sinne, missä opiskelupaikkoja on tarjolla, eli lähinnä suuriin kaupunkeihin. Nuorten muuttoon lienee vaikea vaikuttaa politiikkatoimenpitein muutoin kuin koulutuspaikkojen suuntaamisella. Vaikka opiskeluikäisten muuttoliike näyttääkin melko pysyvältä, muiden ikäryhmien muuttaminen voi muuttua nopeastikin. Tästä hyvänä esimerkkinä viime vuosien ja 1990-luvun lopun muuttojen alueellisen suuntautumisen eroavuus ja pääkaupunkiseudun suuren muuttovoiton kääntyminen



muuttotappioksi. Vielä muutama vuosi sitten näin ei uskottu käyvän. Myöskään esimerkiksi suurten ikäluokkien eläkeiän muuttokäyttäytymisestä ei ole tietoa tällä hetkellä. Onkin varsin epätodennäköistä, että muuttoliike pysyisi muuttomattomana useiden kymmenien vuosien ajan.

Runsas nuoren koulutetun työvoiman saanti opiskelupaikkakunnilla lienee eräs keskeisimpiä näiden seutujen työpaikkalisäyksen syitä. Työpaikkakasvu puolestaan on ruokkinut muuttoliikettä näille alueille. Tulevaisuudessa, kun nuoret ikäluokat pienenevät, vastakoulutetun työvoiman saanti mahdollisille kasvutoimialoille hidastuu ja ne joutuvat rekrytoimaan enemmän työmarkkinoilla jo olevia. Tämä lisää todennäköisesti kilpailua osaavasta työvoimasta. Myös heikoman työpaikkakehityksen seuduilla voi syntyä kapeikkoja työvoiman saannissa, vaikka työvoimaa yleensä olisi siellä vielä runsaasti suhteessa työpaikkojen määrään. Kyselytutkimusten mukaan potentiaalinen halukkuus muuttaa pois suurista kaupungeista on suuri. Muuttopäätöksiin vaikuttaa mm. asumiseen liittyvät mieltymykset, asuntojen hintataso, viihtyvyystekijät jne. Näin ollen pienten paikkakuntien työvoimatarpeet saattavat ratketa helpommin aktiivisella suunnatulla rekrytoinnilla kuin suurten kaupunkien.

### 1.5.2 Väestörakenteen muutoksen aluevaikutuksista

Väestörakenteen muutoksen kolmella keskeisellä osatekijällä eli lasten ja työikäisten määrän vähenemisellä sekä ikääntyneiden määrän kasvulla on suoria vaikutuksia palvelutarpeisiin. Määrällisten palvelutarpeiden muuttuessa syntyy tarvetta myös palvelujen tuottamisen uudelleen organisointiin. Ikääntyneiden määrä ja palvelutarpeet lisääntyvät kaikkialla. Lapset ja työikäiset vähenevät tarkasteluajanjaksolla lähes kaikkialla, mutta erilaisella vauhdilla, joten tältä osin muutokset voivat olla eri alueilla erilaisia.

Väestökehityksen vaikutukset alueiden talouteen ja toimintaan syntyvät eri ikäryhmien määrän muutosten ohella myös alueiden väestörakenteiden eriytymisen kautta. Ikääntyneiden osuus väestöstä jatkaa kasvuaan kaikilla alueilla, mutta kun siihen liittyy työikäisen väestön erilainen vähenemismuutos, väestöllisten huoltosuhteiden erot kasvavat entisestään. Väestörakenteet ovat jo nyt hyvin eriytyneitä ja prosessi jatkuu sekä luonnollisen väestökehityksen että muuttoliikkeen kautta. Muuttoliikkeen ja luonnollisen väestön kasvun tai vähenemisen vaikutukset eroavat siinä mielessä toisistaan, että luonnollisen väestön kasvun vaatimat palvelutarpeiden lisäykset ovat ajallisesti ennakoitavissa yleensä paremmin kuin muuttoliikkeen tuomat palvelutarpeiden muutokset. Väestöllisen huoltosuhteen muutos vaikuttaa lisäksi alueiden elinvoimaisuuteen, työmarkkinoihin ja taloudellisiin edellytyksiin tuottaa palveluja. Koska yksilöiden ja alueiden välisiä eroja tasoitetaan tulonsiirroilla, lopulliset taloudelliset vaikutukset riippuvat paljon jakojärjestelmän toimivuudesta.

Useimmat väestökehityksen alueelliset vaikutukset koetaan kuntatasolla. Väestön määrän ja rakenteen muutokset vaikuttavat asukkaita saavissa ja menettävissä kunnissa

1. julkisten ja yksityisten palveluiden kysyntään eri ikäryhmissä,
2. infrastruktuuriin, asuntomarkkinoihin sekä muuhun alueiden käyttöön,
3. työvoiman tarpeeseen ja saantiin,
4. kuntien tuloihin ja menoihin.

### **Lasten ja nuorten palvelutarpeet vähenevät; seudullinen toiminta myös opetukseen?**

Opetus sekä sosiaali- ja terveyspalvelut muodostavat peruspalveluiden suurimmat lohkot. Lasten ja nuorten määrä vähenee lähes kaikissa seutukunnissa. Maaseudulla se alenee jo kuluvalle vuosikymmenellä nopeasti. Tämä tuo tarpeen arvioida uudelleen koulutuksen järjestämistä. Haasteena on taata pedagogisesti hyvin toimiva koulutus ja samalla sopeuttaa toimintoja tarpeeksi nopeasti, jotta taloudellinen rasitus ei nousisi merkittävästi. Kuten kaikissa kunnallisissa palveluissa myös koulutoimessa on suuria kuntien välisiä eroja kustannuksissa. Osin nämä voivat olla tulosta tietoisista valinnoista, joilla esimerkiksi on pyritty säilyttämään tiheä ja hyvin resursoitu kouluverkko omassa kunnassa, mutta osin ne voivat olla myös tulosta erilaisista olosuhteista tai pelkästään perinteistä hallinto- ja organisoitavoissa.

Suomessa on hyväksytty koulutuksen lähtökohdaksi se, että kaikilla on asuinpaikastaan riippumatta yhtäläiset mahdollisuudet saada opetusta. Lasten vähentyessä myös kouluverkko on harvenemassa. Tämä tuo erityisesti harvaan asutuilla alueilla tarpeen kehittää uusia käytäntöjä. Erityisiä harvaan asutuilla alueilla nousevia kysymyksiä ovat:

- Miten taataan vähälapsisissa kunnissa lapsen oikeus koulutukseen, miten saadaan toteutettua palveluiden saatavuus ylipäätään ja erityisesti palveluiden läheisyysperiaate.
- Miten taataan vähäoppilaisissa kunnissa peruskoulutuksen laatu? Missä määrin uusia oppimistapoja ja esimerkiksi tietotekniikkaa voidaan käyttää opetuksessa ja oppimisessa jo perusasteella?
- Missä määrin pienkouluja tuetaan ja miten pitkään?
- Miten oppilasmäärien pieneneminen vaikuttaa valtionosuusjärjestelmässä?
- Toisen asteen koulutus: harveneeko verkosto vai tiivistetäänkö lukio- ja ammattikoulutuksen yhteyttä, miten virtuaaliopetus korvaa paikkaan sidottua oppimista jne.

Kouluverkon harvetessa syntyy tarve kehittää seudullisia toimintoja sekä opetuksen kehittämisessä että hallinnoinnissa. Esimerkiksi opetussuunnitelmien laatimisessa, rekrytoinnissa, täydennyskoulutuksessa, virtuaalioppimisympäristöjen kehittämisessä ja opetuksen resurssikeskuksissa seudullinen lähestymistapa turvaa todennäköisesti paremmin osaamisen kuin jokaisen kunnan yksin toimiminen. Taloudellis-hallinnollisella puolella on puolestaan jatkuva paine hoitaa tehtävät tehokkaammin. Esimerkiksi tietohallinto ja materiaalihankinnat voivat toimia tehokkaammin yhteistyössä kuin erikseen.

### **Ikääntyvien palvelujen kysyntä kasvaa vauhdilla kaupungeissa**

Maaseudulla on ikääntyneisiin painottunut väestörakenne, mutta ikääntyneiden määrä kasvaa nopeimmin kaupungeissa. Määrän kasvu on hyvin ennakoitavissa, joten kuntien pitäisi periaatteessa pystyä suunnittelemaan myös palvelujen tarjonta. Vaikka ikääntyneiden määrän kasvu on suurten ikäluokkien kohdalla huomattava, palveluiden tarve tuskin kohoaa suoraviivaisesti samalla vauhdilla. Ikääntyneet ovat terveempiä ja toimintakykyisempiä kuin aiemmin. Suuri ikäluokkia voisi luonnehtia keskiluokkaistuneeksi sukupolveksi, jolla on aikaisempia sukupolvia paremmat edellytykset ottaa myös itse vastuuta hyvinvoinnistaan. Haasteen muodostaa palvelurakenteen kehittäminen siten, että se vastaa erilaisten ikääntyneiden tarpeisiin. On kuitenkin todennäköistä, että palvelut joudutaan järjestämään nykyistä niukemmilla resursseilla, kun työikäisten määrä ja verotulot kasvavat aiempaa hitaammin. Valtionosuusjärjestelmän kautta jaettava rahoitus korvaa kunnille verotulojen menetyksiä, mutta kuitenkin viime kädessä sekin riippuu siitä miten talouden kokonaistuotanto ja tuottavuus kasvavat. Epävarmuus resurssien määrästä korostaa tarvetta ottaa palvelujen suunnittelussa huomioon entistä enemmän myös kustannustehokkuus.

Alueet eroavat toisistaan nyt ja tulevaisuudessa. Suurissa kaupungeissa ja niiden läheisyydessä haasteena on rakentaa uutta palveluverkkoa siten, että se vastaa käyttäjien tarpeita ja on samalla taloudellisesti hallittavissa. Toisaalta näillä alueilla on parhaat mahdollisuudet vastata tähän sekä taloudellisesti että toiminnallisesti. Korkea väestötiheys, monipuolinen väestörakenne, hyvä infrastruktuuri sekä ikääntyvien asukkaiden keskimääräistä korkeampi tulotaso luovat mahdollisuudet monille erilaisille palvelukonsepteille. Nämä alueet voivat hyödyntää ikääntyneitä myös voimavarana monella tavalla.

Ikääntyneiden osuus väestöstä on jo nyt muutamissa seutukunnissa suurempi kuin se 30 vuoden kuluttua tulee olemaan suurissa kaupungeissa. Näillä yleensä harvaan asutuilla ja pitkien välimatkojen alueilla ei ole samanlaisia mahdollisuuksia esimerkiksi yksityisten palvelujen luomiseen tai kilpailuttamiseen kuin suurissa kunnissa. Myös asiakkaiden keskimääräistä alhaisempi tulotaso luo omat rajoitteensa. Valtionosuusjärjestelmä on tärkein edellytys sille, että tyydyttävä palvelujen taso voidaan näillä alueilla säilyttää. Siellä, missä vanhusten osuus on

korkea, nuorempien ikääntyneiden määrä alkaa jo 2020-luvulla vähentyä, koska väestöä on muuttanut pois. Tällöin palvelukapasiteetin laajentamisessa korostuu joustavuus ja muunneltavuus.

### **Kuntatalous koetuksella**

Väestön kasvun hidastumisesta huolimatta tulevaisuudessakin osa kunnista rakentaa lisää uutta palvelukapasiteettia ja osa purkaa sitä. Väestöltään kasvavissa kunnissa on usein vaikeuksia saada rakennettua kapasiteettia samalla vauhdilla kuin väestö tarvitsee palveluja. Väestöä pitkään menettävässä kunnassa – olipa syynä muutto tai luonnollinen väestökato – syntyy vähitellen ylikapasiteettia infrastruktuuriin ja palveluverkkoon.

Palvelutarpeiden muutoksella on luonnollisesti myös kunnallistaloudellisia seurauksia. Kasvavan väestön kunnissa joudutaan tekemään pitkävaikutteisia investointeja, joista (rahoitustavasta riippuen) kustannukset tulevat lyhyellä aikavälillä, vaikka käyttöaika on hyvin pitkä. Vähenevän väestön kunnissa osa menoista pienenee suoraan väestön määrän mukaan. Kouluruokailu tai oppimateriaalit ovat tästä konkreettinen esimerkki. Sen sijaan koulutilat ja opettajien palkkakustannukset sopeutuvat vasta, kun oppilaiden määrä on vähentynyt tarpeeksi ja kapasiteettia puretaan. Palvelutarjonnan supistaminen on vaikeaa myös siksi, että kunnallisessa päätöksenteossa joutuvat supistumistilanteessa helposti vastakkain kustannusnäkökulmat ja palveluiden saatavuus ja laatu.

Yksittäisissä palveluissa kapasiteettia sopeutetaan ennemmin tai myöhemmin. Sen sijaan yleisessä infrastruktuurissa ei aina voida tehdä samoin. Vesijohtoverkosto, tiet, jätehuolto yms. ympäristö on pidettävä yllä myös vähenevälle väestölle. Vastaavasti kasvavan väestön alueilla joudutaan rakentamaan lisää ja muokkaamaan entistä infrastruktuuria suuremmalle väestölle.

Vastaavasti kuin palvelutuotannossa myös yhdyskuntarakenteen ylläpidossa syntyy vähenevän väestön alueilla tarve organisoida ylläpitoa uudella tavalla kustannusten pitämiseksi kohtuullisena. Kuntien teknisen toimen hoitamisessa käytetään jo melko runsaasti sopimuksia yksityisen tahon kanssa. Erilaiset kuntarajat ylittävät yhteisorganisaatiot eivät ehkä ole yhdyskuntarakenteiden ylläpidossa kehittyneet kovin nopeasti lukuun ottamatta joitakin rajattuja toimintoja kuten jätehuoltoa.

Alueilta, joissa työikäinen väestö vähenee, myös poismuutto on usein vilkasta ja väestön sosio-ekonominen asema on keskimääräistä heikompi, verotulot ovat alhaisia ja kunnat ovat riippuvaisia valtionosuuksista. Vuonna 2003 Suomessa oli 100 kuntaa, joissa valtionosuudet olivat suuremmat kuin kunnan omat verotulot. Koko Manner-Suomen väestöstä näissä kunnissa asui 6,5 prosenttia. Väestön muutosten myötä kuntien tulot ja tulojen rakenne muuttuvat. Väestöään menet-

tävän kunnan verotulot vähenevät. Myös väestörakenteen painottuminen eläkeläisiin alentaa tuloja, sillä eläkeläisten tulot ovat alhaisemmat kuin työssä käyvien. Alueellisten ja paikallisten palveluiden käytön vähenemisen kautta syntyy pitkällä aikavälillä myös kerrannaisvaikutuksia, kun mm. yhteisövero laskee. Väestöä saavien kuntien tulot kasvavat. Luonnollisen väestön kasvun tapauksessa syntyy ensin palvelutarpeen kasvu ja tulot kohoavat vasta myöhemmin, muuttajien mukana muuttaa usein myös muuttajan tulot. Muuttajan mukana lähtökunta menettää myös valtion osuuttaan ja vastaavasti vastaan ottava kunta saa lisää.

Väestörakenteen ja verotulojen erojen vaikutuksia pyritään kuitenkin tasoittamaan valtionosuuksilla ja verotulojen tasauksella. Näin ollen lopulliset vaikutukset kuntien talouteen riippuvat siitä kuinka hyvin valtionosuusjärjestelmä ottaa huomioon palvelukustannusten ja väestörakenteen välisen riippuvuuden. Kun kunnat järjestävät palvelunsa monin eri tavoin ja palvelun yksikkökustannukset vaihtelevat paljon, käytännössä väestörakenteen muutosten suuruuden arviointi on vaikeaa. Niinpä esimerkiksi Kallio ym. (2001) saivat sen yllättävän tuloksen, että muuttaja saattaa lyhyellä aikavälillä aiheuttaa kunnan tilanteesta riippuen nettotuloja sekä muuttovoitto- että muuttotappiokunnille. Vastaavasti myös nettomenoja. Väestöään lisäävässä kunnassa kuitenkin yhdyskuntarakenteesta tulevat kustannukset tulevat myöhempinä vuosina takaisin lisääntyneinä tuloina. Sen sijaan käyttämättä jääneen yhdyskuntarakenteen alas ajamisen kustannuksia on vaikea arvioida. On mahdollista, että kustannukset asukasta kohti pyrkivät vähenevän väestön alueilla nousemaan, koska väestömäärän vähenemiseen ei pystytä sopeutumaan välittömästi. Toteutuneet kustannuserot eivät anna tähän yksiselitteistä vastausta, koska ne voivat samaan aikaan heijastaa sekä tehokkuuseroja että "aitoja" eroja sopeutumismahdollisuuksissa. Osa uponneista kustannuksista jää yritysten tai yksityishenkilöiden kannettavaksi ja osa kunnan asukkaiden yhteisesti kannettavaksi. Konkreettisin esimerkki syntyneistä ongelmista ovat tyhjä vuokratilat, joille on vaikea löytää käyttöä.

Nykyinen valtionosuusjärjestelmä antaa suuren painon ikätekijälle ja korvaa ikääntymisen tuomaa räsitystä kunnallistaloudelle. Edellytyksenä on kuitenkin, että väestön vähetessä palvelutuotannon kustannusten muutokset eivät saa karata kauas keskimääräisten laskennallisten kustannusten muutoksista. Valtionosuusjärjestelmä on monimutkainen ja se voi erilaisissa tilanteissa tuottaa erilaisia muutoksia yksittäisissä kunnissa. Kallio ym. (2004) toteavat, että väestömuutosten vaikutuksia tarkasteltaessa olisi otettava huomioon myös verotulojen tasausjärjestelmä, joka voi hitaan kasvun oloissa vaikuttaa kuntien talouteen epätasaisesti.

## **Onnistuneella väestöpolitiikalla pystyttäisiin hieman lieventämään työvoimaongelmia**

Väestön ikääntyessä työikäisen väestön väheneminen merkitsee työpanoksen kasvun pienenemistä ja tuotannon kasvun hidastumista, jolloin esimerkiksi eläkkeiden rahoitusrasite kasvaa. Ikääntymisen tuomaan taloudelliseen haasteeseen voidaan vastata sekä väestöpoliittisin keinoin että talouden toimintaa tehostamalla. Syntyvyyden nousulla pystyttäisiin pitkällä aikavälillä jarruttamaan kaikilla alueilla väestörakenteen muutosta jossain määrin. Jos sekä syntyvyys nousisi että siirtolaisuus kasvaisi, pääkaupungissa ja muissa suurimmissa kaupungeissa myös työikäisten määrä saataisiin pitkällä aikavälillä kääntymään nousuun.

Edellä selostetuissa skenaarioissa on oletettu samanlainen syntyvyyden lisäys kaikille alueille. Lukumääräisesti valtaosa lapsista syntyy suurissa kaupungeissa, joissa syntyvyys on selvästi keskimääräistä alhaisempaa ja synnytys ajoittuu myöhäisempään elämänvaiheeseen. Taustalla on osin pitkään opiskelevien asuminen kaupungeissa ja siihen liittyen työelämän ja perhe-elämän yhteensovittaminen ja mahdollisesti jossain määrin elämäntapa ja arvotkin. Opiskelun ja perhe-elämän yhteen sovittamisen parantamisella tai opintojen nopeuttamisella saataisiin sukupolvien kiertoa nopeutettua.

Syntyvyyden kautta väestön kehitys kääntyy kuitenkin hyvin hitaasti. Siirtolaisuus on nopeampi tapa lisätä työikäistä väestöä. Maahanmuuttajat asettuvat mielellään suuriin kaupunkeihin, joten ne hyötyisivät eniten maahanmuuton vilkastumisesta. Ripeän talouskasvun vallitessa pääkaupunkiseudulla olisi myös eniten tarvetta työvoimasta. Toisaalta kuitenkin myös maaseudulle saattaa syntyä kysyntää maahanmuuttajatyövoimalle. Jo nykyisin esimerkiksi marjanpoimintaan ja maataloustyöhön ei löydy työvoimaa Suomessa asuvien joukosta.

## **Työvoimaa monilla alueilla vielä pitkään**

Mitä suurempi osa työikäisistä osallistuu työelämään ja mitä nopeammin työn tuottavuus nousee, sitä vähemmän ikääntymisellä on vaikutuksia elintasoon. Työikäinen väestö osallistuu nykyisin työmarkkinoille alueittain hyvin erilailla. Muuttoliike on vilkasta, mutta se ei ole tasoittanut työllisyys- ja työttömyysasteiden eroja maan eri osissa. Päinvastoin, alue-erot ovat osoittautuneet hyvin pysyviksi. Tämä nostaa esiin kysymyksen, miten alueelliset erot vaikuttavat pyrkiämyksiin kohottaa koko maan keskimääräistä työllisyysastetta ja alentaa työttömyysastetta. Myös työvoiman alueellinen riittävyys nousee esiin pitkällä aikavälillä. Keskipitkällä aikavälillä Suomessa on kuitenkin paljon potentiaalista työvoimaa, joka tällä hetkellä on joko työttömänä tai työvoiman ulkopuolella.

Työvoiman riittävyttä ei ole mielekästä arvioida vuosikymmenien päähän. Suurten ikäluokkien työelämästä poistumisen vuoksi on kuitenkin perusteltua katsoa miltä työvoiman saatavuus näyttää kymmenen vuoden kuluttua. Seuraavassa on tehty laskelmia, jotka perustuvat maltilliseen työpaikkojen kasvuun tai vaihtoehtoisesti 75 prosentin työllisyysasteen saavuttamisen varmistavaan kasvuun. (Tarkemmin ks. Huovari ja Volk, 2004 ja siihen perustuvat erillislaskelmat kirjoittajilta.) Työvoiman riittävyys riippuu sekä työn tarjonnasta että työn kysynnästä. Oletetaan, että työpaikkoja syntyisi tällä vuosikymmenellä vain maltillisesti 0,4 prosenttia vuosittain (vuoteen 2012 noin 100 000 nykyistä enemmän) Ne jakautuisivat toimialoille siten, että korkean teknologian teollisuuden ja palvelusektorin paikat lisääntyisivät edelleen nopeimmin ja sen mukana työpaikkoja syntyisi eniten kaupunkialueille. Maaseudun työpaikkojen määrä menneiden vuosien tapaan hieman vähenisi. Muuttoliikkeen oletetaan olevan opiskeluidkäisten osalta viime vuosien kaltaista ja työiässä olevien osalta reagoivan työllisyys- ja työttömyyskehitykseen samaan tapaan kuin viimeisen 15 vuoden aikana. Nuorten muutto muodostaa siis valtaosan muuttovoitoista ja -tappioista ja työikäisten muutto on entiseen tapaan varsin maltillista. (Muuttoliikkeen on siis tässä oletettu työikäisten osalta määräytyvän hieman eri tavalla kuin edellä olevissa projektioissa.) Työvoiman riittävyys ja työttömyysasteet riippuvat siitä, miten työvoimaan osallistuminen nousee eri alueilla. Oletetaan, että ikääntyvien työhön osallistuminen nousisi kaikilla alueilla selvästi (4–7 prosenttiyksikköä ikäryhmästä ja sukupuolesta riippuen) ja muissakin ikäryhmissä (nuoria lukuun ottamatta) hieman. Tällöin vuoteen 2012 mennessä ei päästäisi asetettuun 75 prosentin työllisyysastetavoitteeseen lukuun ottamatta pääkaupunkiseutua, jossa tavoite täyttyy jo nykyisin. Työllisyysasteet kylläkin nousisivat kaikkialla eli jopa maaseudulla, koska siellä työikäinen väestö vähenisi nopeimmin. Työttömyysasteet alenisivat myös, mutta työvoimapulaa ei vielä esiintyisi laajamittaisesti missään. Eniten työttömyysasteet alenisivat maaseudulla, koska työvoima pienenisi työikäisen väestön vähenemisen vuoksi. Työttömyysasteiden alue-erot kapenisivat hieman.

Jos onnistuttaisiin niin hyvin, että työpaikkoja syntyisi keskimäärin vuosittain yli yhden prosentin vauhdilla (eli 75 % työllisyystavoitteen edellyttämällä vauhdilla, noin 250 000 paikkaa vuoteen 2012 mennessä), pääkaupunkiseudulle syntyisi työvoimapula, vaikka maaseutualueilla ja suurissa opiskelukaupungeissa olisi työvoimaa vapaana. Pääkaupunkiseudun ja ympäröivän alueen työvoimapulan takana olisi voimakas työpaikkojen lisääntyminen. Työvoiman tarjonnan kasvu ei olisi siihen nähden tarpeeksi voimakasta. Työikäinen väestö lisääntyy vähän. Työvoimaan osallistumisen kohottamiseen on vain rajoitetut mahdollisuudet, sillä jo nykyisin alueella on melko korkea työvoimaosuus, eli työvoimaan kuuluvien suhde työikäisiin. Viime vuosien kaltainen muuttoliike ja siirtolaisuus ei siis riittäisi tyydyttämään työvoiman tarvetta nopean kasvun oloissa. Jotta työvoimaa olisi niin paljon, että noin 2 prosentin kitkatyöttömyys vallitsisi, muuttoliikkeen olisi oltava samanlaista kuin se oli nopeimmillaan laman jälkeen vuosina 1994–1999. Toinen vaihtoehto tasapainottaa työmarkkinoita olisi työpaikkojen kasvun

tukeminen maaseutualueilla, joilla olisi edelleen paljon potentiaalista työvoimaa. Asetetun 75 prosentin työllisyystavoitteen saavuttaminen näyttää siis hankalalta, sillä se vaatisi nopean työn kysynnän kasvun ohella joko hyvin nopeaa muuttoliikettä tai työpaikkojen kasvun ohjautumista sinne, jossa potentiaalista työvoimaa on paljon.

### **Pitkällä aikavälillä talouden sopeuduttava vähenevään työvoimaan**

Tässä työssä tehdyt skenaariot samoin kuin väestöennusteet yleensäkin eivät ota huomioon sitä miten realistisiin ennusteisiin tehdyt oletukset työmarkkinoiden kannalta johtavat. Pystyvätkö seutukunnan kokoiset talousalueet muodostamaan toimivan yhdyskuntarakenteen, jos väestöstä puolet on aktiivisen työiän ohittaneita ja pahimmassa tapauksessa työiässä on vain reilu kolmannes väestöstä? Nykyisin suhteet ovat ääritapauksessa toisin päin eli työikäisiä on runsas puolet väestöstä syrjäalueillakin.

Helpoin tapa hahmottaa vastausta tarvittavaan työvoiman minimimäärään on katsoa millainen osuus väestöstä nyt käy töissä erilaisilla alueilla. Esimerkiksi Kehys-Kainuussa on nykyisin hieman yli puolet väestöstä aktiiviyöikäisessä (19–62-v.), mutta työssä olevia on vain 28 prosenttia koko väestöstä. Väestöskenaarioissa alueen aktiiviyöikäisten osuus on 30 vuoden kuluttua noin 40 prosenttia. Tässä mielessä väestön palvelut voitaisiin hoitaa skenaarioidenkin väestörakenteilla. Todellisuudessa työvoiman riittävyyden arvioimisessa on olennaisempaa se, mikä on työpaikkojen määrä alueella. On mahdotonta tehdä siitä luotettavia arvioita 30 vuotta eteenpäin. Karkeasti suuruusluokkia voidaan yrittää hahmottaa lähtemällä liikkeelle nykyisistä työpaikkamääristä.

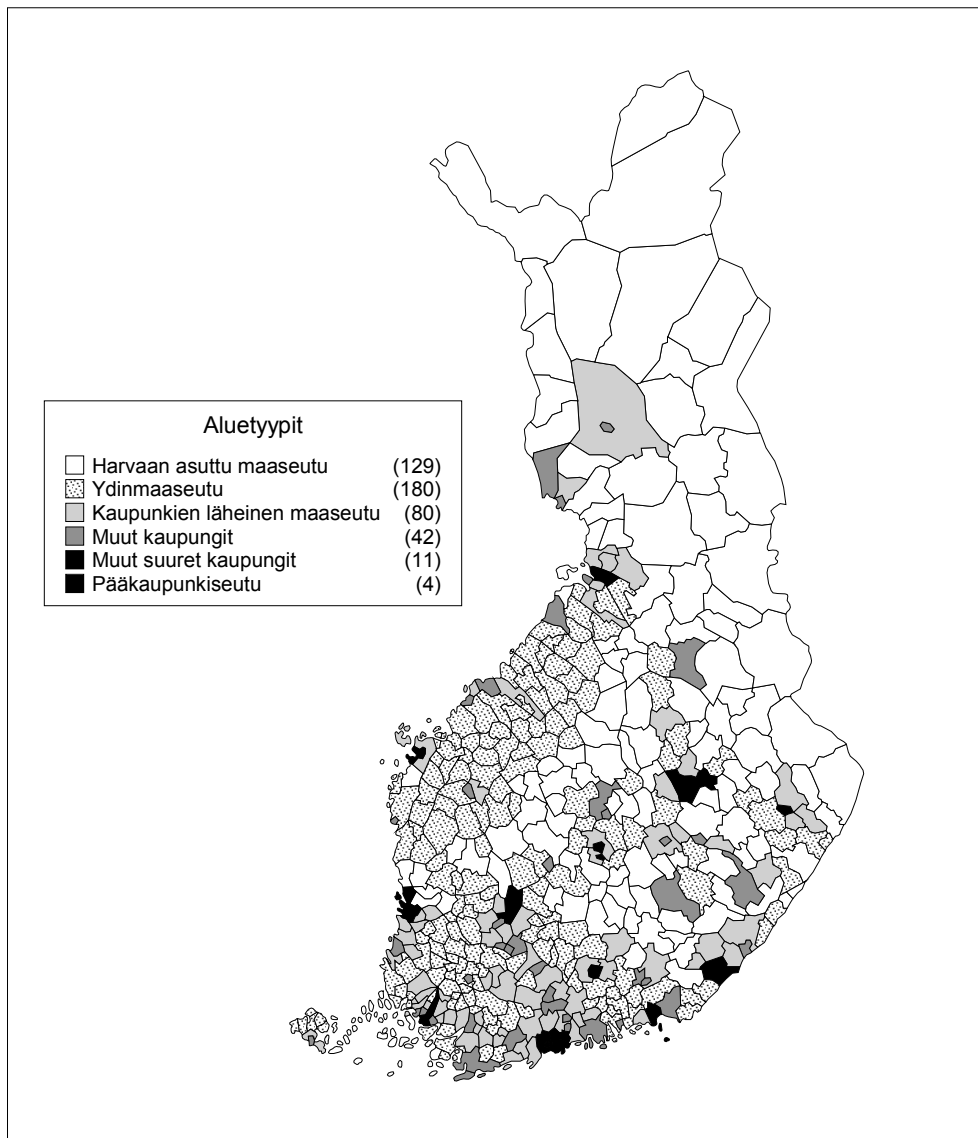
Nykyisin Kehys-Kainuussa on 8 100 työpaikkaa ja aktiiviyöikäisiä on 15 600 henkeä. Vuonna 2030 19–62-vuotiaita asukkaita olisi 7 100–7 700 eli hieman vähemmän kuin nykyisin on työpaikkoja. Kehys-Kainuun tyyppisiltä maaseutualueilta poistuu kuitenkin työpaikkoja maataloudesta ja väestösidonnoisista palveluista. Työvoiman riittävyys jää riippumaan siitä kuinka paljon uusia työpaikkoja syntyy poistuvien tilalle. Maaseutualueilla julkisen sektorin työpaikkoja on suuri osa, Kehys-Kainuussa esimerkiksi yli kolmannes. Osaltaan työvoiman tarve riippuu siitäkin, miten julkisen sektorin tuottavuus supistuvan väestön alueilla kehittyy. Jos julkinen sektori työllistäisi suhteessa väestön kokonaismäärään yhtä paljon kuin nykyisin, Kehys-Kainuusta katoaisi kolmannes julkisen sektorin paikoista. Jos työpaikkoja olisi parisen tuhatta nykyistä vähemmän, Kehys-Kainuun työvoima riittäisi, edellyttäen, että päästäisiin lähemmäs 80 prosentin työllisyysasteeseen. Tällaiset työllisyysasteet saattavat tuntua varsin korkeilta verrattaessa nykytilanteeseen, mutta mahdottomia ne eivät ole, sillä pääkaupunkiseudun ohella myös rannikkoseuduilla on kuntia, joissa työllisyysaste on tuolla tasolla.



## Lähteet

- Huovari, J. & Volk, R. (2004): Ikääntyminen ja maaseudun työmarkkinat. Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen raportteja N:o 190.
- Kallio, O., Meclin, P., Siitonen, P. & Martikainen, J-P. (2001): Muuttoliike ja kuntatalous. Suomen Kuntaliitto
- Kallio, O., Kettunen, A. & Kainulainen S. (2004): Väestömuutos ja kuntien talousstrategiat. Etelä-Savon ja Pirkanmaan kuntien ennustettujen väestömuutosten 2003–2010 vaikutukset käyttötalouteen sekä kuntatalouden sopeuttamistarpeisiin. Etelä-Savon liitto 5/2004.
- Nivalainen, S. & Haapanen, M. (2002): Ikääntyvä ja keskittyvä Suomi. Aluekeskus- ja kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu 1/2.
- Nivalainen, S. (2003): Where do migrants go? An analysis of rural and urban destined/originated migration in Finland in 1996–1999. Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen työpapereita n:o 66.
- Nivalainen, S. (2004): Determinants of family migration: Short moves vs. long moves. *Journal of Population Economics*, vol 17, Number 1.
- Tilastokeskus (2001): Väestöennuste kunnittain 2001–2030. Tilastokeskus. SVT Väestö 2001:10.
- Tilastokeskus (2004): Väestöennuste kunnittain 2003–2040. Väestötilastopalvelu.
- Virtanen, V. (2003): Valta- ja vastavirtaan. Selvitys maassamuuttajien elinoloista, uuteen kiinnittymisestä ja arvotaustasta Suomessa. Sisäasiainministeriön julkaisu 14:2003.

**LIITE 1:** Käytetty kuntaryhmittely



**LIITE 2:** Luvussa 1.3 esitettyjen väestöskenaarioiden oletukset

### **Syntyvyys ja kuolleisuus**

**Laskelmassa 1** koko maan kokonaishedelmällisyysluku, eli naista kohti syntyvien lasten määrä keskimäärin, on 1,7, joka vastaa suunnilleen viime vuosina toteutunutta kehitystä. Kokonaishedelmällisyysluku muodostuu ikäryhmittäisistä hedelmällisyysluvuista. Kullakin alueella syntyneiden määrä on laskettu alueellisia ikäryhmittäisiä hedelmällisyyslukuja käyttäen. Näitä laskettaessa kunnat on ryhmitelty 158 hedelmällisyysalueeseen siten, että kunkin alueen väestöpohjaksi on tullut vähintään 15 000 henkeä (ks. Tilastokeskus, 2001). Sekä hedelmällisyysluvut että syntyvyyden alueelliset erot on pidetty vakiona koko tarkastelujakson ajan. Viime vuosien toteutuneen kehityksen perusteella syntyneiden sukupuolijakauma on oletettu sellaiseksi, että poikien osuus on 51 % ja tyttöjen 49 %. **Laskelman 2** hedelmällisyys poikkeaa yllä olevasta vain siten, että vuodesta 2005 lähtien koko maan kokonaishedelmällisyysluvuksi on oletettu 1,9. Tällöin hedelmällisyyden on oletettu kohoavan kaikilla alueilla tasaisesti.

Kuolleisuus on laskettu ikäryhmittäisiä ja sukupuolittaisia kuolleisuuskertoimia apuna käyttäen. Kertoimet ilmaisevat kuolleiden määrän tuhatta henkeä kohden kussakin ikäryhmässä. Alueelliset kuolleisuuskertoimet on saatu jakamalla maakunnat kolmeen ryhmään keskimääräisen elinajanodotteen perusteella (ks. Tilastokeskus, 2001). Viimeksi kuluneiden 30 vuoden aikana kuolleisuus on alentunut Suomessa niin, että sekä miesten että naisten elinajanodote on pidentynyt useita vuosia, ja tämän kehityksen oletetaan jatkuvan tulevaisuudessa. Laskentajaksoilla kuolleisuuskertoimia on muunnettu vastaamaan pidentyvää elinikää ns. kuolleisuuden muunnoskertoimien avulla. Muunnoskertoimet eroavat sukupuolittain, mutta eivät vaihtele alueittain.

### **Siirtolaisuus**

**Laskelmassa 1** on oletettu vuotuiseksi nettosiirtolaisuudeksi 5 000 henkeä siten että maahanmuuton tulomuutto on 17 000 henkeä ja lähtömuutto 12 000 henkeä. Tämä vastaa suurin piirtein viime vuosien toteutunutta kehitystä.

**Laskelmassa 2** vuotuisen nettosiirtolaisuuden on oletettu olevan 15 000 vuodesta 2005 lähtien. Tällöin siirtolaisuuden tulomuutto on 28 000 ja lähtömuutto 13 000 henkeä.

Siirtolaisuuden tulo- ja lähtömuuton kunnittaisen jakauman on oletettu koko ennustejakson pysyvän vuosien 2001–2003 keskiarvon kaltaisena. Naisia ja miehiä on oletettu olevan tasaosuus. Siirtolaisuuden tulo- ja lähtömuuton ikäraken-

teen on oletettu pysyvän vuosien 2001–2003 kaltaisena koko laskentaperiodin ajan. Ikäjakauman ei ole oletettu poikkeavan alueittain.

### **Maan sisäinen muuttoliike**

**Vaihtoehdossa A** maassamuutto on vuosien 2002–2003 kaltaista, eli määrällisesti suurta, mutta alueellisesti hieman aikaisempaa tasaisempaa. **Vaihtoehdossa B** maan sisäisen muuttoliikkeen on oletettu pysyvän keskimäärin vuosien 1998–2000 tasolla, eli alueellisesti katsottuna kyseessä on voimakkaasti keskitävän muuttoliikkeen skenaario (katso luvun 1.2 kartat 1.3a ja 1.3b).

Laskelmissa oletetaan kunkin kunnan sukupuolittaisen ja ikäryhmittäisen lähtömuuttoalttiuden pysyvän vakiona tarkastelujaksolla. Vuotuinen muuttajien määrä siis vaihtelee kunnan väestön ikä- ja sukupuolirakenteen mukaisesti. Sukupuolittain muuttoaktiivisuus vaihtelee siten, että miesten muuttoalttius on selvästi naisia alhaisempi 18–24-vuotiaana, mutta hieman korkeampi 25–49-vuotiaana. Muissa ikäryhmissä miehet ja naiset muuttavat lähes yhtä usein. Ikäryhmittäiset muuttoalttiudet luonnollisesti vaihtelevat myös alueittain.

Maan sisäinen tulomuutto on määritelmällisesti saman suuruinen kuin lähtömuutto, eli koko maan tasolla kunkin vuoden tulomuuton määrä saadaan kunnittaisten lähtömuuttojen summana. Näin saadut sukupuolittaiset ja ikäryhmittäiset tulomuutot on jaettu kuntiin vuosien 2002–2003 (vaihtoehto A) tai 1998–2000 (vaihtoehto B) keskimääräisten tulomuutto-osuuksien perusteella. Laskentajaksoilla ikäryhmittäisiä tulomuutto-osuuksia on sopeutettu kunnan väestö-osuuden kehityksen perusteella, eli tulomuutto-osuutta on kasvatettu, mikäli kunnan osuus koko maan väestöstä kasvaa ja päinvastoin.

**LIITE 3:** Alueiden väestökehitys vuosina 2003–2030 eri skenaarioissa**Taulukko 1** Väestö alueittain vuonna 2003 ja 2030 eri skenaarioissa.

	0–6	7–18	19–62	63–79	80–	Yhteensä
2003						
Pääkaupunkiseutu	76 959	130 929	637 542	103 031	27 761	976 222
Muut suuret kaup.	76 031	138 768	673 567	142 055	39 760	1 070 181
Muut kaupungit	72 931	143 684	575 659	133 092	34 469	959 835
Kaup. läh. maas.	75 370	140 134	475 714	98 772	23 500	813 490
Ydinmaaseutu	66 209	140 881	488 231	144 864	44 416	884 601
Harvaan as. maas.	32 389	78 847	281 345	97 309	25 513	515 403
Koko maa	399 889	773 243	3 132 058	719 123	195 419	5 219 732
2030 Perusskenaario						
Pääkaupunkiseutu	75 000	128 000	606 000	179 000	68 000	1 056 000
Muut suuret kaup.	77 000	138 000	629 000	214 000	85 000	1 143 000
Muut kaupungit	66 000	125 000	491 000	213 000	84 000	980 000
Kaup. läh. maas.	79 000	144 000	493 000	177 000	62 000	956 000
Ydinmaaseutu	51 000	100 000	360 000	200 000	79 000	789 000
Harvaan as. maas.	19 000	40 000	161 000	121 000	47 000	389 000
Koko maa	367 000	675 000	2 741 000	1 105 000	426 000	5 314 000
2030 Vaihtoehto1						
Pääkaupunkiseutu	88 000	147 000	706 000	187 000	70 000	1 198 000
Muut suuret kaup.	76 000	136 000	625 000	218 000	86 000	1 142 000
Muut kaupungit	64 000	122 000	471 000	209 000	83 000	950 000
Kaup. läh. maas.	69 000	130 000	437 000	174 000	62 000	872 000
Ydinmaaseutu	47 000	95 000	343 000	196 000	78 000	759 000
Harvaan as. maas.	18 000	39 000	157 000	120 000	47 000	382 000
Koko maa	363 000	670 000	2 739 000	1 105 000	426 000	5 302 000
2030 Vaihtoehto2						
Pääkaupunkiseutu	93 000	156 000	683 000	186 000	69 000	1 186 000
Muut suuret kaup.	92 000	162 000	688 000	219 000	86 000	1 247 000
Muut kaupungit	79 000	146 000	530 000	217 000	85 000	1 056 000
Kaup. läh. maas.	93 000	166 000	526 000	180 000	63 000	1 028 000
Ydinmaaseutu	60 000	115 000	383 000	202 000	79 000	839 000
Harvaan as. maas.	23 000	47 000	172 000	123 000	48 000	412 000
Koko maa	439 000	792 000	2 981 000	1 126 000	429 000	5 768 000
2030 Vaihtoehto3						
Pääkaupunkiseutu	108 000	178 000	790 000	194 000	71 000	1 341 000
Muut suuret kaup.	91 000	161 000	682 000	223 000	87 000	1 244 000
Muut kaupungit	76 000	143 000	508 000	213 000	84 000	1 024 000
Kaup. läh. maas.	81 000	150 000	466 000	176 000	62 000	936 000
Ydinmaaseutu	56 000	110 000	365 000	198 000	78 000	807 000
Harvaan as. maas.	22 000	45 000	168 000	122 000	47 000	404 000
Koko maa	434 000	786 000	2 980 000	1 126 000	429 000	5 755 000

**Taulukko 2** Ikäryhmien koon muutos eri skenaarioissa vuosina 2003–2030 (indeksi, 2003=1).

<b>Ikäryhmien koon muutos 2003–2030 (indeksi, 2003=1)</b>						
	<b>0–6</b>	<b>7–18</b>	<b>19–62</b>	<b>63–79</b>	<b>80–</b>	<b>Yhteensä</b>
<b>Perusskenaario</b>						
Pääkaupunkiseutu	0,97	0,97	0,95	1,74	2,45	1,08
Muut suuret kaup.	1,02	0,99	0,93	1,51	2,14	1,07
Muut kaupungit	0,91	0,87	0,85	1,60	2,45	1,02
Kaup. läh. maas.	1,05	1,03	1,04	1,79	2,65	1,17
Ydinmaaseutu	0,77	0,71	0,74	1,38	1,77	0,89
Harvaan as. maas.	0,59	0,51	0,57	1,25	1,86	0,76
Koko maa	0,92	0,87	0,88	1,54	2,18	1,02
<b>Vaihtoehto1</b>						
Pääkaupunkiseutu	1,14	1,12	1,11	1,82	2,51	1,23
Muut suuret kaup.	1,00	0,98	0,93	1,54	2,17	1,07
Muut kaupungit	0,88	0,85	0,82	1,57	2,42	0,99
Kaup. läh. maas.	0,92	0,92	0,92	1,76	2,63	1,07
Ydinmaaseutu	0,72	0,68	0,70	1,35	1,75	0,86
Harvaan as. maas.	0,57	0,50	0,56	1,24	1,84	0,74
Koko maa	0,91	0,87	0,87	1,54	2,18	1,02
<b>Vaihtoehto2</b>						
Pääkaupunkiseutu	1,20	1,19	1,07	1,80	2,49	1,21
Muut suuret kaup.	1,21	1,17	1,02	1,54	2,16	1,16
Muut kaupungit	1,08	1,02	0,92	1,63	2,47	1,10
Kaup. läh. maas.	1,24	1,19	1,11	1,82	2,67	1,26
Ydinmaaseutu	0,90	0,82	0,78	1,40	1,78	0,95
Harvaan as. maas.	0,70	0,59	0,61	1,26	1,86	0,80
Koko maa	1,10	1,02	0,95	1,57	2,20	1,10
<b>Vaihtoehto3</b>						
Pääkaupunkiseutu	1,40	1,36	1,24	1,88	2,55	1,37
Muut suuret kaup.	1,19	1,16	1,01	1,57	2,19	1,16
Muut kaupungit	1,04	0,99	0,88	1,60	2,44	1,07
Kaup. läh. maas.	1,08	1,07	0,98	1,78	2,65	1,15
Ydinmaaseutu	0,84	0,78	0,75	1,37	1,76	0,91
Harvaan as. maas.	0,67	0,58	0,60	1,25	1,85	0,78
Koko maa	1,08	1,02	0,95	1,57	2,20	1,10

**LIITE 4:** Seutukuntien väestö vuonna 2003 ja 2030 eri skenaarioissa

Lajitteluperuste: v. 2003 Seutukunta	Väestö	2030			
	2003	Perus- skenaario	Vaihto- ehto1	Vaihto- ehto2	Vaihto- ehto3
Helsinki	1 216 308	1 360 800	1 481 100	1 515 000	1 645 900
Tampere	309 589	383 300	356 900	415 800	387 100
Turku	289 313	321 800	322 000	350 200	349 900
Oulu	199 140	261 400	254 500	286 400	278 400
Lahti	169 091	174 300	164 200	187 100	176 300
Jyväskylä	161 433	181 200	165 900	195 700	178 800
Pori	142 254	129 800	125 000	137 800	132 700
Kuopio	117 655	120 100	114 700	128 500	122 500
Kouvola	97 818	86 000	85 500	91 100	90 500
Joensuu	93 198	96 000	89 200	103 300	95 700
Vaasa	88 522	85 100	86 100	95 300	96 500
Hämeenlinna	88 495	92 300	89 900	98 400	95 700
Kotka-Hamina	87 844	82 100	81 000	88 900	87 700
Lohja	78 392	90 500	88 400	96 700	94 100
Porvoo	73 079	86 400	89 500	93 800	97 100
Mikkeli	72 192	64 100	66 800	67 900	70 800
Lappeenranta	69 718	69 900	67 700	75 600	73 200
Rauma	67 072	62 900	59 800	66 500	63 200
Salo	62 709	67 500	70 200	73 500	76 800
Rovaniemi	61 840	56 800	53 800	61 900	58 600
Kemi-Tornio	61 589	49 700	46 800	54 500	51 400
Ylä-Savo	61 009	47 700	45 800	50 100	48 100
Pohjoiset seinänaapurit	60 446	70 800	64 200	75 300	68 100
Kajaani	58 795	47 300	49 900	50 800	53 600
Kokkola	52 252	49 700	47 000	53 400	50 400
Savonlinna	48 369	40 000	38 900	42 300	41 200
Jakobstadsregionen	48 332	46 700	43 100	51 800	47 800
Tammisaari	43 480	43 100	42 900	47 500	47 300
Riihimäki	42 676	46 900	41 900	49 700	44 400
Etelä-Pirkanmaa	42 299	44 900	39 900	47 800	42 400
Ylä-Pirkanmaa	41 295	33 500	34 500	35 100	36 100
Vakka-Suomi	40 460	33 800	36 100	35 500	37 900
Imatra	40 420	31 700	31 400	33 700	33 500
Ylivieska	39 868	36 500	36 100	38 800	38 500
Loimaa	37 152	36 600	34 400	38 600	36 200
Saarijärvi-Viitasaari	35 617	25 900	27 100	27 300	28 500
Forssa	35 477	31 700	31 500	33 400	33 300
Raahe	35 476	28 400	28 400	30 400	30 400
Varkaus	33 799	28 400	27 300	30 100	28 900
Pielisen Karjala	32 749	20 900	22 300	21 800	23 300
Nivala-Haapajärvi	31 574	23 400	23 500	24 800	24 900

Härmänmaa	30 047	27 400	25 700	29 000	27 200
Suupohja	29 852	23 600	22 000	24 800	23 100
Luoteis-Pirkanmaa	29 566	26 600	26 500	27 900	27 800
Heinola	29 343	26 400	23 400	27 800	24 700
Kuusiokunnat	28 881	22 000	22 800	23 100	23 900
Kehys-Kainuu	27 778	18 000	17 300	19 000	18 200
li	27 059	23 100	21 000	24 700	22 300
Jämsä	25 767	22 200	21 800	23 600	23 000
Pohjois-Satakunta	25 451	20 100	19 900	21 000	20 800
Lounais-Pirkanmaa	24 550	22 900	21 900	24 100	23 000
Äänekoski	23 632	21 500	21 700	22 800	22 900
Eteläiset seinänaapurit	23 043	19 800	17 500	20 900	18 400
Åboland-Turunmaa	22 810	21 900	20 900	23 600	22 600
Koillismaa	22 263	17 000	15 600	18 200	16 800
Juva	22 076	17 500	16 400	18 300	17 100
Järviseu tu	21 685	15 700	16 200	16 500	17 100
Itä-Lappi	21 499	13 500	12 900	14 200	13 600
Keski-Karjala	21 322	15 300	16 900	16 400	18 200
Pieksämäki	21 264	17 300	17 100	18 100	17 900
Koillis-Savo	21 183	16 600	15 600	17 200	16 200
Länsi-Saimaa	19 810	17 900	16 800	18 900	17 700
Sydösterbottens kust-reg.	18 969	15 200	14 600	17 000	16 400
Loviisa	18 610	18 300	17 300	19 700	18 600
Kaustinen	18 332	14 500	13 200	15 400	14 000
Pohjois-Lappi	17 911	13 900	13 500	15 200	14 600
Kyrönmaa	17 288	16 200	15 000	17 100	15 700
Siikalatva	16 551	12 600	12 000	13 400	12 700
Sisä-Savo	16 105	12 000	11 600	12 500	12 100
Tunturi-Lappi	14 178	12 500	9 800	13 500	10 600
Keuruu	13 460	10 200	10 900	10 800	11 500
Ålands landsbygd	13 367	15 500	14 600	18 400	17 500
Outokumpu	12 994	9 900	9 500	10 400	10 000
Mariehamns stad	10 626	10 100	11 600	13 000	14 900
Kaakkois-Pirkanmaa	10 018	10 200	10 100	10 800	10 700
Torniolaakso	9 900	7 200	6 000	7 800	6 400
Ilomantsi	8 866	6 400	6 000	6 900	6 500
Kärkikunnat	6 353	4 800	4 600	5 000	4 800
Joutsa	6 173	5 100	4 800	5 300	5 000
Ålands skärgård	2 354	2 500	2 300	3 000	2 700



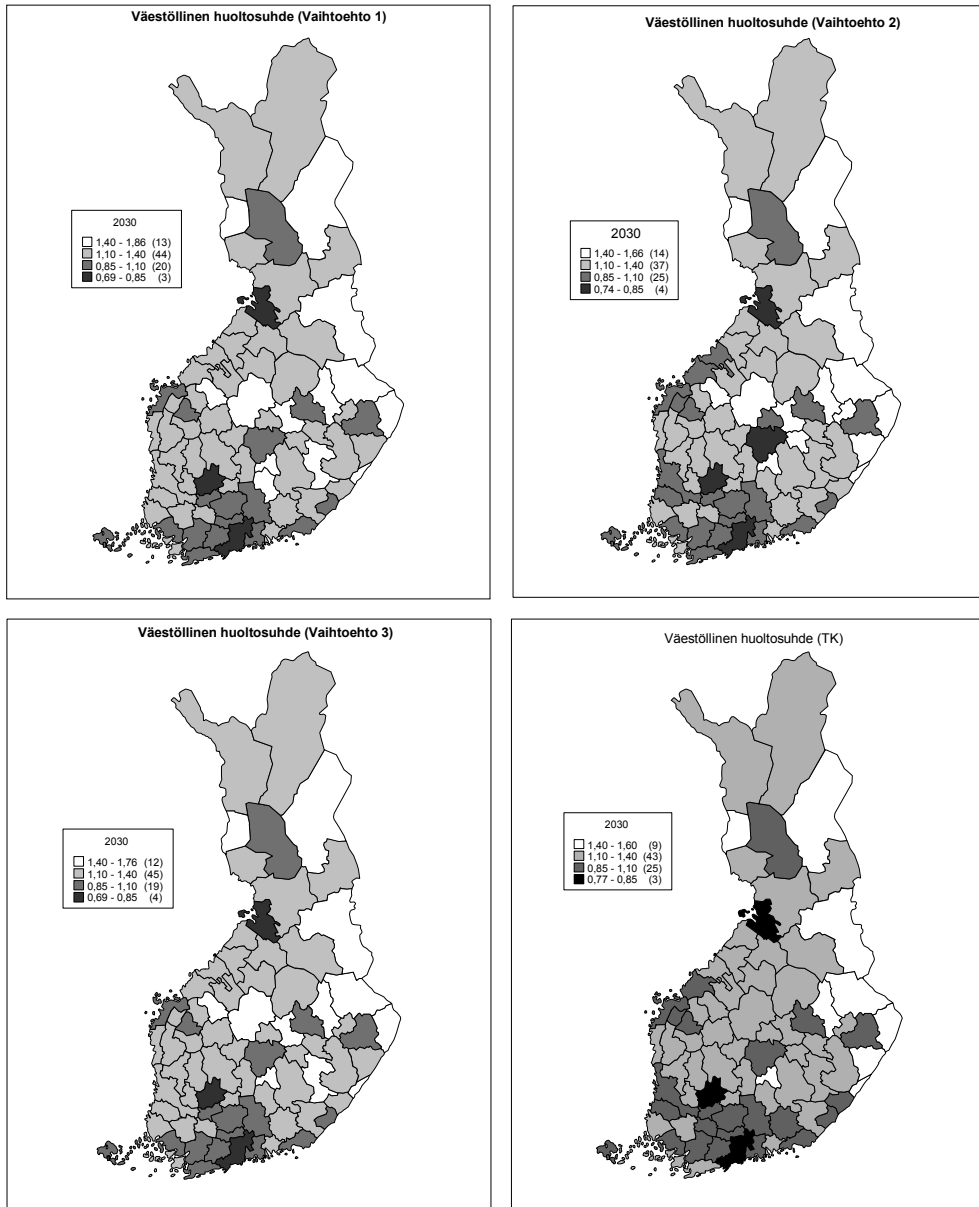
**LIITE 5:** Seutukuntien ikärakenne vuonna 2003 ja 2030 eri skenaarioissa

Lajitteluperuste: v. 2003 19–62-v.																			
Seutukunta	2003						2030						2030						
	Perusskenaario			Vaihtoehto1			Vaihtoehto2			Vaihtoehto3			0–18		63+				
	0-18	19-62	63+	0-18	19-62	63+	0-18	19-62	63+	0-18	19-62	63+	0-18	19-62	63+	Min.	Maks.		
Helsinki	22	64	13	20	<b>57</b>	23	20	<b>58</b>	22	22	<b>57</b>	21	22	<b>58</b>	20	20	22	20	23
Tampere	22	63	16	20	56	23	20	55	25	22	56	22	21	55	23	20	22	22	25
Turku	21	62	17	20	54	26	19	54	27	21	54	25	21	54	25	19	21	25	27
Jyväskylä	23	62	15	21	55	24	20	53	27	23	54	23	22	53	25	20	23	23	27
Oulu	26	62	12	25	56	19	25	55	20	27	55	18	27	55	18	25	27	18	20
Mariehamns stad	20	61	18	18	51	31	18	52	30	21	53	26	21	54	25	18	21	25	31
Kuopio	23	61	16	21	53	27	20	51	29	22	53	25	22	51	27	20	22	25	29
Lappeenranta	21	61	18	18	52	30	18	51	31	20	52	28	19	52	29	18	20	28	31
Joensuu	23	60	16	21	51	28	20	50	31	23	51	27	21	50	29	20	23	27	31
Pohjois-Lappi	22	60	18	16	43	41	15	43	42	18	44	38	16	44	39	15	18	38	42
Lahti	22	60	18	19	50	31	19	50	32	21	50	29	20	50	30	19	21	29	32
Rovaniemi	24	60	16	21	50	30	20	50	30	22	50	28	22	50	28	20	22	28	30
Pohjoiset seinänaapurit	24	60	16	22	52	26	21	51	28	24	51	25	23	50	27	21	24	25	28
Lohja	25	60	15	22	51	27	21	51	29	23	51	26	23	50	27	21	23	26	29
Porvoo	26	59	15	22	52	26	23	52	25	24	52	25	25	52	24	22	25	24	26
Vaasa	22	59	19	19	52	28	20	52	28	21	53	26	21	53	26	19	21	26	28
Riihimäki	23	59	18	20	51	29	19	50	31	21	51	27	21	50	29	19	21	27	31
Rauma	21	59	20	20	48	32	19	47	34	22	48	31	21	47	32	19	22	31	34
Tunturi-Lappi	22	59	20	16	47	37	15	43	42	17	47	35	16	44	39	15	17	35	42
Kotka-Hamina	20	59	21	17	49	34	17	48	35	19	50	32	19	49	32	17	19	32	35
Raahe	26	59	15	20	47	33	20	47	33	22	47	31	22	47	31	20	22	31	33
Kemi-Tornio	23	59	18	19	46	35	19	45	37	21	47	33	21	45	34	19	21	33	37
Kouvola	21	58	20	17	47	36	17	47	35	19	47	34	19	48	34	17	19	34	36
Etelä-Pirkanmaa	21	58	21	20	50	30	19	48	33	22	49	29	20	48	32	19	22	29	33
Kajaani	23	58	19	18	45	36	19	46	35	20	46	34	20	46	33	18	20	33	36
Kokkola	25	58	17	22	49	29	21	47	31	24	48	28	23	47	30	21	24	28	31
Pori	21	58	21	18	48	34	18	47	35	19	48	33	19	47	34	18	19	33	35
Vakka-Suomi	22	58	20	17	44	39	18	46	36	18	44	37	19	46	35	17	19	35	39
Hämeenlinna	22	58	20	20	49	31	19	49	32	21	49	29	21	49	31	19	21	29	32
Salo	22	58	21	18	49	33	20	51	29	20	49	31	21	51	27	18	21	27	33
Mikkeli	21	58	21	16	47	37	17	47	36	18	47	35	19	47	34	16	19	34	37
Äänekoski	23	58	19	19	48	33	19	47	34	21	48	32	21	47	32	19	21	32	34
Ålands landsbygd	25	58	18	21	52	27	21	51	27	24	53	24	24	52	24	21	24	24	27
Varkaus	22	58	21	17	47	36	17	45	38	19	47	34	19	45	36	17	19	34	38
Imatra	19	57	23	15	46	39	15	46	39	16	47	37	17	46	37	15	17	37	39
Forssa	22	57	21	18	46	36	18	46	35	19	46	34	20	46	34	18	20	34	36
Tammisaari	22	57	21	18	48	35	18	48	34	19	48	32	20	49	32	18	20	32	35
Loviisa	21	57	22	17	47	36	17	46	37	19	47	34	19	46	35	17	19	34	37
Heinola	20	57	23	14	42	44	14	42	44	16	43	42	15	42	43	14	16	42	44
Luoteis-Pirkanmaa	22	57	22	17	46	37	17	46	37	19	46	36	19	46	36	17	19	36	37
Pieksämäki	21	56	23	14	41	44	16	42	42	16	42	43	17	43	40	14	17	40	44
Pohjois-Satakunta	21	56	22	16	43	40	17	44	38	18	43	39	19	44	37	16	19	37	40

Lajitteluperuste:																			
v. 2003																			
2003						2030						2030							
Seutukunta	Perusskenaario			Vaihtoehto1			Vaihtoehto2			Vaihtoehto3			0-18		63+				
	0-18	19-62	63+	0-18	19-62	63+	0-18	19-62	63+	0-18	19-62	63+	Min.	Maks.	Min.	Maks.			
Kyrönmaa	24	56	20	21	48	31	19	46	34	23	48	30	21	46	33	19	23	30	34
Savonlinna	20	56	24	15	43	42	15	44	41	17	43	40	17	44	39	15	17	39	42
Outokumpu	21	56	22	15	41	43	16	42	42	17	42	41	18	42	40	15	18	40	43
Jämsä	21	56	22	17	45	38	17	45	38	19	45	36	19	45	36	17	19	36	38
Kehys-Kainuu	20	56	24	12	40	48	12	39	50	14	40	46	13	39	48	12	14	46	50
Itä-Lappi	19	56	25	11	37	52	11	38	51	13	<b>38</b>	49	13	39	48	11	13	48	52
Ylä-Savo	22	56	22	17	43	40	16	43	40	19	43	38	18	43	39	16	19	38	40
Koillismaa	27	56	18	17	43	39	19	42	39	19	44	37	20	43	37	17	20	37	39
Äboland-Turunmaa	22	56	23	18	46	36	18	45	37	20	46	34	20	45	35	18	20	34	37
Keski-Karjala	21	56	23	14	41	45	16	43	41	16	41	43	18	43	39	14	18	39	45
Suupohja	22	55	22	18	44	38	17	42	41	19	44	37	18	43	39	17	19	37	41
Eteläiset seinänaapurit	23	55	22	18	46	36	17	44	39	20	46	35	19	44	37	17	20	35	39
Pielisen Karjala	20	55	25	12	37	50	13	38	49	13	<b>38</b>	49	15	39	47	12	15	47	50
Härmänmaa	24	55	21	21	47	33	20	46	34	22	47	31	22	46	32	20	22	31	34
Ylä-Pirkanmaa	20	55	25	15	43	42	16	43	42	17	43	40	17	43	40	15	17	40	42
Keuruu	21	55	24	14	42	43	16	43	41	16	43	41	17	44	39	14	17	39	43
Lounais-Pirkanmaa	22	55	23	19	45	37	19	45	36	20	45	35	21	45	35	19	21	35	37
Loimaa	23	55	22	19	46	35	19	46	35	21	46	33	21	45	34	19	21	33	35
Koillis-Savo	20	55	25	13	41	45	14	41	45	14	42	44	15	41	44	13	15	44	45
Sydösterbottens kustregion	20	55	25	16	46	38	15	44	41	18	48	34	17	45	38	15	18	34	41
Juva	21	55	25	15	42	43	14	41	45	16	42	42	16	41	43	14	16	42	45
Ylivieska	28	55	17	24	46	30	24	46	30	26	45	29	26	45	28	24	26	28	30
Länsi-Saimaa	21	54	24	17	45	37	15	44	40	19	45	36	17	45	39	15	19	36	40
Jakobstadsregionen	27	54	19	25	48	27	24	47	29	27	48	25	26	48	27	24	27	25	29
Ilomantsi	19	54	27	12	<b>36</b>	52	11	37	51	13	<b>38</b>	49	13	39	48	11	13	48	52
Kuusikunnat	23	54	23	18	42	40	18	43	39	20	42	38	20	43	38	18	20	38	40
Kaakkois-Pirkanmaa	23	54	24	17	46	37	17	47	35	18	46	36	19	47	34	17	19	34	37
Kaustinen	26	54	20	20	44	35	19	43	38	22	44	34	21	43	36	19	22	34	38
Saarijärvi-Viitasaari	22	54	24	16	40	44	16	41	43	18	40	42	18	42	41	16	18	41	44
Sisä-Savo	20	54	27	14	41	45	14	40	46	15	41	43	16	40	44	14	16	43	46
Kärkikunnat	18	53	29	12	41	47	13	38	49	14	41	45	14	38	48	12	14	45	49
Nivala-Haapajärvi	27	53	20	22	43	34	21	42	37	24	43	33	23	42	36	21	24	33	37
Joutsa	18	53	28	12	40	48	10	37	53	13	40	47	11	38	51	10	13	47	53
Torniolaakso	21	53	26	16	39	45	13	<b>35</b>	52	18	39	42	14	<b>36</b>	50	13	18	42	52
Järviseu	25	53	22	18	41	41	19	41	40	20	42	39	21	41	38	18	21	38	41
li	28	53	19	21	43	37	19	42	39	22	43	35	21	42	37	19	22	35	39
Siikalatva	28	53	20	21	43	36	20	42	38	23	43	34	22	42	36	20	23	34	38
Ålands skärgård	21	52	26	17	47	36	18	48	33	19	49	31	20	50	29	17	20	29	36
Koko maa	22	60	18	20	52	29	20	52	29	21	52	27	21	52	27	20	21	27	29

Huom. Pyörityksen vuoksi luvut eivät välttämättä summaudu sataan.

**LIITE 6:** Seutukuntien huoltosuhte vuonna 2030 vaihtoehdoissa skenaarioissa ja Tilastokeskuksen väestöennusteissa



**LIITE 7:** Luvussa 1.4 esitetyn Tilastokeskuksen väestöennusteen oletuksista

### **Syntyvyys ja kuolleisuus**

Kunnat on ryhmitelty 159 hedelmällisyysalueeseen vuosien 2001–2003 kokonaisedelmällisyysluvun perusteella siten, että kunkin alueen väestöpohjaksi tulee vähintään 15 000 henkeä. Kullekin alueelle on laskettu ikäryhmittäiset hedelmällisyysluvut vuosilta 2001–2003. Koko maan keskimääräinen kokonaisedelmällisyysluku eli kunkin naisen elinaikanaan synnyttämä lapsimäärä on keskimäärin 1,80. Hedelmällisyysluvut ja syntyvyyden alueelliset erot on pidetty vakiona koko ennustejakson ajan.

Ikäryhmittäiset kuolleisuusluvut on laskettu vuosilta 2001–2003. Koska kuolleisuus vaihtelee alueittain, maa on jaettu kolmeen kuolleisuusalueeseen maakunnittaisten elinajanodotteiden perusteella. Pohjois-Pohjanmaan maakunta on jaettu kahteen osaan. Lisäksi Helsinki on erotettu omaksi kuolleisuusalueekseen. Ennustekaudella kuolleisuuden on oletettu alenevan 1980-luvun loppuvuosista 2000-luvun alkuvuosiin lasketun keskimääräisen vuotuisen muutoksen mukaisesti.

### **Maan sisäinen muuttoliike ja siirtolaisuus**

Maan sisäisen muuttoliikkeen on oletettu pysyvän keskimäärin vuosien 2000–2003 kaltaisena. Kunnat on jaettu 160 lähtömuuttoalueeseen 15–44-vuotiaiden lähtömuuttoaltiuden perusteella, siten että kuntaryhmien väestöpohja on vähintään 15 000 henkeä. Kuntien tulomuutto-osuudet kussakin ikä- ja sukupuoliryhmässä on laskettu sen suuralueen tulomuuttojen summasta, johon kunta kuuluu. Lähtömuuttokertoimet, suuralueiden väliset muuttotodennäköisyydet ja kuntien tulomuutto-osuudet on laskettu vuosilta 2000–2003. Ennustekautena kaikki muuttokertoimet on pidetty vakiona. Vuotuiseksi nettomaahanmuutoksi on oletettu 6 000 henkeä.

## 2 ALUEIDEN TYÖLLISYYS PARANEE JA TYÖTTÖMYYS- EROT KAVENTUVAT: TYÖHALLINNON ALUESTRATEGIA

*Markku Wallin, työministeriö*

Työttömyyden erot alueiden välillä ovat jo vuosikymmeniä olleet suhteellisen suuret: pohjoisen työttömyys on pienimmillään ollut noin kaksinkertainen etelän alueisiin nähden. Tällä hetkellä pääkaupunkiseudun ja Lapin työttömyyden ero on noin 2,5-kertainen. Se olisi vielä suurempi ilman sitä, että aktiivisen työvoimapolitiikan toimia painotetaan suhteessa voimakkaasti korkean työttömyyden alueille. Muu maa sijoittuu siihen väliin kuitenkin niin, että itäisessä Suomessa työttömyys pyrkii säännönmukaisesti olemaan korkeampi kuin länsiosassa. Vastaavasti työllisyysaste vaihtelee Uudenmaan 73 prosentista (vuosi 2003) Kainuun 55 prosenttiin.

Suurelta osin työttömyyden ja työllisyysasteen eroja selittää elinkeinoelämän monimuotoisuus. Jatkuvassa rakenteellisessa muutoksessa monipuolinen elinkeinorakenne tarjoaa helpommin menetettyjä työpaikkoja korvaavia töitä. Matkat ovat lyhyempiä ja sopeutumiseen riittää vähempikin koulutus. Pohjoisessa suhteellisen suuri osa työpaikoista on julkisella sektorilla, joka ei kasva, vaan pikemminkin supistuu. Näyttäisi myös siltä, että maahan ja metsiin liittyvistä töistä on ollut kulttuurisesti vaikeampaa sopeutua uusiin palvelusektorin työpaikoihin. Esimerkiksi Lapissa on ollut vaikeuksia löytää työntekijöitä matkailukeskuksiin omalta alueelta ja tämä on osittain koskenut myös nuoria. Muutos asenteissa on kuitenkin jo tapahtumassa.

Työttömyyden erot voivat tasoittua kahta tietä: työvoiman liikkuvuus kasvaa ja työvoima hakeutuu sinne missä on työpaikkoja tai työpaikkoja syntyy alueille, joilla on vapaata työvoimaa. Molemmista on esimerkkejä menneinä vuosikymmeninä. Työvoiman liikkuvuus on ollut Suomessa Euroopan korkeinta, lähes samaa luokkaa kuin Yhdysvalloissa, jota on usein pidetty hyvän työvoiman liikkuvuuden esimerkkimaana. Suurin osa liikkuvuudesta on kuitenkin koskenut nuoria opiskelun aikana tai heti opiskelun jälkeen. Työpaikkoja on syntynyt korkeinkin työttömyyden alueille silloin, kun työ ei ole edellyttänyt korkeaa laaja-alaista osaamista. Aluetuet ovat auttaneet useissa tapauksissa.

Tällä hetkellä tilanne on muuttunut. Elinkeinoelämä etsii tuotannollisia työpaikkoja halvan työvoiman maista, jotka ovat lähellä suuria markkinoita. Uutta tuotantoa syntyy pääasiassa korkeata osaamista vaativille aloille, kotimaan markkinoille ja turismiin. Työpaikkoja kasvattavat pienet ja keski-suuret työpaikat, jotka eivät vielä tähtää kansainväliseen tuotantoon. Yrityksiä kuitenkin syntyy Suomeen liian vähän ja vain noin seitsemän prosenttia pk-yrityksistä haluaa kasvaa.

Tällä hetkellä työvoima vähenee Suomessa vinoutuneen ikärakenteen seurauksena. Tämä auttaa osittain sopeutumaan huonosti kasvaviin työmarkkinoihin, mutta ei vähennä ongelmia: työvoiman liikatarjonnan sijasta ongelmia voi alkaa esiintyä osaavan työvoiman saatavuudessa. Yhä edelleen parhaat sopeutumismahdollisuudet ovat alueilla, joissa työpaikkarakenne on monipuolisin ja työpaikkojen tarjonta runsain.

Edellytyksenä työmarkkinoiden hyvään toimintaan on kuitenkin entistäkin selvemmin monipuolinen työmarkkinoiden tarpeita vastaava koulutus ja välittäjäorganisaatiot, jotka hallitsevat työmarkkinaosaamisen. Erittäin tärkeitä on, että ne kykenevät poistamaan epävarmuuksia, jotka liittyvät informaatioon työmarkkinoiden tarpeista sekä työnantajan että työnhakijan näkökulmasta. Myös sillä, että työvoiman tarjonnan ja kysynnän esteet muodostuvat mahdollisimman pieniksi on suuri merkitys.

Alueiden ja yksittäisten kuntien menestymisen kannalta osaavan työvoiman saatavuus nousee keskeiseksi tekijäksi. Siksi elinkeinotoiminnan edistämisen ja työmarkkinoiden kehittämisen on tapahduttava entistä selvemmin suunniteltuja kokonaisuuksia edistäen. Alueilla, joilla on muita heikommat edellytykset elinkeinonelämän monipuolistamiseen, on kehittyäkseen kyettävä luomaan räätälöityjä kokonaisuuksia, jotka nivovat yhteen työpaikat, koulutuksen, tutkimuksen ja infrastruktuurin, kuten asumisen. Yhteistoimintaverkoilla on edelleen kasvava merkitys.

Työhallinto haluaa entistä voimakkaammin olla osa alueita kehittäviä verkostoja. TE-keskusten työvoimaosastojen ja yksittäisten työvoimatoimistojen tehtävänä on tuntea alueensa työmarkkinat ja niiden kehitysmahdollisuudet. Niiden on oltava mukana alueellisten ja paikallisten kehitysstrategioiden luomisessa ja toteuttamisessa tiiviissä yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa. Niiden keskeistä osaamisaluetta ovat työmarkkinoiden ennakointi, realiteetit tarpeiden ja mahdollisten voimavarojen yhdistämisessä, kroonisen työttömyyden ehkäiseminen ja hoito omalta osaltaan, maahanmuutto, aloittava yrittäjyys sekä työelämän proaktiivisen yhteistoiminnan edistäminen tuottavuuden kasvattamisessa.

### 3 MENESTYKSEN EVÄÄT: ELINKEINO-, TEKNOLOGIA- JA INNOVAATIOPOLITIikka

*Erkki Virtanen, kauppa- ja teollisuusministeriö*

Kansainvälisen markkinatalouden historia on Suomessa verrattain lyhyt mutta tuloksellinen. Suomi on lyhyessä ajassa noussut maailman kilpailukykyisimpien maiden joukkoon. Kilpailukykyä on hieman virheellisesti arvioitu yksinomaan lyhyen aikavälin elintason tai kansantulon kehityksen perusteella. Tässä Suomi jääkin jälkeen maailman terävimmästä kärjestä. Vähintään yhtä olennaista on korkean taloudellisen hyvinvoinnin pysyvyys ja ennustettavuus pidemmällä aikavälillä. Tällä kilpailukyvyyn osa-alueella Suomi sijoittuukin maailman huipulle.

Pohjatyö nykyisen kilpailukyvyyn luomiseksi käynnistyi jo runsaat 20 vuotta sitten. Tuolloin muotoutui vahvistuva kansallinen visio, jonka mukaan Suomi voi menestyä kansainvälisessä kilpailussa ainoastaan teknologian kehittämisen, innovaatiotoiminnan ja osaamisen turvin. Tämä edellytti puolestaan laajaa panostusta tutkimus- ja kehitystoimintaan ja sen tehokasta, verkottunutta organisoimista. Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyönä ensimmäisiä teknologiapuistoja ja -kyliä perustettiin 1970- ja 1980-luvulla. Yliopistojen johdolla erilaista osaamista koottiin suuremmiksi kokonaisuuksiksi. Tätä vauhditti julkinen panostus nykyisten innovaatio-organisaatioiden kehittämiseksi.

Suomen kilpailukyvyyn kulmakiven, innovaatio- ja teknologiapolitiikan, tuloksellisuus riippuu alueellisten osaamisklustereiden kehityksestä ja niiden kyvystä tuottaa koko maata hyödyttävää innovatiivista liiketoimintaa. Suomessa toimii tällä hetkellä 22 teknologiakeskusta, jotka Lappia lukuun ottamatta kattavat tasaisesti koko maan. Teknologiakeskukset ovat olleet keskeisessä asemassa valtioneuvoston ja sisäministeriön vuonna 1994 käynnistämässä osaamiskeskusohjelman toteutuksessa. Alueellisia osaamiskeskuksia on tällä hetkellä niinkään 22, ja ne toimivat monipuolisesti 45 osaamis- ja teknologia-alalla.

Teknologiavetoisen kilpailukyvyyn rakentaminen alueellisten osaamiskeskittymien pohjalle on osoittautunut oikeaksi valinnaksi, ja siinä on myös onnistuttu vähintäänkin kohtuullisesti. Kilpailukyvyyn rasiitteena on kuitenkin tekijöitä kuten korkealla pysyvä työttömyys ja samanaikainen kasvava pula eri alojen teknologiaa soveltavista osaajista. Työvoimalla ei siis ole riittävää ja oikein kohdennettua osaamista, jota elinkeinoelämä tarvitsisi. Tämä on keskeinen työvoima- ja koulutuspoliittinen haaste ja ratkaiseva tekijä kilpailukyvyyn pysyvyyden kannalta.

Toinen kehittyneiden maiden tulevaisuutta yleisemmin varjostava uhkatekijä on väestön ja työvoiman ikääntyminen. Vaikka tämänhetkisen kansainvälisen vertailun perusteella kyse ei ole mistään Suomen erityisongelmasta, ennusteiden mukaan jo kahdenkymmenen vuoden kulutta näin näyttäisi olevan. Tämä perustuu

oletukseen, että maahanmuuttopolitiikassa ja -aktiivisuudessa ei tapahdu merkittäviä muutoksia. Alueellisesti tarkasteltuna ikärakenneongelma korostuu juuri suurten kaupunkien ulkopuolella, etenkin Lapissa, mutta myös eteläisellä maaseudulla.

Jo pitkään käynnissä ollut muuttoliike syrjäseuduilta kohti kasvukeskuksia on osaltaan seurauksena kasvavasta koulutetun työvoiman kysyntäpaineesta, mutta samalla muuttoliike lisää alueellisia eroja ikärakenteessa syrjäseutujen tappioksi. Aktiivisesta aluepolitiikasta huolimatta näköpiirissä ei, ikääntymistä lukuun ottamatta, ole kehityksen suuntaa olennaisesti muuttavia tekijöitä. Väestön, työvoiman ja elinkeinotoiminnan alueellinen keskittyminen kasvaa, ja vastaavasti useita syrjäseutuja kohtaa asteittainen näivettyminen. Tämä on realiteetti, joka on otettava huomioon kaikessa elinkeinopolitiikkaa koskevassa päätöksenteossa.

Suomi on kansainvälisessä mitassa syrjäinen, harvaan asuttu maa ja etäisyydet ovat pitkiä. Tästä seuraa, että kansallisen kilpailukyvyyn kehittämisen ja alueellisten erojen tasoittamisen ovat ristiriitaisia tavoitteita. Jos yhtä halutaan lisätä on toisesta tingittävä. Pitkällä aikavälillä kilpailukyvyyn kehittäminen kasvukeskusveikosta mahdollistaa kuitenkin muuttoliikkeen hidastumisen ja mahdollisimman monien syrjäseutujen elinvoiman säilymisen. Toinen realiteetti on, että innovaatiot ja uudet liiketoimintaideat syntyvät pääasiassa kasvualueilla, jossa ihmiset ja yritykset kohtaavat, vaihtavat ajatuksia ja muodostavat verkostoja.

Pienelle maalle keskittäminen ja erikoistuminen on siis ainoa toimiva vaihtoehto. Siksi osaamisen ja elinkeinotoiminnan alueellista keskittymiskehitystä ei pidä keinotekoisesti jarruttaa varsinkaan julkisen vallan toimenpiteillä. On selvää, että tasapainottavaa aluepolitiikkaa tarvitaan rakennemuutokseen liittyvien ongelmien lievittämiseksi. On kuitenkin muistettava, että ilman kansallisia erityistoimia Suomen liikkumavara tässäkin suhteessa kapenee. EU:n seuraavalla rakennerahistokaudella EU:sta saatavan tuen määrä vähenee olennaisesti, ja mahdollisuus valtion tukien käyttöön heikkenee.

Vaikka globalisaation myötä aluetason merkitys maiden kilpailukyvyille on jatkuvasti kasvanut, tämä koskee nimenomaan elinvoimaisia osaamiskeskittyviä. Kehitystä ei pidä myöskään tulkita niin, että hallinnollisessa päätäntävällässä painopisteen olisi samalla siirryttävä kansalliselta alueelliselle tasolle. Valtakunnallinen suunnitelmallinen elinkeinopolitiikka on elintärkeä työkalu koko maan kokonaisedun, siis myös alueiden, turvaamiseksi. Valitettavasti esimerkkejä puutteellisesti suunnitelluista tai jopa kilpailukyvyyn kannalta mahdollisesti haitallisista hallintouudistusehdotuksista on löydettävissä useita.

Eduskunta sääteli helmikuussa 2003 lain Kainuun itsehallintokokeilusta, joka on määrä käynnistyä vuoden 2005 alussa ja päättyä vuoden 2012 lopussa. Lain mukaan maakunta huolehtii pääosasta nykyisin kuntien vastuulla olevista sosiaa-



li- ja terveyshuollon ja eräin osin opetustoimen tehtävistä. Maakunta vastaisi myös sen yleisestä elinkeinopolitiikasta sekä maakunnan suunnittelusta ja kehittämisestä.

Kokeilu ei ole vielä käynnistynyt, mutta sen suunnitteluun ja valmisteluun on käytetty runsaasti voimavaroja. Jo nyt voidaan myös sanoa, että hallintokokeilu ei näytä olevan ratkaisu Kainuun perustavaa laatua oleviin ongelmiin, työikäisen väestön vähenemiseen, ikääntymiseen, työttömyyteen ja Raija Volkin raportissaikin todettuun korkeaan kuolleisuuteen. On myös kyseenalaista, kuinka tehokkaaseen lopputulokseen maakunnan päättävältä elinkeinopolitiikasta ja siihen suunnattujen varojen käytöstä lopulta johtaa.

Samansuuntainen on professori Esko Riebulan noin vuosi sitten esittämä ehdotus toimenpiteistä aluehallinnon vahvistamiseksi. Epätasällisyytensä lisäksi selvityshenkilö Riebulan ehdotus pikemminkin heikentäisi kuin vahvistaisi aluehallinnon tehokkuutta. Ehdotuksen mukaan suomalaiseen poliittiseen järjestelmään syntyisi uusi byrokratiaa lisäävä toimielin, maakuntaneuvosto, joka olisi saamassa merkittävän budjettivallan suhteessa eduskuntaan ja valtioneuvostoon. Maakuntaneuvosto toimisi myös päättävänä elimenä ohjaamassa suurta osaa valtionhallinnon resurssien käyttöä.

Vastuuministeriö, joka esityksessä olisi sisäasianministeriö, jakaisi määrärahat alueille, ja maakuntaneuvostot päättäisivät rahan jaosta eri toimijoille. Nykyiset substanssiasiantuntijat, TE-keskukset, olisivat uudessa järjestelmässä maakuntaneuvostojen täydessä ohjauksessa, kun ne nykyisin ovat valtion edustajia maakunnissa ja toteuttavat valtioneuvoston johdonmukaista politiikkaa. Asiaan tarkemmin vihkiytymätönkin ymmärtää, että ko. mallin toteuttaminen ei ole mahdollista ilman tuntuvia kustannuksia ja maan kilpailukyvyyn vaarantamista.

Kolmannen esimerkin tarjoaa maaherra Eino Siuruaisen tämän vuoden helmikuussa valmistunut selvitysraportti, joka sisältää ehdotuksen valtion teknologiarahoituksen alueelliseen hyödyntämisen parantamiseksi. Raportin ydinajatus on, että Tekesin toiminta uudelleen organisoidaan perustamalla teknologian kehittämisen alueyksiköt viiteen keskeisimpään kasvukeskukseen. Vastaavasti Helsingin toimipisteen toimintoja supistettaisiin olennaisesti.

Siuruaisen raportin päätelmä on sikäli oikea, että kasvukeskukset ovat teknologisen kehityksen ja Suomen kilpailukyvyyn keskeisiä moottoreita. Sen sijaan perustelut hajasijoittamisen eduista nykyiseen järjestelmään nähden ovat puutteellisia. Vaikka Tekesin alueellinen näkyvyys kieltämättä paranisi ehdotuksen myötä, ei ole lainkaan selvää, että se lisäisi merkittävästi kasvukeskusten taloudellista ja tutkimuksellista aktiiviteettiä.

Hajauttamisen myötä menetettäisiin juuri keskittämisestä pienessä maassa koituvat synergia- ja mittakaavaedut, ja mikä tärkeintä se vaikeuttaisi kansallisen teknologiastrategian suunnittelua ja toteutusta. Ei liene kenellekään epäselvää, mitä seuraa, jos maailman parhaasta teknologiapolitiikasta tehdään liiaksi aluepolitiikkaa.

Nykyisen alueellisen hallinnon ja elinkeinopolitiikan malli on varsin toimiva, ja siksi sen kehittämisessä on edettävä suurempia tempoilematta. Teknologian alueellistamisessa on tehty ja tehdään jatkuvasti asteittaista uudistustyötä. Ministeri Pekkarinen on lähettänyt VTT:lle, Tekesille ja GTK:lle kirjeen, jossa laitoksia pyydetään laatimaan selvitykset ja konkreettiset esitykset siitä, miten niiden toiminnan vaikuttavuutta voitaisiin lisätä pääkaupunkiseudun ulkopuolella. Vastaukset saadaan elokuun puoleen väliin mennessä. Teknologian alueellistamisessa VTT:llä, Tekesillä ja TE-keskuksilla on keskeinen asema.

VTT määritteli oman aluestrategiansa vuonna 2000. Strategiassa VTT:lle on asetettu aktiivinen rooli alueiden kehittämisessä. VTT on tehnyt selvityksiä alueellisesta vaikuttavuudestaan ja vaikuttavuuden mittaamisesta. Uusia mahdollisuuksia kehittää yhteistyötä pk-yritysten kanssa alueilla tarjoavat alueelliset rahoitusinstrumentit, mm. EU:n rakennerahasto-ohjelmat. Ne ovat yksi mahdollisuus alueiden teknologisen tason kohottamiseen.

VTT on pyrkinyt kohottamaan alueellista profiiliaan parantamalla tutkimuskeskuksen näkyvyyttä, palvelujen myyntiä ja läsnäoloa alueilla. Erityisesti tätä on kehitetty alueilla, joilla varsinaista toimipistettä ei ole, mutta joilla tarve VTT:n palveluille on nähtävissä. VTT on ottanut käyttöön asiamiestoiminnan, jonka lähtökohtana ovat alueen ostamat palvelukokonaisuudet sekä paikallisten yhteistyökumpaneitten välittävä rooli seudun teollisuuden ja VTT:n linkittäjänä. Asiamiestoimintaa on laajennettu jo muuallekin.

Tekesillä on useita toimintamuotoja alueellisen teknologiakehityksen edistämiseksi. Teknologiaohjelmissa, aktivoinnissa ja innovaatioympäristön kehittämisessä on erityisesti alueille suunnattuja toimintamuotoja. Tekes rahoittaa hankkeita yhtenäisten kriteerien mukaisesti noudattaen kilpailuperiaatetta, jolloin yritykset ovat tasavertaisessa asemassa teknologiarahoituksen saatavuudessa yrityksen sijainnista riippumatta. EU-tukialueilla sijaitsevia yrityksiä Tekes voi rahoittaa 10 prosenttia korkeammalla rahoituksella.

Tekes on kannustanut laatimaan TE-keskusten, maakuntaliittojen ja muiden sidosryhmien yhteistyönä alueelliset teknologiastrategiat. Tekes ja TE-keskusten teknologiayksiköt ovat mukana alueellisten osaamiskeskusten ja niiden eri osaamisalojen suunnittelussa, ohjauksessa, johtoryhmätyössä ja osaamisalojen yksittäisissä hankkeissa. TE-keskusten teknologia-asiantuntijoita lisätään edelleen vuosittain viidellä vuoteen 2007 saakka.

Tekesin koko hankemäärästä TE-keskusten teknologia-asiantuntijat käsittelivät noin 40 prosenttia. Kasvukeskusten teknologiayksiköiden hankemäärät ovat selvästi kasvussa. Hankekuormaa on erityisesti lisännyt valmistelurahoituksen hankemäärien merkittävä kasvu ja uusien Tekesin asiakkaiden aktivointi tuotteiden ja liiketoimintaosaamisen kehittämiseksi. Uusista asiakkaista, joita oli 516, tuli pääkaupunkiseudun ulkopuolella 321. Viiden kasvukeskuksen osuus oli 195 asiakasta, joka vastaa 38 prosenttia.

TE-keskukset vastaavat viime kädessä alueellisen elinkeinopolitiikan koordinoinnista ja toteutuksesta. Yrityspalveluihin ja -rahoitukseen on suunnattu huomattava määrä resursseja keskusten perustamisvuoden 1997 jälkeen, ja resurssit ovat nyt määrällisesti riittävällä tasolla.

Kauppa- ja teollisuusministeriö on tilannut arviointitutkimuksen TE-keskusten toiminnasta ja sen vaikuttavuudesta. Vaikka lopulliset tulokset saadaan tulevan syksyn aikana, jo nyt voidaan todeta, että julkinen yrityspalvelutarjonta kaipaa uudelleen järjestelyä. Palvelujen määrää ei ole tarpeen lisätä, mutta niiden on tuettava nykyistä paremmin yritysten perustamista ja kasvua sekä työllisyyttä. Liiketoimintaosaamista innovaatioiden hyödyntämiseksi on entisestään parannettava. Alueellisen yrityspalvelujärjestelmän mittava uudistustyö toteutetaan ensi vuoden kuluessa kauppa- ja teollisuusministerin johdolla.

Alueellisen elinkeinopolitiikan ehkä keskeisin tulevaisuuden haaste on verkostoyritysten tarpeiden parempi huomioiminen ja palveluiden tarjonnan organisointi. Verkostoituminen ja joustavien alihankintaketjujen luominen on osoittautunut keskeiseksi kilpailukykytekijäksi erityisesti pk-sektorin kasvuyrityksille. Teknologia-eteollisuudessa verkostoituminen on nähty jopa ainoaksi vaihtoehdoksi kiihtyvässä taistelussa Kiina-ilmiötä vastaan. On siis selvää, että alueellisen elinkeinopolitiikan kehitystyössä olennainen osa on verkostoyritysten tehokkaan ja keskitetyn palvelutoiminnan kehittäminen.

## 4 SOSIAALI- JA TERVEYSPALVELUJEN SOPEUTTAMINEN VÄESTÖ- JA KYSYNTÄMUUTOKSIIN

Markku Lehto, sosiaali- ja terveysministeriö

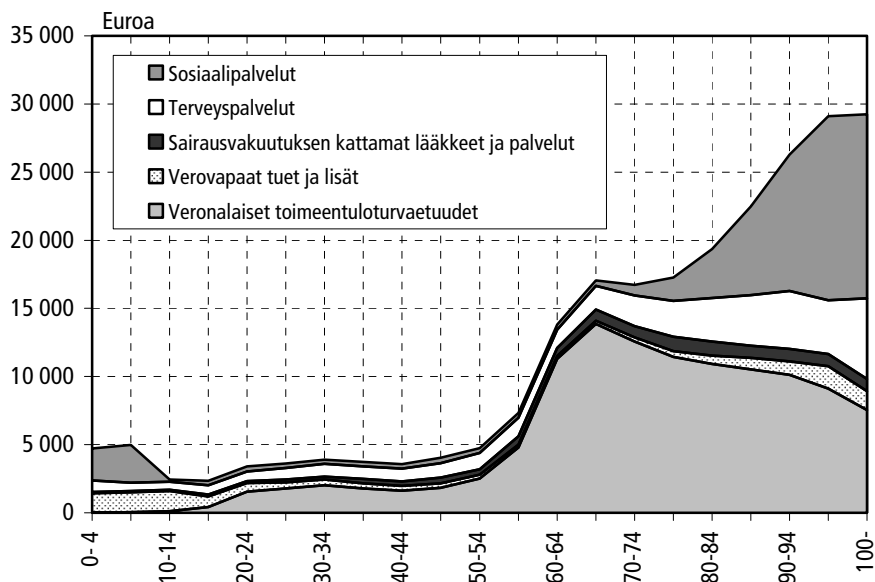
Tarkastelen asiaa neljästä näkökulmasta. Ensiksi otan esille huolta aiheuttavat väitteet, toiseksi huolta vähentävät väitteet ja kolmanneksi mahdollisuudet kulkea huolta vähentävän suuntaan. Neljäs näkökulma on vaikein, koska siinä pitäisi kyetä päättämään, kuinka todennäköistä on, että onnistumme toteuttamaan huolta vähentävää politiikkaa.

### Huolta aiheuttavat väitteet

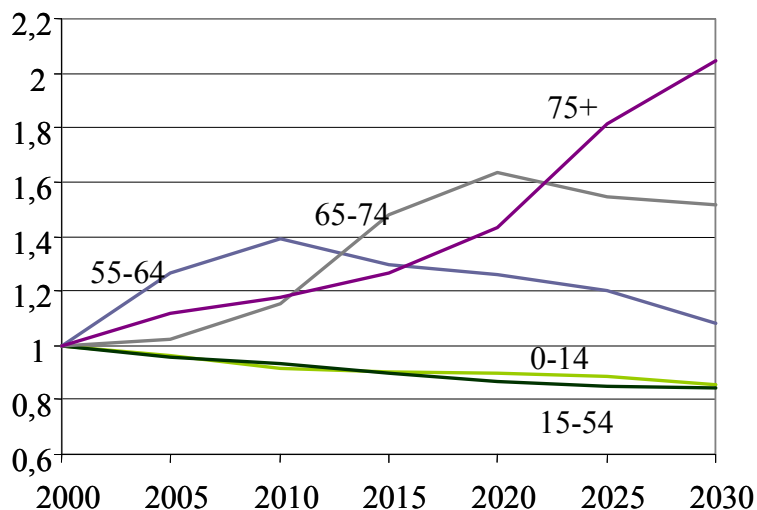
#### 1. Vanhuus lisää hoitokustannuksia

Kun tarkastellaan eri ikäryhmien käyttämien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen aiheuttamia kustannuksia, voidaan havaita kustannusten nousevan jyrkästi 75 ikävuodesta eteenpäin (kuvio 4.1). Näiden ikäluokkien osuus kasvaa 2020-luvulla 50 prosenttia (kuvio 4.2). Kasvun seurauksena palvelujen tarve lisääntyy ja samalla kustannukset kohoavat. Työssä olevien määrä on jo ennen tätä kääntynyt alaspäin, joten kansantulon kasvu on hidastunut. Hoito- ja eläkemenojen kasvu on rahoitettava pienenevästä kasvuvarasta.

**Kuvio 4.1** Sosiaalimenot (ml. käyttäjämaksut) ikäryhmittäin etuusmuodon mukaan vuonna 2002, euroa/asukas.



**Kuvio 4.2** Ikäryhmien koon muutos nykyiseen verrattuna vuoteen 2030 mennessä (vuosi 2000=1).



## 2. Yhteiskunnan dynaamisuus hiipuu

Työvoiman ikääntyminen, joka on parhaillaan menossa, tekee työmarkkinoista jäykät – myös sosiaali- ja terveydenhuollon työmarkkinoista. Epäilevä suhtautuminen tuottavuutta lisääviin uudistuksiin voimistuu samasta syystä. Ikääntynyt työvoima on heikommin koulutettua ja pelkää asemiansa heikentyvän. Innovatiivisten ikäluokkien osuus alenee, joten uudistusmahdollisuudet pienenevät sitäkin kautta. Eläkeläisten ostovoimasta yhä suurempi osa suuntautuu ulkomaille.

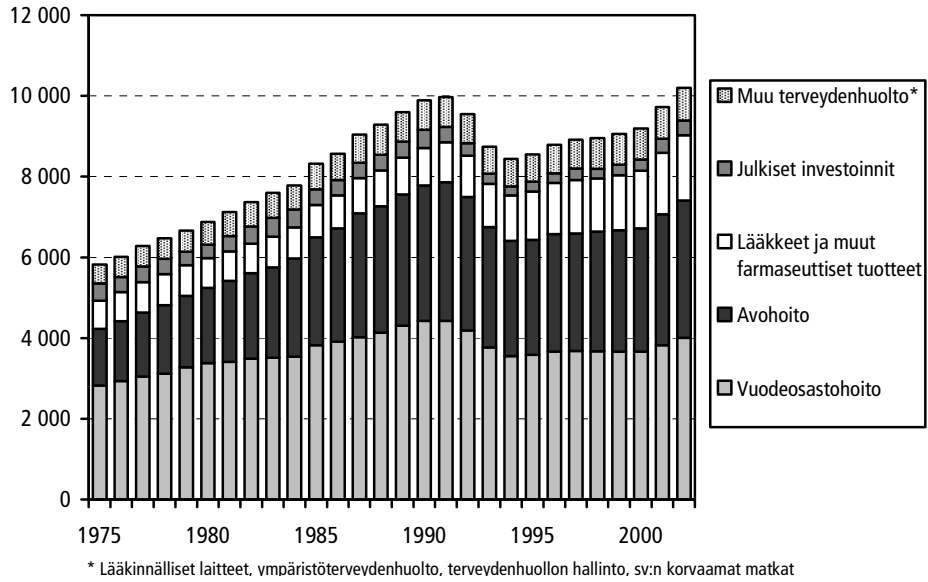
## 3. Vaatimustaso nousee

Tulevaisuuden vanhuksat ovat tottuneet parempiin palveluihin kuin nykyiset, viime vuosisadan alkuvuosikymmeninä syntyneet ihmiset. He eivät tyydy mukisematta siihen, mitä saatetaan tarjoamaan silloin kun ehditään. Kun vanhusväestön määrä kasvaa, heistä tulee myös merkittävä poliittinen voimatekijä yhteiskuntaan. Ei riitä, että palveluja lisätään ikääntyvien lukumäärän suhteessa. Vaatimustason nousu edellyttää ripeämpää palvelujen lisäämistä.

## 4. Hoitopanosten kustannukset kohoavat

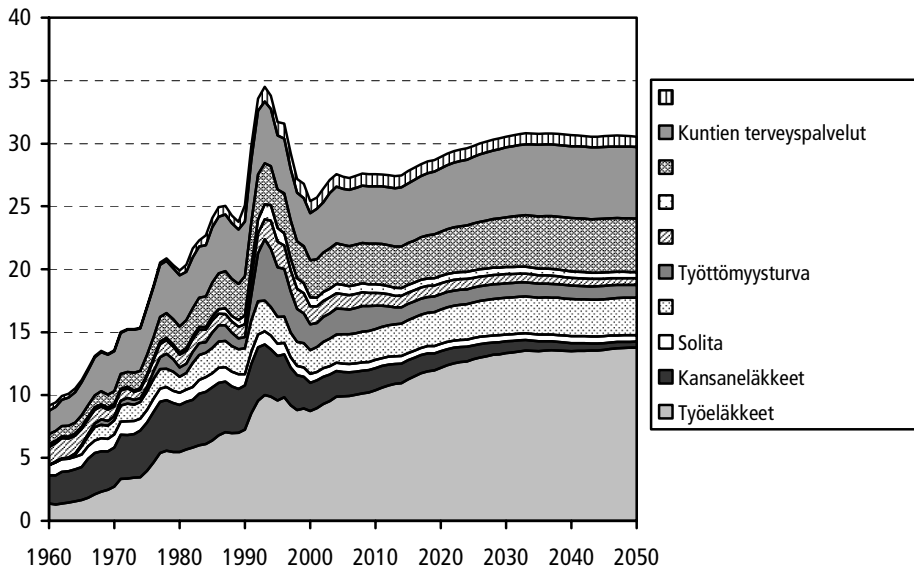
Markkinoille tulee jatkuvasti yhä kalliimpia lääkkeitä ja teknisiä laitteita. Esimerkiksi lääkekustannukset ovat monena vuonna kasvaneet noin kymmenen prosentin vauhtia ja suuri osa kasvusta selittyy uusilla kalliilla lääkkeillä (kuvio 4.3). Kun kansantalouden kasvuvauhti on tuntuvasti hitaampaa, sosiaalimenot lisääntyvät ja samalla veropaine kasvaa (kuvio 4.4).

**Kuvio 4.3** Terveysthuollon kokonaismenot vuosina 1975–2002, vuoden 2002 rahana, miljoonaa euroa.



Lähde: Stakes, tilastotiedote 5/2004.

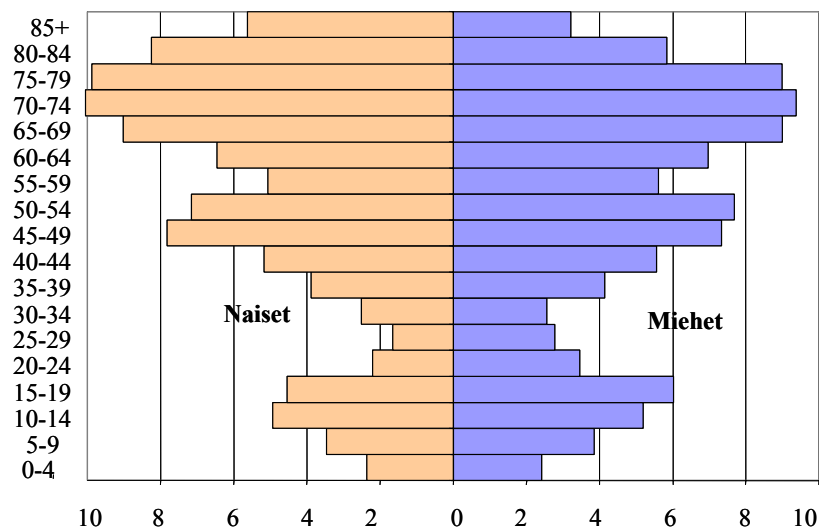
**Kuvio 4.4** Sosiaalimenojen kehitys vuosina 1960–2003 sekä projektio vuoteen 2050, prosenttia bruttokansantuotteesta.



## 5. Alueellinen väestökehitys lisää kustannuksia

Väestön muuttoliike lisää hoidon kustannuksia. Taantuvilla alueilla ei voida ajaa alas palveluja samaa vauhtia kuin väestö vähenee, mutta muuttovoittoalueilla on vastattava välittömästi lisääntyneeseen kysyntään. Lisäksi haja-asutusalueiden palveluja on vaikea järjestää yhtä tehokkaasti kuin taajamaväestön palveluja ja lisäksi työvoimaa on vaikea saada (kuvio 4.5).

**Kuvio 4.5** Väestörakenne Kainuu vuonna 2030

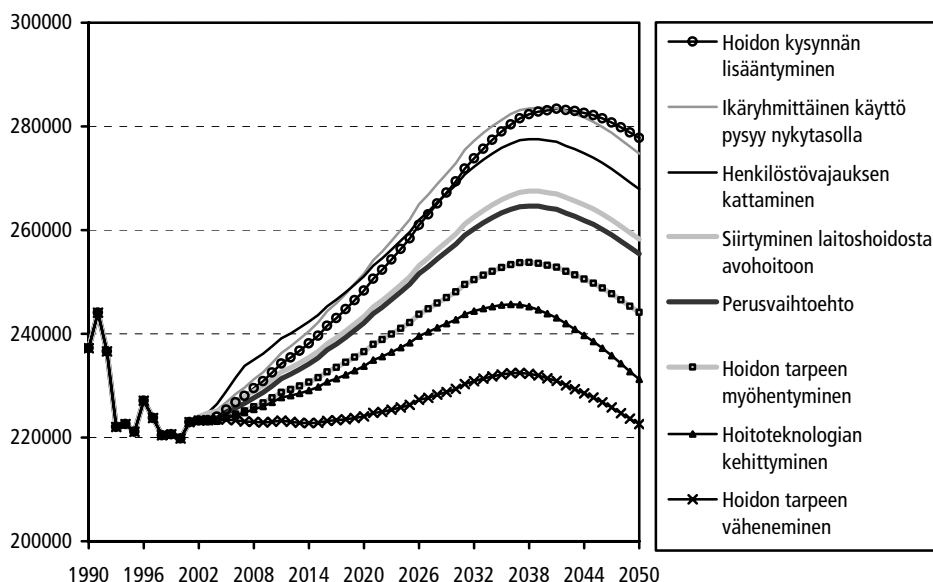


### Huolta vähentävät väitteet

#### 1. Toimintakyky paranee

Kuluneen kahdenkymmenen vuoden aikana väestön toimintakyky on kohentunut samaa vauhtia kuin elinikä on pidentynyt. Terveysthuollon kustannukset keskittyvät pariin viimeiseen elinvuoteen, joten eliniän pitenemisestä ei tule merkittäviä lisäkustannuksia. Henkinen vireys tekee mahdolliseksi omatoimisuuteen perustuvien palvelujen käyttämisen. Kustannuksia tulee tosin lisää, mutta ne aiheutuvat suurten ikäluokkien koosta eikä eliniän pitenemisestä (kuvio 4.6).

**Kuvio 4.6** Kuntien sosiaali- ja terveystalouden henkilöstön määrä eri las-  
kentavaihtoehdoissa vuosina 1990–2000 sekä projekti vuoteen  
2050.



## 2. Hyvinvointipalvelut elinkeinona

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut ovat tuotantotavasta riippumatta elinkeinotoimintaa. Palvelut ovat työvoimavaltaisia ja tarjoavat työmahdollisuuksia kaikilta koulutusasteilta valmistuneille. Ne koostuvat monista osista – myös tekniikkaosista – joista osasta on jo kehittynyt vientituotteita. Hyvinvointipalveluista voi kehittyä monipuolinen osaamisalue. Palvelujen tuotekehittelyyn suunnataan lisää panoksia ja ne yhdistyvät kulttuuri- ja vapaa-ajanpalveluihin sekä osaksi matkailukeskusten palvelutarjontaa.

## 3. Vanhukset ovat varakkaita

Tulevien eläkeläisten eläkkeet ovat absoluuttisesti ja suhteellisesti parempia kuin aikaisempien ikäluokkien eläkkeet. Vasta nyt ovat ensimmäiset yksityisen sektorin vanhuuseläkkeet tavoitetasolla. Kun suuri vanhusbuumi kyselee palveluja kahdenkymmenen vuoden kuluttua, heillä on myös rahaa palvelujen ostamiseen. Tulevaisuudessakin on pienituloisia eläkeläisiä, mutta monet ovat keränneet omaisuutta, useat omistavat oman asunnon ja useimmat ovat myös perineet jonkin verran. Rahaa käytetään kuntoa ylläpitäviin palveluihin entistä enemmän.



#### *4. Innovaatiot lisäävät tuottavuutta*

Hoitoprosesseja on tarkasteltu yleensä ammattiryhmien näkökulmasta. Potilaan hoitoprosessin ja palveluketjun kokonaistarkastelu johtaa tehokkuussäästöihin. Tietotekniikan soveltamisessa on päästy vasta alkuun. Kun tiedon siirto hoideetaan tehokkaasti, hoitoprosesseja voidaan rationalisoida. Toimivien tietoverkkojen avulla vältetään moninkertaisia tutkimuksia ja tuottavuus kasvaa kiireen lisääntymättä. Asiakkaiden kyky asioida sähköisesti lisääntyy ja sekin lisää tehokkuutta. Lääkeinnovaatiot tulevat myös parantamaan potilaiden toimintakykyä ja vähentämään hoidon tarvetta.

#### *5. Palvelurakenteiden uudistaminen*

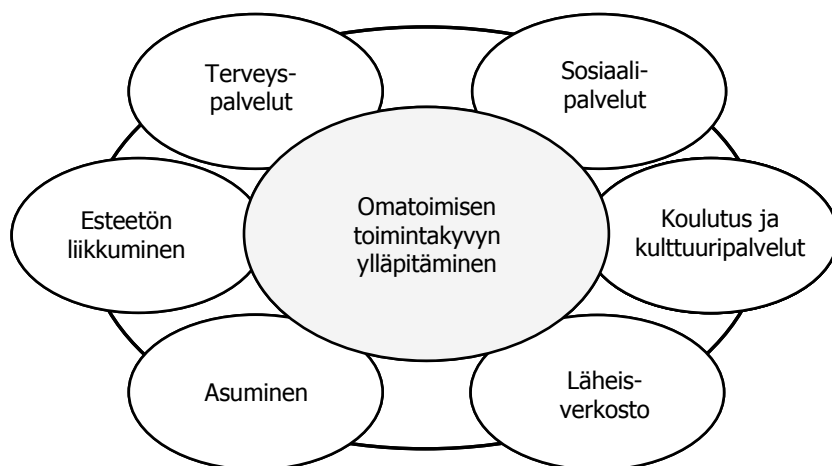
Seudulliset ja alueelliset palveluratkaisut tehostavat palvelujen tuottamista. Tärkeintä on, että ne varmistavat työvoiman saamisen myös maaseutumaisille alueille. Sadassa suurimmassa kunnassa asuu jo nyt 80 prosenttia väestöstä ja sadassa pienimmässä vain 4 prosenttia, joten kokonaiskustannuksiin pienkunta-valtaisuudella ei ole suurta vaikutusta. Vertailtaessa vanhusvaltaisten kuntien kustannuksia muihin kuntiin, on voitu todeta kustannusten pysyneen niissä kohtuullisena. Kun vanhusväestön osuus kasvaa, lasten osuus alenee ja se vähentää hoitokustannuksia.

### **Keinot huolen vähentämiseen**

#### *1. Kunnon kohennus ja omatoimisuutta suosivat palvelut*

Toimintakyvyn ylläpitämisen ottaminen kiinteäksi osaksi vanhustenhuoltoa, parantaa toimintakykyä entistä tehokkaammin. Ohjaus ja opastus voidaan toteuttaa melko pienillä lisäresursseilla. Kustannusvaikuttavuus on selvästi myönteinen. Liikkumisen esteettömyys vähentää palvelujen tarvetta. Asiantipalvelut voidaan organisoida nykyistä kevyemmin vapaaehtoisjärjestöjen avulla. Asiakkaiden omaisten ja vapaaehtoisten omatoimisuus sekä elinympäristön muokkaaminen omatoimisuutta tukeväksi tulee ottaa hoitosuunnitelman perustaksi (Kuvio 4.7). Kokemukset eri puolilta on kerättävä järjestelmällisesti, analysoitava huolellisesti ja saatettava tehostetun koulutuksen avulla kentälle.

**Kuvio 4.7** Ikäihmisten itsenäistä elämää tukeva ympäristö.



## *2. Welfare mix*

Suomessa tarjotaan jo nyt useita toiminnallisia vaihtoehtoja. Asiakas voi käyttää markkinahintaisia palveluita ja tehdä kustannuksista verovähennyksen. Hän voi saada Kelalta hoitotukea tai hoitava omainen voi saada kunnalta tukea. Ja luonnollisesti kunnan on järjestettävä palvelut joko tuottamalla ne itse tai ostamalla palvelut. Palvelun vaihtoehtona on palveluseteli. Tätä toimintamahdollisuuksien kirjoa taitavasti yhdistelemällä voidaan edistää monipuolisen palvelukokonaisuuden ja palvelumarkkinoiden kehittymistä. Yritystoiminnan kykyä tarjota palveluja eri lähtöihin tulee parantaa neuvonnan avulla.

## *3. Omavastuun uusia muotoja*

Sosiaaliturvan rahoitukseen on viimeisen vuosikymmenen aikana tarjottu täydentävänä mahdollisuutena elinkaarirahoitusta. Työeläke nojautuu entistä vahvemmin siihen. Palvelujen rahoitukseen voisi sisältyä samoja piirteitä. Toteutus-tapoja on monia. Esimerkiksi voitaisiin ajatella, että palvelumaksut peritään sosiaaliturvatililtä. Sosiaaliturvatilin rahoitus on luonteeltaan vakuutusmaksun kaltainen, joten hoitokustannukset eivät aiheuta asiakkaalle yllättäviä menoja. Palvelumaksut voisivat olla nykyistä suurempia, koska tilimallin etuna on se, että aidosti maksukyvyttömiä maksut hoidetaan yhteisvastuullisesti.

#### *4. Toimintamallien uudistaminen*

Palvelujen tilaajan ja tuottajan roolia selkeyttämällä voidaan lisätä tehokkuutta. Ostamisen osaamiseen panostaminen ja vaihtoehtojen etsiminen tuottaa nopeasti tuloksia. Ammattiryhmien toimintatapoja muuttamalla voidaan jokaisen osaamista käyttää tehokkaammin hyväksi. Puhelin- ja nettipalvelu nopeuttaa asiakkaiden ohjautumista oikeisiin palveluihin. Toimintamallien uudistaminen lisää tehokkuutta. Kehittämisrahoja voidaan käyttää rakennemuutoksen nopeuttamiseen.

#### *5. Alueelliset organisaatiot*

Tuotteet ja tukipalvelut saadaan huomattavasti edullisemmin keskittämällä hankinnat. Samoin tuottavuus paranee keskittämällä vaativa erikoissairaanhoito harvoihin pisteisiin. Rationaalisen päätöksenteon edistämiseksi tarvitaan alueellinen hankintaorganisaatio. Se voidaan suhteellisen vaivattomasti rakentaa sairaanhoitopiiri- tai maakuntajakoa noudattaen. Sama organisaatio voi toimia työvoimapoolina ja huolehtia siitä, että palvelujen toimintaedellytykset ovat alueellisesti kohtuullisessa kunnossa.

### **Kuinka todennäköistä on, että turvaudutaan huolta vähentäviin keinoihin**

Toimintatapojen uudistamisesta on puhuttu vuosia. Ongelmat ovat olleet pitkään tiedossa. Onko perusteltua uskoa, että nyt käynnistyisi muutos, joka auttaa ratkaisemaan edessä olevat ongelmat? Eikö mennyt viittaa siihen, että kaikki jatkuu ennallaan? Ehkä, mutta moni seikka puhuu muutoksen puolesta.

Ensiksikin *palvelurakenne muuttui voimakkaasti lamavuosina ja niiden jälkeen*. Olkoonkin, että muutokseen ajoi taloudellinen pakko, muutos vietiin läpi suhteellisen hallitusti. Kokemusta muutosjohtamisesta on siis olemassa.

Toiseksi menossa oleva *kansallinen terveyshanke on vauhdittanut rakenteellisia ja toiminnallisia uudelleen järjestelyjä* tavalla, jota ei muutama vuosi sitten pidetty mahdollisena. Erikoissairaanhoidon työnjaossa ja yhteisten sairaanhoidollisten palvelujen käytössä on edistytty merkittävästi. Sosiaalihuollon hanke muuttanee käytäntöjä samoin omalla lohkollaan.

Kolmanneksi *käsitys ohjauksen roolista ja tavoista on muuttunut*. Kolmekymmentä vuotta sitten ajettiin läpi uusi palvelurakenne keskitetyn resurssi- ja toimintasuunnittelun avulla. Sen jälkeen päätöksenteko hajautettiin äärimmilleen. Nyt on astuttu uuteen toimintamaailmaan, jossa kehittämisrahoituksella nopeutetaan toiminnallisten rakenteiden uudistamista.

Neljänneksi *normatiivisen osan rinnalle on kohonnut näyttöön perustuva osuus päätöksenteossa*. Poliitikka ei ole vain tahtomista, se on myös tietämistä ja järjen käyttöä. Oppimista ja osaamista arvostetaan. Vaatimus läpinäkyvyydestä ja tietojen saamisesta nopeuttaa hyvien käytäntöjen leviämistä kentällä.

Viidenneksi on muistettava, että ongelmiin tartutaan yleensä vasta sitten, kun huoli on riittävän lähellä, mutta sitten sitäkin ponnekkaammin. Valmiiksi testatut toimintamallit saadaan nopeasti käyttöön paineen kasvaessa riittävästi. *Painetta lisää, jos toistetaan riittävän useasti, että aika pahentaa ongelmaa*.

Kaiken kaikkiaan väestön ikärakenteen ja väestön alueellisen rakenteen muutoksen myötä nousevia ongelmia ei pidä väheksyä. Jos jatketaan nykyinenolla, palvelujen turvaaminen osoittautuu vaikeaksi ellei ylivoimaiseksi. Rakenteita ja toimintamalleja on muutettava ja muutokseen on käytävä käsiksi välittömästi.

Mutta vastaavasti voi sanoa, että kunhan ryhdytään toimiin, muutos on hallittavissa ainakin sosiaali- ja terveyspalvelujen osalta. *Keinoja on runsaasti ja tärkeitä onkin rakentaa niistä toisiaan tukeva kokonaisuus ja unohtaa yhden keinon profeetat*.

## 5 OPETUS- JA KULTTUURIPALVELUJEN TARVE MUUTTUU JA TARJONTA UUDISTUU

*Markku Linna, opetusministeriö*

Koulutuspolitiikan ja koulutusjärjestelmän kehittämisen näkökulmasta keskeisimmät väestön ikärakenteen muutokset ovat valtakunnallisella tasolla lyhyesti seuraavat:

- Peruskouluikäisten määrä vähenee vuoteen 2015 mennessä noin 66 000 ja vuoteen 2030 mennessä edelleen noin 20 000 lapsella. Vähentyminen on jo alkanut.
- Nuorisoikäluokkien eli 16–18-vuotiaiden määrä vähenee vuoteen 2015 mennessä noin 13 000 ja vuoteen 2030 mennessä edelleen noin 14 000 nuorella. Pieneneminen alkaa ensi vuosikymmenen alussa.
- Yli 64-vuotiaiden määrä kasvaa vuoteen 2030 mennessä noin 600 000 hengellä. Tämänkin ikäiset tulevat olemaan yhä tärkeämpiä koulutuspolitiikan asiakkaita, koska heidän aktiivisen toimintakykynsä ja elämänsä korkean laatuksen yhtenä perusedellytyksenä on, että heillä kaikilla on riittävät tiedot ja taidot selviytyä mm. tietoyhteiskunnan tuomista väistämättömistä muutoksista.
- Työikäisten osuus väestöstä pienenee vuoteen 2030 noin 370 000 hengellä. Vähentyminen alkaa vuoden 2010 tienoilla.
- Uuden työvoiman tarpeen arvioidaan olevan jo 2010-luvun alussa vuositasolla noin 10 000 henkeä suurempi kuin uuden työvoiman tarjonta. Vaje on yritettävä paikata työttömillä, työvoiman ulkopuolella olevilla ja maahanmuuttajilla. Aikuiskoulutuksen merkitys kasvaa. Työllisen työvoiman aikuis-koulutuksella on tuettava tämän väen urakehitystä, jotta saadaan raivatuksi tilaa edellä mainitulle uudelle aikuisikäiselle työvoimalle.

Edellä mainitut väestön ikärakenteen muutokset nykytilaan verrattuna ovat suhteellisesti arvioiden ylivertaisen dramaattisia aikuis- ja eläkeläisväestön kohdalla, nimittäin kymmeniä prosenttiyksikköjä. Yli 64-vuotiaiden määrä kasvaa vuoteen 2030 mennessä jopa 80 prosenttia.

Lapsi- ja nuorisoikäluokkien kohdalla valtakunnan tason muutokset vuoteen 2030 ovat suhteellisesti ottaen olennaisesti pienempiä – alle 15 prosentin luokkaa. Tässä valossa voisi sanoa, että kyllähän koulutusjärjestelmän pitäisi suhteellisen helposti sopeutua näin mitattuna varsin vaatimattomaan muutokseen.

Yhtäaikainen väestön ikääntyminen ja maan sisäinen muuttoliike vaikeuttavat tasavertaisten hyvinvointipalvelujen tarjoamista kaikille kansalaisille. Palvelujen tarve kehittyy eri tavalla eri kunnissa, samoin kuntien tulopohjat. Palvelujen saatavuus vaarantuu erityisesti vanhusvoittoisilla muuttotappioalueilla, joilla

tarvitaan paljon hoito- ja hoivapalveluja, kun samaan aikaan aktiivi-ikäisten poismuuton vuoksi kuntien talous heikentyy ja työvoiman saatavuus vaikeutuu. Jos tämä kehitys edelleen jatkuu samaan kasvukeskusmaakuntia kasvattavaan sekä muita maakuntia heikentävään ja maaseutua autioittavaan suuntaan, asettaa se koulutuspolitiikalle, koulutusjärjestelmän kehittämiselle ja koulutuspalvelujen saatavuuden turvaamiselle erittäin vaikeita haasteita.

Uuden koulutetun työvoiman tarpeen tyydyttämiseksi ja työllisyysasteen nostamiseksi, jotka ovat relevantteja näkökulmia paitsi valtakunnallisesti myös kaikilla alueilla, olemme opetusministeriössä käynnistämässä laajaa "työuraohjelmaksi" nimittämäämme toimenpiteiden sarjaa. Koulutustakuutoimenpiteellä pyrimme saamaan kaikki peruskoulun päättäjät jatko-opintoihin. Lukiosta korkeakouluihin pääsyä joudutetaan. Opintojen keskeyttämistä pyritään vähentämään ja koulutuksen läpäisyastetta nostamaan. Korkeakoulujen opiskeluaikoja olisi saatava lyhyemmiksi. Tarpeetonta moninkertaista koulutusta pyritään vähentämään tarjoamalla entistä enemmän lyhytkestoisempia aikuiskoulutusvaihtoehtoja. Muutoinkin aikuiskoulutusta on laajennettava. Koulutuksen tarjonta on mitoitettava entistä paremmin vastaamaan työelämän tarpeita, ja koulutustarjonnan alueellista tasapainoa on parannettava. Maahanmuuttajaväestön osaaminen tulee saada täysimääräisesti käyttöön. Erityisesti tulee panostaa suomen ja ruotsin kielen hallintaan.

Tällä ohjelmalla pyrimme parantamaan koulutusjärjestelmän tuloksellisuutta, tuottavuutta ja vaikuttavuutta. Tämä on välttämätöntä paitsi väestökehityksen takia myös siksi, että aivan varmasti joudumme tekemään myös ratkaisuja, jotka kysyvät lisää voimavaroja. Niiden hankkimiselle on saatava katetta. Esimerkiksi aikuiskoulutuksen ja maahanmuuttajakoulutuksen haasteista ei selviydytä ilman lisävoimavaroja. Myös koulutustakuu ja opintojen jouduttaminen edellyttävät opinto-ohjauksen mittavaa laajentamista ja tehostamista.

On myös varauduttava siihen, etteivät kaikki valitut toimenpiteet johda haluttuun tulokseen. Koulutustakuu saattaa osoittautua riittämättömäksi peruskoulun päättävän ikäluokan jatko-opintojen turvaamisessa, minkä takia voidaan joutua ottamaan esille kysymys oppivelvollisuuden pituudesta. Eräissä EU-maissaakin oppivelvollisuus jatkuu vielä peruskoulun jälkeen parisen vuotta. Lukiosta korkeakouluihin siirtyminen ei ehkä nopeudukaan, jos nuoret pitävät kiinni välivuoden viettämisestä. Sehän voidaan viettää myös kirjoittautumalla poissaolevaksi.

Nuoret ikäluokat eivät riitä ja aikuisten koulutushalukkuudenkin rajat voivat tulla vastaan, jollei lisäkoulutuksen hankkimista riittävästi palkita. Vetovoimaltaan heikompien alojen työvoiman tarve joudutaan mahdollisesti laajenevassa määrin tyydyttämään maahanmuuttajaväestöllä, vaikka myös elinkeinoelämä sopeuttaa toimintaansa muuttavaan tilanteeseen siirtämällä tuotantoa ulkomaille. Kor-

keaa osaamista edellyttävien työpaikkojen siirtäminen ulkomaille vaurioittaisi yhteiskuntaa ja sen koulutusjärjestelmää, joiden yhtenä perustana on ollut Suomen kehittäminen nimenomaan korkean osaamisen maana.

Yksi pelottavimmista uhkakuvista on se, ettei heikointa osaa ikäluokasta ehkä pystytä työllistämään hyvän ammatillisen koulutuksen hankkimisen jälkeenkään, koska elinkeino- ja muu työelämä saattaa reagoida suurista ikäluokista aiheutuvaan poistumaan vähentämällä vapautuvia työpaikkoja. Eräissä Pohjois- ja Itä-Suomen maakunnissa on jo joitain vuosia oltu siinä, tänä vuonna ensi kertaa valtakunnan keskiarvoksi muuttuvassa, tilanteessa, jossa poistuma työvoimasta on suurempi kuin uuden nuoren työvoiman tarjonta. Tästä huolimatta esimerkiksi Lapissa, Kainuussa ja Pohjois-Karjalassa ammatillisen tutkinnon suorittaneiden työttömäksi jäävien osuus ylittää 20 prosenttia.

Alueellinen väestökehitys nakertaa monilla paikkakunnilla ja monissa maakunnissa myös oppilaitosverkon ylläpitämisen ja kehittämisen perusteita. Tärkeysjärjestyksessä ensimmäinen asia on esi- ja perusopetuksen turvaaminen pääsääntöisesti paikalliselta pohjalta. Peruskoulujen määrä on vähentynyt vuodesta 1990 vuoteen 2002 noin 900:lla koululla eli 20 prosenttia. Väestökehityksen perusteella ennakoitaan vähentymisen edelleen kiihtyvän vuoden 2005 jälkeen. Kuntien ja valtion yhteisenä haasteena on kouluverkon hallittu sopeuttaminen pieneneviin ikäluokkiin. Koulutuspalvelujen ylläpitäminen edellyttää nykyistä kuntatarkastelua laajempia näkökulmia ja oppilaitosten välisen yhteistyön lisäämistä opetuksen ja tukipalvelujen järjestämisessä.

Toisen asteen koulutuksen eli ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen saatavuuden turvaamiseksi on välttämätöntä lisätä oppilaitosten välistä yhteistyötä, jopa uudenlaisia omistusjärjestelyjä ja pohtia tutkintorakennetta. Kun opiskelijapohja ei enää riitä lukio-opetuksen ja ammatillisen koulutuksen riittävän laadukkaaseen järjestämiseen, voi koulutuksen yhdistäminen samalle ylläpitäjälle mahdollistaa tarjonnan säilyttämisen laadukkaana tarvittavassa laajuudessa. Varsin todennäköinen tulevaisuudenkuva onkin, että verkon ylläpitäminen kasvu- ja aluekeskusten ulkopuolella edellyttää näiden oppilaitosten jonkin asteista yhdistämistä. Tätähän yllätykseksemme esitti myös valtiovarainministeriö vasta ilmestyneessä "2000-luvun kasvupolitiikan haasteet" -julkaisussaan.

Ei korkeakoulujärjestelmäkään jää paitsi alueellisen väestökehityksen vaikutuksista. Väestöltään pienenevissä maakunnissa ja maakuntakeskuksissa ei ehkä ole enää ensi vuosikymmenellä edellytyksiä ylläpitää erillistä ammattikorkeakoulua ja erillistä yliopistoa, vaan joudutaan harkitsemaan niiden institutionaalista yhdistämistä yhdeksi korkeakouluksi, jossa tarjottaisiin sisällöllisesti ja tavoitteellisesti eri tavalla painotettuja korkeakouluopintoja myös tänä päivänä pyhänä pidetyn duaalimallin mukaisesti. Helsingin metropolialueen korkeakouluverkon

rationalisointi kansallisesti yhä vahvemmas ja kansainvälisesti kilpailukykyiseksi on aivan oma lukunsa.

Virtuaaliopetuksella voi olla suuri rooli koulutuksen valinnaisuuden ja laadun ylläpitämisessä. Virtuaaliopetus voi mahdollistaa valinnaisuuden ja vaihtoehtoisten opintokokonaisuuksien opiskelun silloinkin, kun lähiopetusta ei esimerkiksi pienten opiskelijaryhmien vuoksi ole mahdollista toteuttaa. Tämä koskee erityisesti toisen asteen koulutusta mutta myös korkea-asteen koulutusta – perusopetuksessa virtuaaliopetuksen varaan ei voida juuri laskea.

Taiteen ja kulttuurin toimialoilla suurimmat paineet kohdistuvat mahdollisuuksiin ylläpitää erilaisia palveluja tarjoavia taide- ja kulttuurilaitoksia kuten kirjastoja, teattereita, orkestereita ja museoita. Lisäksi laitosten palvelutarjontaa tulisi voida suunnata entistä voimakkaammin toisaalta lasten ja nuorten sekä toisaalta ikääntyvän väestön tarpeisiin. Myös nuorisotoimen ja liikuntatoimen palvelujen saavutettavuudesta on huolehdittava. Kulttuuri- liikunta- ja nuorisopalvelut vaikuttavat lisäksi alueiden väestörakenteeseen, koska niiden saavutettavuus on entistä tärkeämpi osa alueiden vetovoimaisuutta.

Kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopolitiikan toimenpiteillä on merkittävä ennaltaehkäisevä vaikutus ihmisten terveyteen ja henkiseen hyvinvointiin, mitä puolestaan pienentää myös syrjäytymisriskiä. Palvelujen saatavuus ja saavutettavuus on turvattava tasapuolisesti maan eri alueilla ja erilaisten väestöryhmien suhteen. Kulttuurisesta rikkaudesta ja monimuotoisuudesta kasvaa luovuus ja innovatiivisuus, liikunta edistää terveyttä, nuorisotoimi estää syrjäytymistä. Tavoitteita tuetaan useilla toimenpiteillä, joita ovat mm. Kunnossa Kaiken Ikää -ohjelma, Terveyttä kulttuurista -toiminta, taide- ja taiteilijapoliittinen ohjelma, kirjastopoliittinen ohjelma, lastenkulttuuripoliittinen ohjelma sekä alueiden vahvuudeksi – kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopolitiikan aluekehittämisen toimenpideohjelma 2003–2013.

Kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopolitiikan aluekehittämisen toimenpideohjelmassa korostetaan palvelujen tuotannon ja saatavuuden turvaamiseksi muun muassa seuraavia toimenpiteitä ja toimintalinjoja:

Vaikka valtiovalta osaltaan osallistuu kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopalvelujen tuottamisesta aiheutuviin kustannuksiin, on niiden tarjoaminen suurelta osin kuntien vastuulla. Riittävän rahoitus- ja väestöpohjan turvaamiseksi kannustetaan kuntia alueellisen yhteistyön tehostamiseen palvelujen tuottamisessa. Myös valtakunnallisten tietoverkkojen kattavuutta ja toimivuutta lisätään ja luodaan uusia keskitetysti ja hajautetusti tuotettuja palveluita kaikkien käyttöön. Erityisen tärkeänä on pidettävä julkisen hallinnon asiakaspäätteiden lisäämistä ja koko kirjastojärjestelmän liittämistä laajakaistaverkkoon.



Siirretään kulttuuriympäristöjen suojeluun sekä museoihin ja taidemuseoiden liittyviä tehtäviä ja niiden resurssointia aluetasolle. Nostetaan teatteri- ja orkesterilain mukaisen harkinnanvaraisen valtionavustuksen määrää tavoitteena alueellisten eroavaisuuksien tasaaminen sekä kiertuetoiminnan kehittäminen. Vahvistetaan alueellisia taidetoimikuntia alueensa ammattitaitteen asiantuntijaorganisaatioina sekä alueellisen kehittämistyön verkostojen luojina. Tunnistetaan kulttuurinen monimuotoisuus voimavarana ja huomioidaan vähemmistöihin kuuluvien sekä erityisryhmien tarpeet. Kannustetaan taide- ja kulttuurilaitoksia sekä yhdistyksiä alueillaan vahvistamaan lastenkulttuuritoimintaa.

Kulttuurisen tietoyhteiskunnan kehittämisessä lähtökohdaksi otetaan kulttuuripalvelujen saatavuus kaikille kansalaisille alueesta riippumatta. Toteutetaan kansallisen sisältötuotannon edistämiseksi alueellisuutta ja edistetään monimuotoista digitaalisilla palveluilla tuettua kulttuuriyrittäjyyttä. Tietoverkkoja kehittämällä luodaan edellytyksiä paikallisen ja alueellisen suomalaisen kulttuurin laajemmalle esilletulolle. Sisällytetään kulttuuri erilaisiin alueellisiin kehittämisohjelmiin.

Tuetaan kuntien yhteistyörakenteiden kehittämistä liikunnan ja nuorisotyön peruspalvelujen säilyttämiseksi. Hyödynnetään valtakunnallista nuorisokeskusverkostoa alueellisesti ja seurataan nuorten elineloja alueellistetun indikaattorijärjestelmän perusteella. Tuetaan nuorisjärjestöjen piiri- ja alueorganisaatiota uusien toimintatapojen kehittämisessä.

## 6 SUOMEN KUNTALIITON NÄKÖKULMIA ALUEELLI- SEEN VÄESTÖKEHITYKSEEN JA POLITIIKAN UUDISTAMISEEN

*Keijo Sahrman*

Satu Nivalaisen ja Raija Volkin selvitys valtioneuvoston kanslialle ”Alueellinen väestökehitys vuoteen 2030 ja siihen vaikuttavat tekijät” on kiinnostava ja ajan-kohtainen puheenvuoro pohdittaessa Suomen pitkän aikavälin väestökehityksen luomaa kieltämättä varsin harmaata kuvaa sekä arvioitaessa mahdollisuuksiamme vaikuttaa ja sopeutua kehitykseen.

Selvityksen olettamuksilla harvaan asutulla maaseudulla asuu vuonna 2030 noin 300 000 asukasta eli 40 prosenttia vähemmän kuin nyt. Eläkeikäisiä heistä on yli 40 prosenttia. Ydinmaaseudullakin asui tuolloin 20 prosenttia vähemmän asukkaita kuin nyt, yhteensä noin 500 000, joista kolmannes olisi eläkeikäisiä. Myös kaupunkiseuduilla ikärakenteen vanhentuminen näkyy selkeästi: väestöllinen huoltosuhte muuttuu selvityksen olettamuksilla pääkaupunkiseudulla runsaassa 25 vuodessa 0,53:sta 0,70:ään ja vanhushuoltosuhte 0,21:stä 0,37:ään.

Kun vaihtelut vielä kunnittain ja seutukunnittainkin ovat erittäin suuret edellä mainittujen keskiarvojen ympärillä, haasteet kuntien uudenlaisten palvelurakenteiden kehittämiseksi ovat erittäin kovat.

Suomen paradoksi on, että olemme kansainvälisesti arvioiden erittäin kilpailukykyinen maa, mutta emme juuri lainkaan kiinnostava. Suomalaiset yritykset työllistävät ulkomailla noin kaksinkertaisesti sen määrän ihmisiä kuin ulkomaalaiset yritykset Suomessa. Korkeasti koulutettujen tutkijoiden osalta suhdeluvut ovat vielä tyrmäävämpiä: ulkomaalaisten tutkijoiden osuus tutkijoista Suomessa on vain runsas prosentti, kun EU-maiden keskiarvo on yli neljä prosenttia.

Keskeinen kysymys onkin, miten saamme työpaikat ja osaajat pysymään tai jopa lisääntymään Suomessa pitkällä aikavälillä tulevaisuudessa.

### **Ovatko ministeriöiden linjaukset riittäviä kuvatuunlaiseen kehitykseen varautumiseksi?**

Yksinkertaistetusti vastaus on kielteinen. Väestörakenteemme kehityksen mukanaan tuoma ongelma sinänsä näyttää sisäistetyn laajasti. Poliitikkojen laadinta ja toimenpiteisiin ryhtyminen pitkän aikavälin haasteisiin vastaamiseksi sen sijaan on äärimmäisen vaikeata. Tulevaisuuden ennakointi kuuluu alati useammin puheissa, mutta akuuttien ongelmien kanssa painittaessa muuttuu harvemmin konkreettisiksi toimenpiteiksi.

Korkea työllisyys, hyvät palkat ja kattavat julkiset palvelut ovat mahdollisia vain, jos Suomessa pystytään kehittämään, tuottamaan ja myymään maailmalle uusia tuotteita ja palveluja myös tulevaisuudessa. Suomeen tarvitaan globaaleja osaamiskeskittymiä maailmanlaajuisilla markkinoilla toimimista varten.

Osaratkaisuna oman väestökehityksemme tuomiin ongelmiin tarjotaan usein maahanmuuttoa. Maahanmuutto ei viime kädessä ole taloudellinen kysymys. Äskettäin julkistetun VATT:n selvityksen mukaan yleinen mielipide yliarvioi usein maahanmuutosta mahdollisesti aiheutuvia kustannuksia. Empiirisissä tutkimuksissa muuttoliikkeen suoranaiset taloudelliset vaikutukset ovat lähes aina osoittautuneet pieniksi. Keskeistä hyötyjen kannalta on, kuinka koulutettua maahan muuttava työvoima on verrattuna kohdemaan yleiseen koulutustasoon.

Maahanmuutto ei siis ole kansantalouden kannalta ensikädessä taloudellinen vaan kansainvälisyys- ja kilpailukykykysymys sekä työvoimakysymys. Kuntien talouden kannalta on kuitenkin merkityksellistä analysoida mm. humanitaarisesta maahanmuutosta aiheutuvat ylimääräiset kustannukset ja sopia niiden rahoittamisesta valtion kanssa. On syytä muistaa, että maahanmuutolla voidaan tämän hetken arvioiden mukaan ratkaista vain osa väestökehityksemme tuomasta ongelmasta.

Suuri tulevaisuuden kysymys on, miten ns. suuret ikäluokat käyttäytyvät, kun siirtyvät eläkkeelle lähimmän 10 vuoden aikana. Tätä kysymystä ei ole juuri tutkittu. Tutkimusta kuitenkin tarvitaan. Voidaan myös kysyä, mikä on vanhusväestön poliittinen voima tulevaisuudessa ja miten se vaikuttaa välttämättömien muutosten aikaansaamiseen.

Selvityksestä näkyy selvästi, että tulossa on ennen kaikkea suuri siirtymä lapsista vanhuksiin. Keskimmäiset ikäluokat pysyvät melko vakaina.

Eräs näkökulma tulevaan varautumisessa on maan sisäinen muutto. Nykytasolla vuosittain 270 000 ihmistä muuttaa maan sisällä kunnasta toiseen ja 500 000 kuntien sisällä. Myös tämä muuttoliike ehtii muuttaa Suomen väestörakenteen kuvaa suuresti 15 vuodessa puhumattakaan 25 vuodesta.

### **Pitäisikö valtion aluepolitiikkaa muuttaa (ja miten)?**

Yksinkertaistettu vastaus on myönteinen eli pitää muuttaa. Vaikeampi kysymys on sitten miten. Asiaa on syytä tarkastella erilaisilla aikajänteillä.

Lyhyellä aikavälillä Kuntaliitto antaa tukensa selvitysmies Riepulan ehdotuksille aluekehitysmäärärahojen kokoamiseksi ja alueellisen vaikuttamisen tehostami-

seksi. Näin uskomme aluekehitykseen saatavan lisää dynamiikkaa ja vaikuttavuutta.

Sinänsä nykyinen osaamisperusteisen alueiden kehittämissä politiikan linjaus on aivan oikea. Se näyttää tällä hetkellä oikealta strategiselta valinnalta. Vaikeimpien alueiden tulevaisuudenkuvia on syytä tarkastella asianmukaisen realistisesti. Erityisesti Itä- ja Pohjois-Suomen osalta haasteet ovat varsin kovat.

Eräs ydinkysymyksistä on, millaista alueiden elinkeino-, innovaatio- ja teknologiapolitiikkaa kullakin alueella pitäisi harjoittaa. Mikä on kullekin alueelle pitämällä aikavälillä 'oikeata' politiikkaa? Harjoitettavan politiikan tulee joka tapauksessa edelleen eriytyä, jotta alueiden omien erityisten vahvuuksien hyödyntämistä voidaan parhaalla tavalla tukea.

'Kovan politiikan' rinnalle on tulossa 'pehmeitä' arvoja: luovuus, erilaisuuden sietokyky, kannustavuus, vuorovaikutus, sosiaalisen pääoman hyödyntäminen. Kilpailukykyä ei tulevaisuudessa saavuteta pelkästään talouden mittarein.

Keskipitkällä aikavälillä vuoteen 2015 ulottuvassa tarkastelussa on muistettava, että EU:n seuraava rakennerahastokausi (2007–2013) on silloin juuri päättynyt. Tälle kaudelle latautuu aikaisempaa suurempia muutostarpeita. Myös kansalliselle aluepolitiikalle tulee uusia vaatimuksia EU:n roolin mahdollisesti pienentyessä. Onko Suomessa tahtoa, onko rahaa uusien linjausten toteuttamiseksi?

Työperäisen maahanmuuton strategia alkaa tuottaa tuloksia vasta keskipitkällä tai pitkällä aikavälillä. Nopeita muutoksia tätä kautta ei kannata odottaa. Jotakin tosin voidaan tehdä myös heti, jos tahtoa löytyy. Esimerkkinä yliopistoista valmistuvien ulkomaalaisten mahdollisuuksia jäädä Suomeen töihin heti valmistuttuaan voidaan parantaa nykyisestä.

Pitkällä aikavälillä vuoteen 2030 on nähtävissä perustavaa laatua olevia muutostarpeita. Suomella saattaa tulla eteen monenlaisia saatavuusongelmia. Palvelujen saatavuus ja työvoiman saatavuus noussevat ongelmiksi osittain samoilla alueilla, mutta myös siten, että vain toinen on merkittävä ongelma.

Aluekehityksen tavoitteena on pitkälläkin aikavälillä pidettävä monikeskuksista aluerakennetta. Erityistä huomiota tulee tällöin kiinnittää mm. liikenneyhteyspolitiikkaan keskusten välillä.

Työpaikkakehitys on nykyisin keskittyneempää kuin väestökehitys. Kun se ennakoii väestökehitystä, suunta näyttää varsin selvältä.

## **Tarvitaanko kuntarakenteen muutosta tai muita ratkaisuja?**

Yksinkertaistettu perusvastaus on, että tarvitaan uudenlaisia keinoja, jotta kuntalaisten palvelujen saatavuus voitaisiin kohtuullisesti taata maan kaikissa osissa, joissa asiakkaita asuu. Nämä keinot sisältävät myös toimet kuntarakenteen muokkaamiseksi sellaiseksi, että sillä rakenteella kuntien palveluvelvoite voidaan kohtuudella täyttää.

Pitemmällä aikavälillä tulee kuntarakenteiden pohdintaan liittää myös arviointia siitä, millä hallinnon tasolla (kunta, seutukunta, maakunta, valtakunta) eri palvelut on tarkoituksenmukaisinta järjestää. Tämä pohdinta on välttämätöntä, koska maan väestörakenne muuttuu ja teknologian kehittyminen tarjoaa arvatenkin uusia asioiden hoitamisen- ja ratkaisutapoja.

Pienten kuntien määrä kasvaa nopeasti, jos mitään ei tehdä. Tätä kehitystä tapahtuu maan kaikissa osissa. Oleelliseksi kysymykseksi muodostuu, mitkä ovat palveluiden järjestämisen voimavarat kunnassa tai seutukunnassa, jossa huoltosuhteet ovat yli yhden, jopa yli 1,5? Väestön määrä on käytännössä monesti kriittinen massa palvelujen säilymiselle.

Itä- ja Pohjois-Suomeen näyttää selvityksen mukaan syntyvän laajoja usean seutukunnan yhtenäisiä alueita, joissa huollettavien määrä lisääntyy, mutta verotuloja ja lisäarvoa tuottavan työn tekemisen mahdollisuudet vähenevät. Näiden alueiden palvelutarjonnan säilyminen mahdollisesti uudella tavalla hoidettuna vaatii erityistoimia. Muussa tapauksessa hoivattavat saattavat vähitellen siirtyä suuremmille keskusalueilla usein kalliimman hoidon piiriin.

Valtionosuusjärjestelmää tulee nykyisestä muuttaa sellaiseksi, että se mieluummin tukee tarvittavaa kunta- ja palvelurakenteen muutosta kuin kuntarakenteen säilymistä.

Tietotekniikan käytöstä puhutaan paljon juhlapuheissa. Tekniikkaa ja laitteita meillä on, mutta niiden käytössä ja sovellutuksissa olemme jääneet jälkeen kansainvälisestä kehityksestä. Tietoyhteiskuntaan ei voida siirtyä aidosti, jos uutta tekniikkaa sovelletaan vain vanhojen järjestelmien sisällä.

Hallinnon ja palvelujen rakenteiden muututtava, muuten ICT:n soveltaminen lisää kuluja. Järjestelmien on myös toimittava yhteen nykyistä laajemmin. Julkisen sektorin, ts. kuntien ja valtion tietoteknisten järjestelmien on yhtenäistytävä, jotta voisimme mitata niistä ulos kaikki ne hyödyt, jotka ovat saatavissa.

Eräs askel edellä mainittuihin haasteisiin vastaamiseksi ovat kuntien ja seutukuntien palvelurakennestrategiat 10–15 vuodeksi. Niiden laadintaprosessi on käynnistynyt mm. Pohjois-Pohjanmaalla. Näissä strategioissa katsotaan

käynnistynyt mm. Pohjois-Pohjanmaalla. Näissä strategioissa katsotaan realistisesti kuntien ja seutukuntien palvelujen tarvetta tulevaisuudessa.

Palvelujen tarvetta ja niiden tarjoamisen vaihtoehtoja suunniteltaessa suurten ikäluokkien poistuminen työelämästä tulevien noin 10 vuoden aikana on hyödynnettävä muutoksena. Kuntien palvelurakenteita voidaan tämän muutoksen myötä muuttaa aikaisempaa joustavammin, kun eläkkeelle siirtyvien tehtävät voidaan järjestellä ajan vaatimusten asettamalla tavalla.

Kuntien johtaminen tulee olemaan painotetusti muutoksen johtamista. Selvityksen tulokset ja johtopäätökset viittaavat väestörakenteen muuttuessa suuriin muutoksiin myös kuntien asemassa, tehtävissä, toimintatavoissa ja vastuissa. Olemassa olevan säilyttäminen sellaisenaan ei ole realistinen visio. Erityisesti kuntien luottamushenkilöjohto tarvitsee vastuullisessa tehtävässään visionäärisyyttä. Monissa asioissa muutosvastarinta tulee olemaan kovaa, sillä suomalaisessa yhteiskunnassa on niin valmiit rakenteet, että niihin on helppo tarrautua.

Oleellinen kysymys onkin, mikä on kuntien rooli ja mitkä ovat kuntien tehtävät 2015 tai 2030?

### **Millaisilla muutoksilla kuntatalous on kestävällä pohjalla?**

Kuntatalouden kestävä pohja löytyy vain siten, että kunnilla ja valtiolla on yhteinen käsitys kuntien tehtävistä ja niiden suoriutumisen edellyttämistä voimavaroista, rahoituksesta. Askel tällaista yhteisen sävelen löytämistä kohti on peruspalveluohjelma ja -budjetti, joita sovellettiin ensi kerran valtion vuoden 2004 tulo- ja menoarvion laatimisen yhteydessä.

Kun pitemmällä aikavälillä näyttää siltä, että julkisen talouden osuus Suomen kansantaloudessa ei kasva mm. kansainvälisen verokilpailun kiristymisestä johtuen, vaan pikemminkin päinvastoin, on selvää, ettei kunnille tule säilyttää lisää tehtäviä.

Tulevaisuudessakin tasausjärjestelmät valtion ja kuntien välillä sekä kuntien kesken tulevat olemaan merkittävässä roolissa. Näiden järjestelmien kehittämisen tulee perustua edellä viitattuun valtion ja kuntien yhteisymmärrykseen. Tulevaisuudessa korostunee myös kansalaisten oma vastuu sekä itsestään että lähimmäisistä.

Suomen Kuntaliitto on tulevaisuuteenkin katsoessaan peruspalvelujen rahoituksessa nykyisen yhtenäisjärjestelmän kannalla, vaikka toimintaympäristömme luo koko ajan lisääntyviä paineita vakuutus pohjaisen järjestelmän suuntaan.

Suomalainen julkisten palvelujen tuotantojärjestelmä on varsin tehokas. Kansainvälisesti vertailukelpoisiin tuloksiin olemme Suomessa viimeisimpien OECD:n lukujen mukaan päässeet terveydenhoidossa 7,3 prosenttiin bruttokansantuoteosuudella, kun vastaava osuus USA:ssa on kaksinkertainen, 14,6 prosenttia. Eroa kasvattaa vielä se, että USA:ssa bruttokansantuote henkilöä kohden on huomattavasti korkeampi kuin Suomessa.

Terveydenhoito on esimerkki alasta, jossa tarpeet ovat rajattomat, jos vain voimavaroja tarpeiden tyydyttämiseksi on käytettävissä. USA:n Kaliforniassa terveydenhoitoon käytetään noin neljännes BKT:sta.

Tulevaisuutta silmällä pitäen joudummekin kysymään, miten laajasti julkisella sektorilla Suomessa pitkällä aikavälillä on voimavaroja alihinnoiteltuun, ts. verovaroin tuettuun palvelutuotantoon?

## 7 PÄÄTELMÄT: ALUEELLISET KEHITYSKUVAT JA POLITIIKAN UUDISTAMISTARPEET

*Mikko Kautto ja Vesa Vihriälä*

Tulevaisuusselonteon alueellista tarkastelua varten järjestettiin 21.6.2004 asiantuntijaseminaari (liite 1). Seminaarissa esiteltiin tästä raportista löytyvän alueellisen kehityksen tarkastelun luonnos sekä neljän hallinnonalan edustajien näkemys kehitykseen varautumisesta. Seminaarissa myös pohdittiin kehitykseen varautumisen riittävyttä. Tässä päätelmäluvussa kertaamme lyhyesti PTT:n raportin ja seminaarin päätulemat sekä teemme niistä johtopäätöksiä selontekotyötä varten.

### **Nykyisen politiikan tavoitteet ja keinot**

Suomessa on pyritty sosiaaliseen ja alueelliseen tasapainoon turvaamalla yhtäläiset elinolot ja palvelut eri puolilla maata. Maan eri osien tasaisen kehityksen varmistamiseksi on mm. taattu perusopetus kaikissa kunnissa ja korkeamman asteen koulutusmahdollisuudet alueellisesti. Ylimmän asteen opetuksessa mm. korkeakouluverkkoa on rakennettu vahvasti alueellisen tasa-arvon näkökulmasta. Sosiaali- ja terveyspalveluiden rakentamista ohjattiin 1970- ja 1980-luvuilla normein ja kohdennetuin valtionavustuksin. Palvelujen turvaamisen ja tasapuolisen kehityksen varmistamiseksi on edelleen käytössä erilaisia instrumentteja lakiohjauksesta rahalla ja tiedolla ohjaamiseen.

Aluekehityksestä on huolehdittu valtion, alueellisten toimijoiden ja kuntien toimin sekä yhteistyössä. Valtio tukee alueita suuren ja pienen aluepolitiikan keinoin. Progressiivisen verotuksen ja yksilöille suunnattujen tulonsiirtojen ohella valtionosuusjärjestelmä on keskeisin suuren aluepolitiikan väline. Maakuntaohjelmat ja -suunnitelmat ovat tällä hetkellä keskeinen instrumentti alueiden omaehtoiseen kehittämiseen. Kunnallisen itsehallinnon ja kuntien päätöksenteon korostamisella on pyritty turvaamaan se, että kuntalaiset saavat tarpeisiinsa ja olosuhteisiinsa nähden parhaiten mitoitettua palvelua.

Nyt harjoitettava aluepolitiikka pohjaa välttämättä menneisiin ratkaisuihin ja käytäntöihin, joita hallitusohjelma ja alueiden kehittämisestä annettu laki tavoitteiden osalta tarkentavat. Alueiden kehittämisessä voidaan tällä hetkellä erottaa kolme keskeistä tavoitetta (SM 2004):

1. alueiden kilpailukyvyn vahvistaminen,
2. palvelurakenteen turvaaminen koko maassa,
3. tasapainoisen aluerakenteen kehittäminen.



Väestökehityksen osalta on lisäksi tärkeää todeta, että hallitusohjelma tavoittelee näiden ohella myös

4. muuttoliikkeen ja väestörakenteen tasapainottamista.

Tulevaisuusselonteon taustavalmistelussa ja seminaarissa tarkoituksena oli arvioida sitä, kuinka alueellinen väestökehitys ja ikärakenteiden muutos vaikuttavat näiden tavoitteiden saavuttamiseen.

### **Kuva alueellisesta kehityksestä, sen kriittisistä kohdista ja politiikan haasteista tarkentui**

Pellervon taloudellisella tutkimuslaitoksella tehdystä raportista on nostettavissa seuraavat keskeiset päätelmät alueellisesta väestökehityksestä:

- Sekä syntyvytydessä että kuolleisuudessa on selviä alue-eroja. Korkein kuolleisuus on Lapissa ja Kainuussa ja yleensä maaseudulla. Syntyvyys puolestaan on kaupungeissa heikompaa kuin maaseutumaisessa ympäristössä. Kokonaishedelmällisyys on kaupungeissa selvästi alempi ja synnyttäjien keski-ikä korkeampi.
- Suomen saama nettomuuttovoitto sijoittuu yllättävän tasaisesti erilaisten suuralueiden välille. Siirtolaisista kolmasosa sijoittuu pääkaupunkiseudulle, kolmasosa muihin suuriin kaupunkeihin ja loput muihin kaupunkeihin ja maaseudulle.<sup>7</sup>
- Maansisäinen muuttoliike on pääosin nuorten opiskeluikäisten muuttajien aiheuttamaa. Maaseudun muuttotappiot syntyvät käytännössä juuri opiskelemaan lähtevistä nuorista. Opiskelun jälkeinen asettuminen tapahtuu usein juuri opiskelupaikkakunnalle tai sen välittömään läheisyyteen. Mitä suuremmat työmarkkinat opiskelupaikkakunnalla on, sitä suurempi on todennäköisyys jäädä opiskelupaikkakunnalle.
- Perheiden perustamiseen ja kasvattamiseen liittyvä muutto on toiseksi tärkein muuttoliikkeen elementti. Se suuntautuu suurista kaupungeista niiden ympäristöön.
- Muiden työkäisten ja eläkeikäisten muuttoliike on merkitykseltään vähäisempää. Opiskeluvaiheen ja perheen perustamisvaiheen jälkeinen muuttoliike riippuu varsin ennustetusti työmarkkinatilanteesta maan eri osissa: työpaikkojen syntyminen houkuttelee, työttömyys ajaa väkeä pois. Eläkkeelle siirtyvien ja siirtyneiden osalta maaseutualueet saavat pientä muuttovoittoa. "Vastavirtaan" muuttamisen mittakaava on kuitenkin pieni.
- Ikärakenteen muutoksen seurauksena työllisyysasteet ja työttömyysasteet kohenevat parempaan suuntaan kaikilla alueilla. Suuria kaupunkeja ja niiden läheistä maaseutua lukuun ottamatta synnä ei kuitenkaan ole työpaik-

---

<sup>7</sup> Ulkomaalaiset maahanmuuttajat sijoittuvat lähinnä pääkaupunkiseudulle ja suuriin keskuksiin. Ks. myös Tulevaisuusselonteon liiteraportti 3: Väestökehitykseen vaikuttaminen.

kojen määrän kasvu vaan työkäisen väen määrän väheneminen (myös työllisten määrä vähenee).

- Työllisyysasteen nostaminen hallitusohjelman tavoittelemaan 75 prosenttiin merkitsisi sitä, että työllisyyden tulisi kasvaa vuosittain 1,1 prosenttia. Se edellyttäisi erittäin kovaa kasvua kaikilla toimialoilla. Alueellisesti kehitys jatkautuisi siten, että pääkaupunkiseudulla kasvu olisi toimialarakenteesta johtuen keskimääräistä nopeampaa kun taas maaseudulla työpaikat ja työllisyys vähenisivät. Tällainen kasvu on kuitenkin teoreettinen siksi, että pääkaupunkiseudulla ei olisi tarpeeseen nähden riittävästi työvoimaa. Nykyistä olennaisesti suurempaa muuttoliikettä on vaikea kuvitella, joten kehitys merkitsisi väestörakenteesta johtuvaa kasvun tyrehtymistä ellei työvoimaa saataisi muualta.
- Muuttoliike Suomessa voi vähentyä väestörakenteen muutoksen takia. Muuttajakäluokissa on aikaisempaa vähemmän väkeä. Ikärakenteen muutos voi johtaa yli 60-vuotiaiden muodostaman muuttoliikkeen kasvuun.
- Alueiden tuleva väestökehitys määräytyy pitkälti nykyisestä väestörakenteesta. Lähitulevaisuudessa vanhojen ihmisten määrä kasvaa kaikilla alueilla ja lasten lukumäärä vähenee erityisesti harvaan asutulla ja ydinmaaseudulla. Väestölliset huoltosuhteet heikkenevät kaikilla alueilla, vaativimmat huoltosuhteet löytyvät maaseuduilta jo nyt, mutta ne heikkenevät entisestään etenkin vanhushuoltosuhteen kasvun takia.

Aluekehitystä koskevaa tarkastelua kommentoivat seminaarissa Joensuun yliopiston professori Perttu Vartiainen ja neuvotteleva virkamies Ilkka Mella sisäasiainministeriöstä. Vartiainen korosti kommenttipuheenvuorossaan muuttoliikkeen merkitystä. 1970-luvulla tehdyt ennusteet epäonnistuivat, koska niissä ei osattu ottaa huomioon hyvinvointivaltion kasvun merkitystä työllistäjänä, yritysten sivutoimialoutta tai paikallisten asuntomarkkinoiden kehityskulkua eli seutuistumista. Ennusteiden paikkaansa pitävyyteen vaikuttaa tulkinta nykyisestä kehityksestä. Onko globalisaation ja muiden megatrendien takia menossa uusi keskittymiskehitys, jonka suhdannekuopassa nyt eletään vai onko muuttoliikkeessä tapahtunut käänne? Koska väestörakenne pitkälti määrää tulevaa kehitystä Vartiainen totesi, että siirtolaisuus voi olla toinen tekijä, joka vaikuttaisi tuleviin kehityskuviin.

Vartiainen mukaan alueellisessa kehityksessä on järkevää erottaa seutujen välinen ja niiden sisäinen kehitys.

- Seutujen (työssäkäyntialueiden, paikallisten asuntomarkkinoiden) välinen kehitys on merkityksellinen erityisesti valtakunnallisen aluekehityksen näkökulmasta ja
- Seutujen sisäinen kehitys on merkityksellinen erityisesti paikallisen kuntapolitiikan ja yhdyskuntasuunnittelun näkökulmasta.

Laskelmien tuloksista Vartiainen totesi, että pelkästään muuttoliikkeen näkökulmasta skenaarion tulokset ovat ensi silmäyksellä melko lohdullisia. Molemmissa skenaarioissa muuttoliike (sekä alueellisia eroja koskeva nettovaikutus että muuttoalttius) näyttäisi vaimenevan nimenomaan ikärakenteen muutoksen vuoksi. Sinällään tämä on luonnollista: meillä on jo useita kyliä, joissa ei ole enää poismuuttajia. Väestörakenteen ja huoltosuhteen kannalta tilanne on kuitenkin synkkä laajassa osassa maata.

Vartiaisen mukaan laskelmat – niin kuin yleensä tällaiset laskelmat – ovat herkkiä lähtöolettamuksille. Ehkä parhaimmillaan nämä laskelmat palvelevatkin lähtöoletusten ja politiikan tavoitteenasettelun välistä erittelyä. Ne tuovat esiin esimerkiksi sen, miten vaikeaa meillä on nykyisen toimiala- ja aluerakenteen näkökulmasta toteuttaa sen enempää julkituotuja talous- kuin aluepolitiikankaan tavoitteita.

PTT tarkasteli väestörakenteen muutoksen seuraamuksia lähinnä koulutuspolitiikan kannalta. Näkökulma on Vartiaisen mukaan relevantti sikäli, että alueiden tulevaisuus on nuorisossa ja koulutuspalvelujen tila vaikuttaa myös kokonaisten perheiden päätöksentekoon. Nyt koulutustarjonta on varsin hyvä kautta maan, mutta miten pystymme turvaamaan sen jatkossa vai tulisiko meidän valita suunnaksi yksinkertaisesti koulutustarjonnan sopeuttaminen työpaikkaennusteisiin? Kyläkoulujen sijasta keskustelun kärjen tulisi jo nyt olla toisella ja aivan pian myös kolmannella asteella. On selvää, että koulutustarjonta ei ratkaise yksistään esimerkiksi työllisyyspolitiikkaa. Kuitenkin osaamisen yhteiskunnassa sillä on kasvava merkitys myös elinkeinopolitiikan kannalta. Toisaalta myös koulutuspolitiikassa meidän on pakko asettaa kysymys eri aluetasoilla, esimerkiksi millainen koulutustarjonta on kansallisesti ja kansainvälisesti kilpailukykyistä minkä tyyppisellä alueella ja millä ehdoilla? Vastaus tähän ratkaisee tavallaan sen, millainen tulevaisuus kullakin alueella on elin- ja toimintaympäristönä myös laajemmille yhteisöille.

Toinen kommenttipuheenvuoron pitäjä neuvotteleva virkamies Ilkka Mella sisäasiainministeriöstä totesi myös, että väestökehityksen arvaamattomin elementti on muuttoliike ja sitä kautta työikäisen väestön määrän ennakoiminen. Alueellisen väestönkehityksen suurin ongelma on Mellan mielestä nuorten väheneminen.

Tehtyä työvoiman kehitykseen ja työllisyyteen liittyvää tarkastelua Mella piti hyvänä. Mella puhui indikaattoriharhan vaarasta; työllisyysasteet ja työttömyysasteet kohentuvat ikäkehityksen takia, ei työpaikkojen määrän kasvun takia. Vaikka työllisyysastetavoitteen saavuttaminen laskelmissa näyttää mahdollomalta, Mella muistutti, että reserveissä on kyse ei vain työttömistä vaan myös työvoiman ulkopuolella olevista. Laskelmien perusteella suurissa kaupungeissa (pl.

pääkaupunkiseutu) työvoimapulaa ei näyttäisi olevan odotettavissa ja sikäli niissä olisi hyvät edellytykset yritystoiminnan kehittämiseksi.

Ilkka Mella nosti esille myös alueellisten erojen supistumiseen liittyvää näköharhaa. Vaikka työllisyysasteet nousevat ja työttömyysasteet laskevat, alueelliset erot näyttävät monelta osin kasvavan. Eriyksen tärkeänä jatkona kannalta hän piti resurssitarkastelua, jossa kiinnitettäisiin huomiota työvoiman määrään ja rakenteeseen, kotitalouksiin, infrastruktuuriin, palveluihin ja rahoituspohjaan.

### **Väestökehityksen tuomat haasteet aluekehityksen kannalta**

Viimeisen kymmenen vuoden aikana Suomi on kehittynyt alueellisesti epätasaisemmin kuin aikaisemmin. Tuotanto ja työllisyys ovat vahvasti keskittyneet suuriin keskuksiin. Maatalouden merkitys elinkeinona on pienentynyt eikä korvaavia elinkeinoja ole juuri syntynyt harvemmin asutuille seuduille. Muuttoliike on ollut rivakkaa. Elinkeino- ja innovaatiopolitiikalla on epäsuorasti tuettu keskittymiskehitystä siinä mielessä, että t&k -rahoituksen lisäys on vahvistanut kasvua tällaista rahoitusta parhaiten hyödyntämään kykenevissä keskuksissa. Aluepolitiikkaa on suunnattu omaehtoisen kehittämisen varaan ja aluekeskusten roolin vahvistamiseen. Tätä varten on luotu aluekeskusohjelma, johon kuuluu 34 aluetta. Pääkaupunkiseutua lukuun ottamatta muut suuret kasvukeskukset ovat ohjelman piirissä. Ohjelman tavoitteena on alueiden omaan osaamiseen ja erikoistumisen perustuvien vahvuuksien tukeminen, osin työnjaonkin aikaansaaminen. Lähinnä taloudellisen ja tuotannollisen kehityksen muutoksen takia myös tulokehitys on alkanut eriytyä. Tämä näkyy paitsi kunnallistaloudessa myös alueellisten tuloerojen kasvuna, joskin aivan viime vuosina eriytymiskehitys on taas tasaantunut.

Väestön ikärakenteen muutos on osaltaan jo vaikuttanut tapahtuneeseen olosuhteiden muutokseen ja jatkossa se todennäköisesti enemmän vahvistaa alueiden eriytymiseen johtavia kehityskulkuja kuin tasoittaa niitä. On mahdollista, että taloudelliset ja tuotannolliset muutokset voivat yhdistyä väestörakenteen muutokseen em. tavoitteiden kannalta epäsuotuisalla tavalla. Siksi tavoitteiden saavuttaminen on haasteellista. Toisaalta uhkakuvien ohella on nähtävissä myös positiivisia kehityskulkuja. Ikärakenteen muutoksen näkökulmasta voidaan aluepoliittisten tavoitteiden toteutumiseksi esittää seuraavat haasteet ja mahdollisuudet:

*haaste 1: kuntien taloudellinen kestävyys ja julkistalous joutuvat entistä kovemmalle koetukselle*

Väestörakenteet muuttuvat niin, että kunnissa tulee elämään aikaisempaa enemmän vanhaa väkeä samalla kun lasten määrä pienenee ja työikäiset (ja työlliset) vähenevät. Ikärakenteen muutoksen takia elinkeinoelämä, tuotannolli-

nen toiminta ja työllisyys tulevat monin paikoin heikentymään nykyisestä. Kehityksestä on ennustettavissa, että verotulot tulevat pienenevän yhtäältä siksi, että kansantuotteen aikaansaaminen on aikaisempaa kapeammilla harteilla ja toisaalta siksi, että vähenevä väestö vaikuttaa elinkeinotoiminnan investointipäättöksiin ja menestymisen edellytyksiin. Ikääntyneiden hoidosta aiheutuvat menot tulevat kasvamaan. Tulopuolen todennäköisesti kiristyessä ja menopaineiden kasvaessa kunnallistalous tulee entisestään tiukentumaan ja yhdessä niukkoina jatkuvien valtion rahavirtojen kanssa tämä todennäköisesti johtaa siihen, että kunnallisveroasteita, asiakasmaksuja ja/tai kiinteistöveroja joudutaan nostamaan. Tällaiset ratkaisut tuskin vahvistaisivat yritysten tai alueiden kilpailukykyä. Ikärakenteen muutoksen takia kuntiin ja paikallistasolle kohdistuu siis nykyistä kovempi sopeutumisvaatimus, joka saattaa entisestään kiristyä, mikäli kansantalous kehittyisi epäsuotuisaan suuntaan tai valtiontalous heikentyisi. On nähtävissä, että kuntatalous kehittyy jatkossa epätasaisesti. Epätasaisesti jakautuvien kustannusten tasaaminen ja valmius siihen nousevat näin nykyistäkin suuremmaksi haasteeksi koko julkistaloudelle.

*haaste 2: kuntien asukasluku pienenee ja niissä on vähemmän nuoria mutta enemmän vanhoja palveluntarvitsijoita*

Vuoteen 2030 väestömuutokset aluetasolla johtavat pääsääntöisesti väestön vähenemiseen tai ikärakenteen yksipuolistumiseen. Seutukunnittaista väestömuutosta tarkasteltaessa nähdään, että lähes seitsemänkymmentä seutukuntaa pienenee kooltaan. Pienten lasten (0–6-vuotiaita) ja nuorten (7–18-vuotiaat) määrä kasvavat vain joissakin seutukunnissa. Suomessa on kymmenkunta seutukuntaa, jotka saavat nuoria aikuisia (18–24-vuotiaita). Työkäisten määrä kasvaa nykyisestä vain viidessä seutukunnassa. 63-vuotta täyttäneiden määrä ja vanhusten määrä kasvavat kaikkialla. Väestömuutokset vaikuttavat myös muihin muutoksiin ja siksi on odotettavissa, että alueiden eriytymiskehitys on jatkossakin voimakasta.

Yleisissä kehityspiirteissä on toisaalta paljon alueellista, seutukuntien sisäistä ja jopa kuntakohtaista vaihtelua. Satunnaiset tekijät voivat muuttaa kuvaa yksittäisten kuntien tulevasta kehityksestä voimakkaastikin. Yleiskuva on kuitenkin selkeä. Harvaan asutun maaseudun ja osin ydinmaaseudun väestöllistä ja muuta taantumista on tuskin mahdollista estää etenkin huomattavassa osaa Itä- ja Pohjois-Suomea ja osin muuallakaan.

Väestörakenteen muutoksen seurauksena pienen asukasluvun omaavien kuntien määrä kasvaa. Eurooppalaisessa vertailussa Suomi on edelleen hajanaisen asutuksen maa. Keskuksiksi laskettavilla alueilla asuu vain noin 60 prosenttia väestöstä, kun EU:n keskiarvo on lähellä 80 prosenttia. Ikärakentekehitys korostaa asutuksen hajanaisuutta, harva ja vähäinen asutus puolestaan hankaloittaa palvelujen järjestämistä.

Kehityksestä seuraava yleinen haaste palvelurakenteelle on sopeutua uudelleen väestörakenteeseen, jossa useimmilla paikkakunnilla on vähän lapsia ja nuoria mutta paljon vanhempia ihmisiä. Jo nyt on nähtävissä, että kuntien eri palveluiden kustannuskehitys on eriytyneessä. Palvelurakenteen kannalta tulee ensinnäkin miettiä opetus-, kulttuuri- ja liikuntapalveluiden tarjontaa kysynnän muuttuessa. Toinen keskeinen kysymys on vanhuspainotteisen väestön peruspalveluista huolehtiminen.

*haaste 3: elinkeino- ja innovaatiopolitiikka on viritetty tukemaan kasvua, mutta paukkuja ei riitä kaikkiin keskuksiin*

Valtion elinkeino-, teknologia- ja innovaatiopolitiikan suuntaamisen lähtökohtana on ollut pyrkimys parhaaseen mahdolliseen tuotannon tasoon koko kansantaloudessa. Yritystuki on voimakkaasti ohjattu tutkimus- ja kehittämistoimintaan on merkinnyt myös tuen kanavoitumista harvoin keskuksiin Erityisesti teknologiapolitiikan panostuksissa on pidetty tärkeänä parhaiden ideoiden tukemista paikasta riippumatta, mikä käytännössä tarkoittaa tuen suuntaamista verraten harvoin osaamiskeskittyisiin.

Elinkeino-, teknologia- ja innovaatiopolitiikassa on kyllä myös esillä aluekehityksen tasoittaminen. Esimerkiksi TEKESillä ja TE-keskuksilla on tuissa alueellinen porrastus. Elinkeinopolitiikkaan liittyvät päätökset tehdään alueilla. Alueellinen palveluorganisaatio on nyt siirtynyt vielä lähemmäs pienempiä alueita seutupalvelupisteiden avulla.

Kasvu- ja aluepolitiikkaan sisältyy jonkinasteinen tavoiteristiriita. On todennäköistä, että ainakin lähiaikoina taloudellisen toimeliaisuuden keskittyminen lisää tuottavuutta. Kun tuottavuuden vahvistaminen on tärkeä kansantaloudellinen tavoite, ei elinkeinopolitiikan tulisi estää vaan pikemminkin tukea keskittymistä. Toisaalta työllisyyden edistämisen näkökulmasta alueellisesti tasaisempi aluekehitys on todennäköisesti edullisempi, koska työvoima ei koskaan ole täysin liikkuvaa alueellisesti. Lisäksi nopea alueellisten väestörakenteiden muutos aiheuttaa tuntuvia sopeutumiskustannuksia infrastruktuurin uudelleenrakentamisen tarpeen takia. Näistä syistä elinkeinopolitiikassa on jatkossakin punnittava vastakkain kansantalouden tuottavuuden parantamista ja työllisyyteen sekä tasapainoiseen sopeutumiseen liittyviä näkökohtia.

*mahdollisuus 1: alueille avautuu työpaikkoja*

Tuotannon, työpaikkojen ja väestön sijoittumisen kehitys jatkossa on avoin asia. Toistaiseksi ei ole ollut vahvoja merkkejä keskittymistendenssien loppumisesta eritä rajoitettuja ilmiöitä lukuun ottamatta. Onkin luultavaa, että myös lähivuosikymmeninä talouskasvu on voimakkainta keskusalueilla ja nämä vetävät väestöä puoleensa. Teknologinen kehitys saattaa kuitenkin ainakin joidenkin toimin-

tojen osalta alkaa tehdä sijainnin irrelevantiksi. Tällöin ratkaisevaksi muodostuvat avainhenkilöiden sijoittumispreferenssit ts. se, millaisessa ympäristössä he haluavat tehdä työtä ja asua. Preferenssit eivät välttämättä suosi suuria keskuksia. Viimeaikaiset havainnot muuttoliikkeestä viittaavat siihen, että kaupunkien läheinen maaseutu ja pääkaupunkiseutua pienemmät keskukset ovat varsin vetovoimaisia, jos työpaikkakehitys sallii tällaisen sijoittumisen.

On pääteltävissä, että ikärakenteen muutoksen seurauksena työllisyysasteet ja työttömyysasteet kohenevat parempaan suuntaan kaikilla alueilla. Suuria kaupunkeja ja niiden läheistä maaseutua lukuun ottamatta synnä ei kuitenkaan ole työpaikkojen määrän kasvu vaan työikäisen väen määrän väheneminen Työllisten absoluuttinen määrä siis kyllä vähenee mutta suhteellisesti tilanne paranee. Työvoimareservien käyttöön saamista lähimmän kymmenen vuoden aikana edesauttaa paitsi työikäisen väestön muuttaminen keskuksiin myös työpaikkojen toteutunutta tasaisempi syntyminen maan eri osiin. Väestökehityslaskelmat viittaavat siihen, että suurissa kaupungeissa pääkaupunkiseudun ulkopuolella ei näyttäisi tulevan työvoimapulaa ainakaan keskipitkällä aikavälillä, mikä voi olla niille hyväkin kilpailutekijä jatkossa.

Pääkaupunkiseudulla tilanne on tältä osin heikompi. Suurten kaupunkien periaatteessa myönteinen kehityskuva voi merkitä toisaalta sitä, ettei muuttoliike ratkaise pääkaupunkiseudun tulevia työvoimatarpeita. Parhaassa työiässä olevien muuttoalttius tuskin lisääntyy tilanteessa, jossa myös heikomman työllisyyden alueilla alkaa vapautua aikaisempaa enemmän työpaikkoja suurten ikäluokkien siirtyessä eläkkeelle. Työllisyysastetavoitteen saavuttamisen näkökulmasta tämä merkitsee sitä, että uusia työpaikkoja pitäisi saada syntymään alueellisesti tasaisemmin kuin mitä kehitys on tähän asti ollut.

### *mahdollisuus 2: muuttoliike tasaantuu ja vaimentaa väestörakenteen muutosta*

Vaikka syntyvyys kohoaisikin reippaasti, se ei olisi riittävää heikompien alueiden väestökehityksen kääntämiseksi. Edes samanaikainen suurempi siirtolaisuus ei muuta ratkaisevasti alueiden tulevaa ikärakennetta. Alueiden tuleva väestökehitys määräytyy pitkälle nykyisen väestörakenteen perusteella. Muuttoliike joko voimistaa tai hidastaa tätä kehitystä, mutta ei käännekehityssuuntaa toisenlaiseksi.

On kuitenkin odotettavissa, että muuttoliike Suomessa vähenee väestörakenteen muutoksen takia siksi, että muuttajaikäluokissa on aikaisempaa vähemmän väkeä. On esitetty, että ikärakenteen muutos voisi myös johtaa yli 60-vuotiaiden muodostaman "vastavirtaan" kulkevan muuttoliikkeen kasvuun. Tämä periaatteessa tasapainottaisi väestömäärien kehitystä, joskin voimistaisi alueellista ikärakennemuutosta. Tästä ilmiöstä ei kuitenkaan toistaiseksi ole vahvaa näyttöä.

## Politiikan varautumisen keskeisiä teemoja

Seminaarin paneelissa ja sen yhteyteen järjestetyssä yleiskeskustelussa nostettiin esille monia näkökohtia alueiden kehittämisestä ja julkisen vallan roolista. Kaikkea seminaarissa esitettyä ei ole mahdollista raportoida, joten tässä yhteydessä nostetaan esille keskeisiä keskustelun teemoja, joihin palattiin useassa eri puheenvuorossa. Panelisteja ja keskustelua pyrittiin suuntaamaan antamalla pohdittavaksi neljä kysymystä. Kysymykset olivat seuraavat:

- Ovatko ministeriöiden linjaukset riittäviä kuvatuunlaiseen kehitykseen varautumiseksi?
- Pitäisikö valtion aluepolitiikkaa muuttaa (ja miten)?
- Tarvitaanko kuntarakenteen muutosta tai muita ratkaisuja?
- Millaisilla muutoksilla kuntatalous on kestäväällä pohjalla?

Tässä raportissa tiivistämme jälkimmäiseen kolmeen kysymykseen liittynyttä keskustelua.

### *Aluepolitiikan roolista*

Monissa puheenvuoroissa viitattiin tästä eteenpäin harjoitettavan aluepolitiikan lähtökohtiin. Suomi ei enää ole siinä määrin suljettu talous, että siinä voitaisiin valtiovallan interventioin säädellä aluekehitystä ja alueiden välisiä eroja. Päinvastoin, avoimilla globaaleilla markkinoilla nousee tärkeäksi erikoistuminen ja työnjako. Tämän tosiasian edessä on tapahtunut myös keinovalikoiman muutosta ja lainsäädännöllä ja rahavirroilla ohjaaminen on menettänyt aikaisempaa merkitystään ja tilalle on tullut alueellisiin vahvuuksiin ja paikallisten toimijoiden omaan tahtoon perustuva ohjelmaperustainen alueellinen kehittäminen. Tämä aluepoliittinen peruslinjaus ei seminaarissa saanut kritiikkiä osakseen. Vakavasti otettava vaihtoehto tälle linjalle ei näytä olevan ja linjaus alkaa vähitellen elää myös alueiden tavassa toimia.

Linjan jatkumisen osalta keskeiset kysymykset koskevat sitä, missä määrin onnistutaan säilyttämään nykyisten alueellisten tukirahojen (EU:n ja kansalliset tuet) virta. EU:n rahastojen roolia pohditaan itälaajentumisenkin takia. Rahastojen koon kehitys ja niiden kohdentamiseen liittyvät linjaukset vaikuttavat ratkaisevasti nykyisenlaisen aluepolitiikan jatkumiseen. Suomen luonnollisesti kannattaa tehdä kaikkensa sen eteen, että tulevat EU-rahastoihin liittyvät uudistukset toimivat aluepoliittisten päämäärien hyväksi. Edelleen Suomessa täytyy huolehtia kansallisten aluepoliittisten tukien jatkuvuudesta.

Toinen alueiden kehittämiseen liittyvä kysymys on pehmeämpi arvojen ja asenteiden kehitys. Alueiden menestymistä määrittävät luovuus, kannustavuus, suvaitsevaisuus ja innovatiivisuus eli tekijät, joita ei voi tuoda tai siirtää vaan, jotka on omaksuttava ja joiden eteen on ponnistettava. Omaehtoiseen kehittämiseen



kuuluu ajattelu, jossa tukien merkitys jää toissijaiseksi ja yritys- ja elinkeinoelämän hyväksi toimiminen nousee korkeammalle. Keijo Sahrman esittikin, että eri tahojen olisi suunnattava energiansa sen pohtimiseen kuinka Suomesta ja eri alueista tehdään houkuttelevampia sijoituskohteita.

Vaikka poliittisena peruslinjauksena on ohjelmallinen ja omaehtoinen kehittäminen on hyvä muistaa, että silti Suomessa on edelleen olemassa aikaisempina vuosina luotu verrattain vahva alueellinen infrastruktuuri. Infrastruktuurin osalta perusvireen seminaarissa voi tulkita niin, että lähtökohtana jatkossa voi olla infrastruktuurin ylläpitäminen tai järkeistävä karsiminen. Seminaarissa todettiin useaan otteeseen, että yliopistojen, muiden oppilaitosten tai valtion alueellisten toimipisteiden määrää ei voi ainakaan enää laajentaa.

Rakenteisiin esitetyt linjaukset koskivat toimintojen tehostamista ja tuottavuuden lisäämistä. Kun alueet eriytyvät, nähtiin, että myös toimenpidetasolla on harjoitettava aikaisempaa enemmän kohdistettuja ja eriytettyjä toimenpiteitä. Tietynlainen erikoistumispyrkimys ei sulje pois yhteistyön lisäämistä. Voimien yhdistäminen ja koordinointi nähtiin jopa välttämättömäksi.

#### *Kuntayhdistymiset ratkaisuna?*

Yksi seminaarissa esillä ollut uudistuskeino on kauan puhuttu kuntien yhdistäminen. Seminaarissa todettiin, että nykyisellä vapaaehtoisen yhdistymisen tiellä kuntarakenne muuttuu väestörakenteen muutoksen vauhtiin nähden kovin hitaasti. Vuoteen 2010 mennessä ei näköpiirissä ole kuin alle 20 kuntaliitosta. Mikäli kuntarakenteen muutoksesta olisi hyötyä ikääntymiseen vastaamisessa, nykyinen vapaaehtoisuuteen perustuva kehitystahti ei riittäisi. Siihen, onko kuntarakenteen muuttamisesta hyötyä ikärakenteen muutokseen vastaamiseksi tuli seminaarissa suoraan tai epäsuorasti sekä tukea että epäilyjä.

Yhtäältä kuntaliitokset on nähty keinoina suurentaa asukas pohjaa, mahdollistaa terveempi ja monipuolisempi perusta kuntataloudelle sekä mahdollistaa toimintojen järkevempi ja koordinoitumpi suunnittelu ko. alueella. Kuntaliitoksia asettuivat panelisteista tukemaan Pekka Kilpi ja Keijo Sahrman. Kilven mukaan kuntarakennemuutos on ollut kovin hidasta ja tahtiin tulisi jatkossa pyrkiä myötävaikuttamaan mahdollisesti myös sanktioiden avulla, kun porkkanat eivät tunnu riittävän. Kilpi korosti toisaalta myös yhteistoimintaa ja kuntien välistä yhteistyötä. Kuntarakenteiden muutosta tarvitaan mutta se ei ole riittävä keino haasteisiin vastaamiseksi. Keijo Sahrman puolestaan näki, että kuntarakennetta ja palvelurakennetta tulisi tulevaisuudessa saada toisennäköiseksi, kunhan huolehditaan siitä, että kunnista ei tule uudistusten rahoitusautomaatteja. Keinoksi hän esitti palvelulähtöistä pohdintaa siitä, miten eri palvelut soveltuvat millekin tasolle hoidettavaksi ja sitä kuinka niiden rahoitus tulisi järjestää.

Panelisteista Tarja Cronberg suhtautui epäilevästi kuntien yhdistämiseen. Suomessa on esimerkkejä kunnista, joissa yhdistyminen ei ole tuonut säästöjä. Cronberg näki myös, että vanhusten palvelutarpeet on joka tapauksessa hoidettava ja että vanhusten siirto kodeistaan erilaisiin palvelutaloihin tai laitoksiin olisi joka tapauksessa kalliimpi vaihtoehto kuin heidän kotona asumisensa tukeminen. Kuntien yhdistäminen ei myöskään ole ratkaisu pitkien etäisyyksien aiheuttamiin kustannuksiin. Näkökantaa voi tiivistää kysymykseen siitä, tulisiko palveluiden liikkua ihmisten perässä vai ihmisten palveluiden perässä. Kuntayhdistämisten tarpeellisuutta epäilevät toivat esille myös sen, että "epäsuotuisankin" väestörakenteen kunnissa on saatettu pystyä hyvään taloudelliseen tilanteeseen ja että avainasemassa on kuntien viisaat päätökset palvelurakenteesta ja palvelujen järjestämisestä.

#### *Kuntataloutta ja kunta-valtio -suhdetta korjataan*

Seminaarissa ei juurikaan puututtu kuntien ja valtion väliseen suhteeseen, vaikka se on viime vuosina ollut usein esillä. Taustalla on paitsi olosuhteiden muutos myös niistä osin seuranneet kuntien rahoitusasemassa sekä kustannusten jaossa ja tasaamisessa tapahtuneet muutokset.

Keskeinen pohdittava kysymys kiertyy epäilemättä kuntatalouteen. Kuntakentältä on katsottu, että niille laeissa annetut velvoitteet ovat ylimitoitettuja suhteessa käytettävissä oleviin resursseihin. Valtion taholta on puolestaan korostettu kuntien itsemääräämisoikeutta ja omaehtoista rahojen kohdentamista. Omaehtoinen paikallinen ponnistelu, valtion määrittämien peruspalveluiden tuottaminen kuntien käytössä olevan resurssipohjan muutoksista riippumatta yhdistettynä solidaariseen taakanjakamiseen (resurssien siirto kuntien välillä) tämän varmistamiseksi ovat välillä olleet vaikeasti sovitettavissa yhteen. Tämä on näkynyt esim. yhteisöveroista käytyä keskusteluna ja erityisesti pääkaupunkiseudun kuntien vahvana kritiikkinä valtiota kohtaan.

Kuntien ja valtion väliseen suhteeseen liittyviä ongelmia kohennetaan tällä haavalla kahdella keskeisellä tavalla. Ensinnäkin käynnissä on valtiosuusjärjestelmän muutos. Palvelutarvetekijöitä (ikä rakenne, sairastavuus tms.) ja olosuhdetekijöitä (esim. harva asutus) tarkistamalla ja uusimalla on tarkoitus laskea uudelleen kuntien ns. omarahoitusosuuden suuruus. Lopullinen valtiosuuden suuruus riippuu paitsi budjettiratkaisusta myös siitä, miten erinäiset indeksiyms. ratkaisut tehdään. Valtiosuusjärjestelmä ei nyt eikä muutoksista huolimatta tulevaisuudessakaan mahdollista kunnille samanlaista rahoitusasemaa, joten kuntien välisiä eroja palveluiden turvaamisen lähtökohtien osalta tulee olemaan jatkossakin.

Toiseksi kunta ja valtio ovat yhteistyössä laatineet vuonna 2004 ensimmäistä kertaa peruspalveluohjelman, jonka keskeisenä tavoitteena on huolehtia paitsi kuntien velvollisuuksista myös niiden rahoituksen oikeasta mitoituksesta. Peruspalveluohjelma kattaa nelivuotiskauden 2005–2008 ja se konkretisoituu vuosittain ns. peruspalvelubudjetiksi. Peruspalveluohjelman suurin hyöty on se, että se kokoaa kuntien velvoitteet ja rahoituksen yksiin kansiin aikaisemman sektoritarjokkeen sijaan. Periaatteellisella tasolla on sovittu siitä, että kunnille ministeriöistä tulevat velvoitteet eivät saa ylittää kuntien käytettävissä olevia resursseja.

Väestörakenteesta riippuen ja kunnan elinkeino- ja työllisyystilanteesta johtuen kunnat voivat olla hyvinkin erilaisessa taloudellisessa tilanteessa samallakin seutukunnalla. Samalla kunnallisveroprosentilla voi puolestaan tulla huomattaviakin eroja verotuloissa asukasta kohti. Edelleen koska ikärakenne vaikuttaa myös valtionosuuksiin lopullinen rahoitusasema voi poiketa naapurikunnissa huomattavastikin.

## Liite 1: Tulevaisuusselonteon asiantuntijaseminaarin "Alueellinen väestökehitys ja politiikan uudistamis- tarpeet" ohjelma

(Seminaari pidettiin maanantaina 21.6.2004 Diana-auditoriossa Helsingissä. Tilaisuuteen kutsuttiin ministeriöiden, lääninhallitusten, TE-keskusten, maakuntien ja kuntien edustajia. Tilaisuuteen ilmoittautui 70 henkeä.)

### ***Klo 12.00 – 12.30 kahvi- ja sämpylä/patonkitarjoilu***

### **Klo 12.30 – 14.00 Alueelliset kehityskuvat**

Tilaisuuden avaus, Vesa Vihriälä, tulevaisuusselonteon ohjausryhmän puheenjohtaja

Alueellinen väestökehitys vuoteen 2030 ja siihen vaikuttavat tekijät  
tutkimusjohtaja Raija Volk, Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos  
Kommenttipuheenvuoron Volkin esitykseen esittävät:  
professori Perttu Vartiainen, Joensuun yliopisto  
neuvotteleva virkamies Ilkka Mella, sisäasiainministeriö

### **Klo 14.00 – 15.30 Suomi vuonna 2015 ja 2030: työllisyyden, tuotannon ja palvelurakenteen turvaaminen**

Alueiden työllisyys paranee ja työttömyyserot kaventuvat: työhallinnon aluestrategia  
kansliapäällikkö Markku Wallin, työministeriö

Menestyksen eväät: alueiden tulevaisuuden turvaava elinkeino-, teknologia- ja innovaatiopolitiikka  
kansliapäällikkö Erkki Virtanen, kaupp- ja teollisuusministeriö

Sosiaali- ja terveyspalvelujen sopeuttaminen väestö- ja kysyntämuutoksiin  
kansliapäällikkö Markku Lehto, sosiaali- ja terveysministeriö

Opetus- ja kulttuuripalvelujen tarve muuttuu ja tarjonta uudistuu  
kansliapäällikkö Markku Linna, opetusministeriö

### ***Klo 15.30 – 16.00 tauko: teetä, kahvia, virvokkeita ja marjapiirakkaa***

### **Klo 16.00 –17.00 Paneelikeskustelu varautumisen riittävydestä: aluepolitiikan uudistaminen ja kuntaratkaisujen sopeuttaminen väestökehitykseen pitkällä tähtäimellä**

Panelistit vastaavat seuraaviin neljään kysymykseen:

- Ovatko edellä esitetyt ministeriöiden linjaukset riittäviä kuvatuunlaiseen kehitykseen varautumiseksi?
- Pitäisikö valtion aluepolitiikkaa muuttaa (ja miten)?
- Tarvitaanko kuntarakenteen muutosta tai muita ratkaisuja?
- Millaisilla muutoksilla kuntatalous on kestäväällä pohjalla?

paneelissa ovat

ylijohtaja Pekka Kilpi, sisäasiainministeriö

alue- ja elinkeinokehitysyksikön päällikkö Keijo Sahrman, Suomen kuntaliitto

kansanedustaja Tarja Cronberg, eduskunta

**Klo 17.00 – 18.00 Yleiskeskustelu: kommentteja puheenvuoroihin ja panelisteille sekä muita eväitä tulevaisuusselonteon alueellista kehitystä käsittelevän osion laatimiseen**

**Seminaarin päätös**



VALTIONEUVOSTON KANSLIA

SNELLMANINKATU 1, HELSINKI  
PL 23, 00023 VALTIONEUVOSTO  
p. (09) 16001 | (09) 57811  
f. (09) 1602 2165  
s-posti kirjaamo@vnk.fi  
[www.vnk.fi/julkaisut](http://www.vnk.fi/julkaisut)

ISSN ja  
ISBN numero



VALTIONEUVOSTON KANSLIA



## Väestökehitykseen vaikuttaminen - tulisiko syntyvyyttä ja maahanmuuttoa lisätä?

Tulevaisuusselonteon liiteraportti 3





# Väestökehitykseen vaikuttaminen – tulisiko syntyvyyttä ja maahanmuuttoa lisätä?

Tulevaisuusselonteon liiteraportti 3

ISBN 952-5354-73-3  
ISSN 0782-6028

Painotyö: Edita Prima Oy, Helsinki 2004  
Julkaisija: Valtioneuvoston kanslia

<b>Julkaisija:</b> <b>VALTIONEUVESTON KANSLIA</b>		<b>KUVAILEHTI</b> <b>18.11.2004</b>	
<b>Tekijät:</b> Mikko Kautto (toim.): johdanto, luvut 3, 4, 6 ja 7 Ismo Söderling: luku 1 Andres Vikat: luku 2 Annika Forsander: luku 5		<b>Julkaisun laji:</b> Raportti	
		<b>Toimeksiantaja:</b> Valtioneuvoston kanslia	
<b>Julkaisun nimi:</b> Väestökehitykseen vaikuttaminen – tulisiko syntyvyyttä ja maahanmuuttoa lisätä? Tulevaisuusselonteon liiteraportti 3			
<b>Tiivistelmä:</b> <p>Raportti käsittelee väestöpolitiikkaa, ts. syntyvyyteen ja maahanmuuttoon vaikuttamaan pyrkivää politiikkaa erilaisista näkökulmista.</p> <p>Johdantoluvun ja väestöpolitiikkaan johdattelevan Ismo Söderlingin luvun jälkeen seuraa kolme lukua, jotka käsittelevät syntyvyyttä. Ensimmäinen syntyvyyttä käsittelevä luku on Andres Vikatin kirjoittama tutkimustiedon syntetisoiva luku siitä, mitä tiedetään syntyvyyden kehityksestä ja siihen vaikuttavista tekijöistä. Syntyvyyttä käsittelevä toinen luku kokoaa suomalaisia syntyvyyteen liittyviä kannanottoja ja kirjallisuutta sekä raportoi selonteon taustatyötä varten pidetyn asiantuntijaseminaarin "syntyvyys ja väestöpolitiikka" keskeiset tulemat. Syntyvyyttä käsittelevä jakso päättyy laskelmiin, joissa arvioidaan syntyvyyden kehityksen merkitystä väestönkasvulle ja väestörakenteelle.</p> <p>Tämän jälkeen raportissa käsitellään maahanmuuttoa. Maahanmuuton merkitystä väestöllisestä näkökulmasta käsittelevän luvun on kirjoittanut Annika Forsander. Luvussa pohditaan maahanmuuton ennustamista siihen vaikuttavien eri tekijöiden kautta. Luku käsittelee myös maahanmuuton merkitystä väestökehityksen kannalta ja pohtii maahanmuuttoa työvoimatarpeiden näkökulmasta. Seuraavaksi fokus on maahanmuuttoa koskevissa skenaarioissa; luvussa 6 tarkastellaan väestönkehitystä erilaisilla maahanmuutto-oletuksilla.</p> <p>Raportin lopussa kootaan päätelmiä väestöpolitiikan vaikutuksesta väestökehitykselle ja tarkastellaan syntyvyyden ja maahanmuuton yhteisvaikutusta. Yksinään syntyvydessä tai maahanmuutossa tapahtuvat muutokset eivät välttämättä juurikaan vaikuta väestökehityksen perustrendiin, etenkin lyhyellä aikavälillä. Toimiessaan samanaikaisesti samansuuntaisesti niillä kuitenkin voi olla huomattavaakin merkitystä niin väestön määrälle kuin ikärakenteelle ja huoltosuhteelle.</p>			
<b>Avainsanat:</b> väestönkehitys, väestöpolitiikka, syntyvyys, maahanmuutto			
<b>Muut tiedot:</b> Raportti on yksi tulevaisuusselonteon viidestä liiteraportista			
<b>Sarjan nimi ja numero:</b> Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja		<b>ISSN:</b> 0782-6028	<b>ISBN:</b> 952-5354-73-3
<b>Kokonaissivumäärä:</b> 135	<b>Kieli:</b> Fi	<b>Hinta:</b>	<b>Luottamuksellisuus:</b> julkinen
<b>Jakaja:</b> Valtioneuvoston kanslia		<b>Kustantaja:</b> Valtioneuvoston kanslia	



# Sisällys

JOHDANTO: SYNTYVYYS JA MAAHANMUUTTO VAIKUTTAVAT VÄESTÖKEHITYKSEEN <i>Mikko Kautto</i> .....	7
1 VÄESTÖPOLITIIKKA HISTORIALISESSA TARKASTELUSSA JA EUROOPPALAISISSA VERTAILUSSA <i>Ismo Söderling</i> .....	13
2 SYNTYVYYTEEN VAIKUTTAVAT TEKIJÄT <i>Andres Vikat</i> .....	20
3 SYNTYVYYTEEN VAIKUTTAMINEN <i>Mikko Kautto</i> .....	31
4 ENTÄ JOS SYNTYVYYS MUUTTUISI? <i>Mikko Kautto</i> .....	51
5 MAAHANMUUTON MERKITYS VÄESTÖKEHITYKSEN KANNALTA <i>Annika Forsander</i> .....	59
6 ENTÄ JOS MAAHANMUUTTO MUUTTUISI? <i>Mikko Kautto</i> .....	108
7 VÄESTÖKEHITYKSEEN VAIKUTTAMISTA KOSKEVAT PÄÄTELMÄT <i>Mikko Kautto</i> .....	116
LÄHTEET .....	130
LIITE 1. SYNTYVYYS JA VÄESTÖPOLITIIKKA -SEMINAARIN OHJELMA JA OSANOTTAJAT ....	134
LIITE 2. VÄESTÖPOLIITTISEN TULEVAISUUSFOORUMIN OHJELMA .....	135



# Johdanto: syntyvyys ja maahanmuutto vaikuttavat väestökehitykseen

*Mikko Kautto*

## **Mitä on väestöpolitiikka?**

Väestönkehityksen taustalla on kolme keskeistä tekijää syntyvyys, maahanmuutto ja kuolleisuus. Näihin puolestaan vaikuttavat monet tekijät. Yhteiskunnan vakaus, taloudellinen ja sosiaalinen kehitys vaikuttavat väestönkehitykseen huomattavasti. Suotuisten olosuhteiden luomisen lisäksi väestönkehitykseen voi yrittää suoraan vaikuttaa väestöpolitiikalla.

Kun puhutaan väestöpolitiikasta tai sen päämääristä tarkoitetaan niitä julkisen vallan toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on vaikuttaa väestönkehitykseen, etenkin väestön määrään, rakenteeseen tai alueelliseen jakaumaan.<sup>1</sup> Väestöpolitiikan keskeinen kiinnostuksen kohde on väestön määrä, sen ikä-, sukupuoli- ja siviilisäätyrakenne sekä se, miten väestö on alueellisesti sijoittunut. Suuntautumisen perusteella väestöpolitiikka voidaan määritellä pyrkimyksiksi ja toimenpiteiksi, joiden tarkoituksena on vaikuttaa syntyvyyteen, kuolleisuuteen ja muuttoliikkeeseen siten, että väestönkehitys on yhteiskunnan kehityksen kannalta suotuisa.

Väestöpolitiikan määrittelemisen itsenäiseksi politiikan lohkoksi on käytännössä vaikeaa. Esimerkiksi syntyvyyden edistämisen osalta ollaan tekemisissä monen erilaisen politiikan kanssa. Rajanvetoa esimerkiksi perhepolitiikan ja väestöpolitiikan välille on turha yrittää tehdä liian tiukaksi; perhepolitiikalla on varmasti väestöön liittyviä tavoitteita mutta myös muita, jopa tärkeämpiä tavoitteita. Edelleen erottelu esimerkiksi väestöpolitiikan ja työvoimapolitiikan, asuntopolitiikan, sosiaalipolitiikan tai aluepolitiikan välillä ei aina ole kovin selkeä. Kaikilla politiikoilla voi olla väestöpoliittisia tavoitteita ja vaikutuksia. Toisaalta väestöpolitiikkaa on harjoitettu usein muiden tavoitteiden saavuttamiseksi. Väestöpolitiikasta lieneekin tarkoituksenmukaista puhua silloin kun politiikalla on nimenomaisesti em. väestöön liittyviä tavoitteita. Väestöpolitiikan voi ymmärtää yleiseksi näkökulmaksi ennemmin kuin konkreetiksi politiikan lohkoksi.

---

<sup>1</sup> Englanninkielinen termi population policy on määritelty samoin: Explicit or implicit measures instituted by a government to influence population size, growth, distribution, or composition. POPULATION HANDBOOK, 4th International Edition by Arthur Haupt and Thomas T. Kane, Population Reference Bureau.

## Väestöpolitiikalla on vaihteleva historia

Väestöpolitiikka on eri aikoina ja eri maissa saanut erilaisia painotuksia. Karkeasti voi sanoa, että historiallisesti painotukset ovat saaneet muotonsa sen mukaan miten on suhtauduttu väestön määrään ja laatuun. Kun väestöpoliittinen keskustelu on usein käynnistynyt jostain huolesta, joka liittyy ihmisten käyttäytymiseen, väestöpolitiikkaan on lisäksi aina liittynyt jonkinlainen arvoulottuvuus.

Pitkään ja uudelle ajalle asti väestön määrä oli tarkoin varjeltu sotasalaisuus. Väestöpolitiikan tavoitteena oli usein vankistaa suurvaltojen asemaa. Poikalapset olivat tulevia armeijan sotureita, tyttölapset uusia synnyttäjiä. Väestön määrän kasvu nähtiin lähes poikkeuksetta hyvänä asiana.

Ennen eläkejärjestelmiä ja muita tuki- ja hoivamuotoja lapset olivat aikanaan myös eräänlainen vakuutus vanhuudenpäivien varalle. Lapset tekivät työtä pienestä pitäen ja auttoivat elannon saamisessa ja pitivät aikuisina huolta omista vanhemmistaan. Yhteiskuntien muuttuessa ja mm. lapsityökiellon ja opetusvelvollisuuden myötä lapset muuttuivat teollisuusmaissa tuotannontekijöistä hyvinvoinnin kuluttajiksi. Korkea lapsiluku alkoi olla yhteydessä köyhyyteen ja syntyvyys romahti.

Monissa maissa, myös Suomessa väestöpolitiikasta on puhuttu eniten silloin, kun on haluttu edistää syntyvyyttä. 1930-luvulla myös Suomessa oltiin huolestuneita väestön sukupuuttoon kuolemista. Väestöpoliittiseksi vaikuttajaksi perustettiin vuonna 1941 Väestöliitto. Sen alkuaikojen keskeiseksi tehtäväksi tuli syntyvyyden edistäminen sekä perheiden taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen edistäminen.

Mallia väestöpoliittiselle ajattelulle löytyi Ruotsista, jossa Alva ja Gunnar Myrdal olivat kirjassaan *Kris i befolkningsfrågan* (1934) puhuneet aktiivisesta väestö- ja perhepolitiikasta. Ruotsin silloinen huoli syntyvyyden laskusta kääntyi sosiaalipoliittiseksi projektiksi. Myrdalien tavoitteena oli vanhemmuuden tukeminen. Vanhemmuuden tueksi yhteiskunnan tuli tukea terveiden ja hedelmällisten ihmisten kehittymistä asuntopolitiikalla, lapsilisillä, kouluaterioilla, terveysvalistuksella ym. (Thalberg 2003).

Monelle väestöpolitiikka yhdistyykin myönteisiin ajatuksiin perheiden ja lasten merkityksen korostamisesta sekä perheitä tukevan politiikan kehittamisestä. Väestöpolitiikka -käsitteellä on kuitenkin myös historiallista painolastia. Painolastia syntyi etenkin viime vuosisadan alkupuolella, jolloin väestöpolitiikalla oli monissa maissa toisenlaisia laadullisia tavoitteita. Väestöpolitiikalla oli joissain maissa rotuhygieenisia päämääriä ja niiden perusteluina viljeltiin etenkin Natsi-Saksassa fasistisia ajatuksia.



Silloinkin kun väestöpolitiikan nimissä ei ole harjoitettu hirmutekoja, kaikki eivät ole kokeneet väestöpolitiikkaa omakseen. Näin on ollut etenkin kun syntyvyyttä korostavaan väestöpolitiikkaan on liittynyt konservatiivista ajattelua. Selkeä esimerkki tällaisesta on pronatalismiksi (syntyvyyden lisäämistä) kutsuttu suuntaus, jossa syntyvyyden ja perheen roolin korostaminen kääntyi opiksi luonnollisesta ja perinteisestä työnjaosta naisten ja miesten välillä, kuten vaikkapa Francon Espanjassa.

Syntyvyysdebattia Ruotsissa tutkineen Sara Thalbergin (2003) mukaan kun syntyvyys 1960- ja 1970-luvuilla aleni eri maissa, vahvimaksi syyksi esitettiin sukupuolirooleissa tapahtunut muutos. Eri maissa kehitykseen suhtauduttiin eri tavoin. Esimerkiksi Ruotsissa huoli syntyvyyden kehityksestä ei kääntynyt perinteisiä perhearvoja korostavaksi väestöpolitiikaksi, vaan tavoitteeksi asetettiin perheen ja työn yhteensovittaminen erilaisin yhteiskuntapoliittisin järjestelyin. Kahden ansaitsijan perheestä alkoi rakentua normi ja työssäkäynti alettiin ymmärtää edellytykseksi hankkia lapsia. Monet politiikat muotoutuivat tätä tavoitetta tukeviksi. Esimerkiksi ansiosidonnaisen vanhempainetuuden kehittäminen vahvisti tätä yhteyttä.

Väestöpoliittiseen keskusteluun liittyy edelleen ajoittain huolta perhearvoista tai "kansakunnan tulevaisuudesta". Tällaista arvohuolestumista on nähtävissä myös Suomessa. Esimerkiksi EVAn tuore syntyvyyttä käsitellyt raportti *Tuomitut vähemmän* vuodelta 2003 paikansi väestökehitykseen liittyväksi ongelmaksi nimenomaan arvomaailman ja vallitsevan elämäntavan. Raportti esitti, että "aikuiset ovat liian ura- ja elintasokeskeisiä" ja edellytti yksityisiltä ihmisiltä ja yhteiskunnan muilta toimijoilta asennemuutoksia.

Silloin kun arvopainotukset ovat taka-alalla, väestöpolitiikasta puhuttaessa puhutaan pääsääntöisesti vain määrää koskevista kysymyksistä. Globaalisti väestöpolitiikka yhdistetään useimmiten väestönkasvun hidastamiseen, jolloin tavoitteena on syntyvyyden vähentäminen lähinnä kehitysmaissa. Teollisuusmaissa kiinnostus kohdistuu nykyisin lähinnä väestön määrän lisäämiseen tai väestönkasvun nopeuttamiseen. Kiinnostuksen taustalla ovat nyt demografiset muutokset, nimenomaan ikärakenteen vanheneminen.

Työikäisten ja lasten määrän absoluuttinen ja suhteellinen väheneminen haastaa nykyiset yhteiskuntapoliittiset ratkaisut. Monet nykyiset ratkaisut on tehty sellaisiin oloihin, joissa väestö ja talous kehittyivät suotuisasti. Toisaalta lasten ja työikäisten väheneminen ei ole luonnonlaki. Nämä ovat varmasti tärkeimmät syyt siihen miksi väestöpolitiikka on hiljalleen palannut kielenkäyttöön. Euroopassa väestöpolitiikasta puhuttaessa sisältö viittaa nykyään lähinnä kahteen

aihepiiriin, syntyvyyteen ja siirtolaisuuteen.<sup>2</sup> Väestöpolitiikan konkreettinen sisältö Euroopan unionin vanhoissa jäsenmaissa on etenkin maahanmuuttopolitiikkaa ja perhepolitiikkaa.

### **Miksi väestöpolitiikka on taas ajankohtainen?**

Voi siis ajatella, että väestöpolitiikka on 2000-luvulla saanut tai saamassa uudenlaista sisältöä. Väestöpolitiikasta puhuvien perusteluina voi löytää perhearvoihin tai muihin arvoihin sitoutunutta puhetta, mutta useimmiten niin kansallisissa kuin Euroopan unioninkin yhteyksissä väestöpolitiikasta puhumisen perusteluina esitetään huoli julkistalouden kehityksestä, eläketurvajärjestelmien rahoituksesta tai sosiaali- ja terveystalouden maksajista. Väestökehityksen suunta on hankala sekä talouskasvun, kilpailukyvn että järjestelmien kestävyuden näkökulmasta. Eri tahot ovat olleet kiinnostuneita siitä, missä määrin näitä huolia voi vähentää väestöpolitiikan keinoin.

Nyt käsillä olevan tulevaisuusselonteon liiteraportin taustalla on kaksi tunnettua kehityskulkua. Yhtäältä väestöennusteet näyttävät Suomen väkiluvun kääntyvän laskuun odotettavissa olevassa lähitulevaisuudessa, toisaalta ikäpyramidit ovat väestön ikääntymisen jatkuessa vinoutumassa. Kumpaakin kehityskulkua on periaatteessa mahdollista pyrkiä kääntämään.

Väestö lisääntyy ja nuorenee syntyvyyden ja maahanmuuton ansiosta. Väestö vähenee maastamuuton ja kuolevuuden takia. Kuolevuuteen vaikuttaminen ei ole väestöpolitiikan tavoitteita, syntyvyys ja maahanmuutto sen sijaan ovat väestöpolitiikan keskeisiä kiinnostuksenkohteita. Tässä raportissa käsitellään näitä kahta keskeistä elementtiä, joilla väestön määrään tai rakenteeseen voidaan pyrkiä vaikuttamaan.

Syntyvyyden ja maahanmuuton vaikutusta tulevaan väestön määrään voi kuvata kolmella eri tavalla

- kun syntyvyys on uusiutumistasolla tai sen yli eikä esiinny suurta maastamuuttoa, väestömäärä säilyy tai kasvaa
- kun syntyvyys on alle uusiutumistason ja maahanmuutto korvaa vajeen, väestö uudistuu ja korvautuu muiden kulttuurien kautta
- kun syntyvyys on alle uusiutumistason ja maahanmuutto ei korvaa vajetta, väestö vähenee

---

<sup>2</sup> Siirtolaisuus -käsite sisältää periaatteessa sekä maahanmuuton että maastamuuton, tai tulo- ja lähtömuuton. Suomalaisessa keskustelussa maahanmuutto -käsite sisältää pääsääntöisesti sekä maahanmuuton että maastamuuton (englanninkieliset termit ovat migration, immigration ja emigration). Tässä raportissa maahanmuutto -termiä käytetään tässä merkityksessä tarkoittamaan sekä tulo- että lähtömuuttoa.

Syntyvyyden nousu tuo yhteiskuntaan lisää lapsia, eli väestörakenne nuorenee. Maahanmuuton vaikutus väestörakenteeseen riippuu muuttajien ikärakenteesta. Ns. työperäinen maahanmuutto periaatteessa lisää työikäisten määrää, mutta työperäisenkin maahanmuuton kokonaisvaikutus riippuu siitä, keitä työn perässä maahan muuttavat tuovat mukanaan.

## Raportin rakenne

Raportti käsittelee nimensä mukaisesti väestökehitykseen vaikuttamista. Konkreettisempi teemojen tarkastelu eriytetään yhtäältä syntyvyyttä ja toisaalta maahanmuuttoa koskevaksi tarkasteluksi siksi, että aihepiireihin liittyvät kysymykset ja niihin sidoksissa olevat päämäärät ja politiikka ovat olennaisesti erilaiset.<sup>3</sup>

Raportin ensimmäisen luvun on kirjoittanut Ismo Söderling. Luku käsittelee väestöpolitiikkaa historiallisesta ja vertailevasta näkökulmasta. Luvun tarkoituksena on antaa aihepiiriin ymmärtämiseksi tarvittavat perustiedot ja osoittaa väestöpoliittisen ajattelun kontekstisidonnaisuus.

Seuraavat kolme lukua käsittelevät syntyvyyttä. Ensimmäinen syntyvyyttä käsittelevä luku on Andres Vikatin kirjoittama tutkimustiedon syntetisoiva luku siitä, mitä tiedämme syntyvyyden kehityksestä ja siihen vaikuttavista tekijöistä. Syntyvyyttä käsittelevä seuraava luku kokoaa suomalaisia syntyvyyteen liittyviä kannanottoja ja kirjallisuutta sekä raportoi selonteon taustatyötä varten pidetyn asiantuntijaseminaarin "syntyvyys ja väestöpolitiikka" keskeiset tulokset. Syntyvyyttä käsittelevä jakso päättyy laskelmiin, joissa arvioidaan syntyvyyden tulevan kehityksen merkitystä väestökehitykselle ja ikärakenteelle.

Tämän jälkeen raportti siirtyy käsittelemään maahanmuuttoa. Maahanmuuton merkitystä väestöllisestä näkökulmasta käsittelevän luvun on kirjoittanut Annika Forsander. Luvussa pohditaan maahanmuuton ennustamista siihen vaikuttavien eri tekijöiden kautta. Luku käsittelee myös maahanmuuton merkitystä väestökehityksen kannalta ja arvioita maahanmuuton tarpeista työvoimatarpeiden näkökulmasta katsottuna. Jaksossa pohditaan myös mitä maahanmuuton lisääminen merkitsisi politiikan kannalta. Seuraavassa luvussa fokus on maahanmuuttoa koskevissa skenaarioissa. Siinä tarkastellaan väestönkehitystä erilaisilla maahanmuutto-oletuksilla.

Raportin lopussa palataan kysymykseen väestöpolitiikan vaikutuksesta väestökehitykselle ja tarkastellaan syntyvyyden ja maahanmuuton yhteisvaikutusta.

---

<sup>3</sup> Eri puolueilla voi olla syntyvyyteen ja maahanmuuttoon hyvinkin erilaisia kantoja erilaisin perusteluin. Ruotsissa puolueiden väestöpoliittisia kantoja tutkinut Thalberg (2003) huomasi, että syntyvyyden lisäämistä kannattaneet puolueet usein vastustivat maahanmuuton lisäämistä, kun taas maahanmuuton lisäämistä ajaneet puolueet eivät nähneet syntyvyyden lisäämistä tärkeänä kysymyksenä.

Yksinään syntyvyydessä tai maahanmuutossa tapahtuvat muutokset eivät välttämättä juurikaan vaikuta väestökehityksen perustrendiin, etenkin lyhyellä aikavälillä. Toimiessaan samanaikaisesti samansuuntaisesti niillä kuitenkin voi olla huomattavaakin merkitystä niin väestön määrälle kuin ikärakenteelle ja huoltosuhteelle.

# 1 VÄESTÖPOLITIikka HISTORIALLISESSA TARKASTE- LUSSA JA EUROOPPALAISISSA VERTAILUSSA

*Ismo Söderling*

Väestöpolitiikalla tarkoitetaan niitä julkisen vallan toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on vaikuttaa väkilukuun, väestönkehitykseen, väestön rakenteeseen tai asutuksen alueelliseen jakautumiseen (Majava 2002). Pitkäsen mukaan väestöpolitiikalta edellytetään paitsi tavoitteiden myös keinojen määrittämistä (Pitkänen 1994).

Useimmilla mailla ei ole selkeästi määriteltyä väestöpolitiikkaa, vaikkakin monilla yhteiskuntapoliittisilla toimenpiteillä on kiistatta väestöllisiä vaikutuksia. Siten esimerkiksi kansanterveydelliset tai asuntopoliittiset toimet luovat myös edellytyksiä väestölliseen kehitykseen (vrt. esimerkiksi tupakanvastustamiskampanjat, jotka pidentävät elinikää). (Miettinen ym. 1998.)

Väestöpolitiikalla sinällään on sekä asiantuntijoiden että kansalaisten keskuudessa huono kaiku. Kukapa ei olisi tietoinen Natsi-Saksan väestökysymysten "hoidoista", Stalinin ajan väestönsiirroista tai Kiinan yhden lapsen politiikasta. Kuitenkin läntisen maailman ja erityisesti Euroopan maiden alentuneet lapsiluvut ja hedelmällisyydet ovat tuoneet takaisin väestöpoliittisen keskustelun.

Kansainvälisen väestöpolitiikan painotukset ovat muuttuneet viime vuosikymmeninä. Suurta väestönkasvua pidettiin 1970-luvulla uhkana taloudelliselle kasvulle (vrt. esimerkiksi Bukarestin väestökonferenssi). Huomio kiinnitettiin perhesuunnitteluun, vaikka esimerkiksi ehkäisyyn ei silloin vielä paljon voimavaroja sijoitettu (vrt. Majava 2002).

Suomen kannalta katsottuna modernin väestöpolitiikan juuret ovat Ruotsissa 1930-luvulla käydyssä keskustelussa, jonka aloittivat Alva ja Gunnar Myrdal teoksellaan *Kris i befolkiningsfrågan* (1934). Heidän ennusteensa oli, että maan väestö on supistumassa. Ruotsissa oli tuolloin maailman alhaisin syntyvyys (vrt. Hiilamo 1999). Myrdalien ajatuksena oli parantaa työväenluokan sosiaalista asemaa suomalla heille "enemmän ja laadukkaita lapsia". Väestön laatutavoite oli kaksiosainen: työväenluokan sosiaalisten olojen kohentaminen ja syntyvyyden lisääminen (vrt. Hiilamo 1999, 23). Painopiste Ruotsissa oli siis pronatalistisessa eli syntyvyyttä edistävässä toiminnassa. Väestöpolitiikan "työkaluksi" tuli perhepolitiikka. Voidaankin sanoa, että siitä lähtien perhepolitiikan ja varsinaisen väestöpolitiikan välinen yhteys on ollut kuin veteen piirretty viiva. Samoihin aikoihin silloinen Tilastollinen päätoimisto julkaisi Suomessa ensimmäisen ennusteensa, jossa todettiin, että Suomen väestö ei koskaan saavuta neljän miljoonan rajaa (Nieminen 2003).

Ruotsissa ryhdyttiin voimakkaisiin perhepoliittisiin uudistuksiin. Tällöin toteutettiin mm. valtion asuntolainajärjestelmä, samoin äitiys- ja lastenneuvolatoiminta aloitettiin. Vuonna 1947 maassa toteutettiin lapsilisälaki. Kaikkiaan näiden perhepoliittisten uudistusten myötä maan väkiluku saatiin kasvuun ja Ruotsista tulikin onnistuneen perhepolitiikan esimerkkimaa (Hiilamo 1999). Suomi seurasi Ruotsin vanavedessä ja monet perhepoliittiset ideat onkin saatu naapurimaastamme.

Perhepolitiikalla ei ole vain väestöllisiä tavoitteita. Forssén on tutkinut Suomen perhepolitiikan historiaa. Hänen mukaansa väestöpoliittisen vaiheen jälkeen seurasi lasten kasvuympäristön laadun parantaminen (1950-luku) ja sukupuolten välisen tasa-arvon edistäminen, joka nousi esille 1970-luvulla (Forssén 1999).

Pronatalististen eli syntyvyyttä lisäävien suorien väestötoimenpiteiden merkitys on vähentynyt jatkuvasti. Chamie (2003) esittää tähän useita syitä: Kehitysmaiden väestönkehityksen toivotaan olevan antinatalistista eli väestönkasvua hillitsevää. Siten ei olisi johdonmukaista esittää läntisille maille väestönkasvua lisääviä suoria toimia. Toisaalta katsotaan, että ei ole modernin valtion asia ilmoittaa syntyvyydestä asioissa, joka kuuluu mitä suurimman yksityisyyden piiriin. Kolmas ja ehkä vaikein tekijä liittyy siihen, että alan asiantuntijoiden keskuudessa ei ole yksimielisyyttä siitä vaikuttavatko – ja missä määrin – jotkut väestöpoliittiset erityistoimenpiteet väestönkasvuun tai hedelmällisyyteen (emt. 759–761). Esimerkiksi USA:ssa ei kirjoittajan mukaan ole juurikaan hyvinvointi- tai perhepolitiikkaa, mutta siitä huolimatta väestönkasvu on lähellä uusiutumistasoa. Neljäs pronatalistisen väestöpolitiikan suosiota alentava tekijä liittyy siihen, että sen vaikutus on varsin hidas. Jos esimerkiksi Suomeen syntyisi lähi-vuosina jälleen suuria ikäluokkia, ilmenisi niiden työmarkkinavaikutus vasta 25–30 vuoden kuluttua.

### **Vallalla on huoli väestöllisestä tulevaisuudesta**

Läntisen Euroopan maiden erittäin alhaiset syntyvyysluvut ovat saaneet asiantuntijat ja poliittiset päätöksentekijät kuitenkin varpailleen. Mikäli hedelmällisyys on vähintään 2,1 eli naiset synnyttävät keskimäärin kyseisen määrän lapsia, säilyisi väestötasapaino luonnollisen uusiutumisen kautta. Tällä hetkellä läntisen Euroopan hedelmällisyyden keskiarvo on n. 1,45. Italiassa ja Espanjassa kokonaishedelmällisyysluku on noin 1,2–1,3. Mikäli noissa maissa ei olisi voimakasta maahanmuuttoa, niin maiden väestöt vähenisivät kolmanneksella yhden sukupolven aikana (edellyttäen, että hedelmällisyys pysyisi koko ajan noin alhaisena). Useissa kansainvälisissä yhteyksissä onkin koetettu miettiä keinoja kohottaa hedelmällisyyttä. On ollut mielenkiintoista havaita, että keskustelua ovat johtaneet Iso-Britannia ja Saksa. Sen sijaan esimerkiksi Itävalta ja Italia todella alhai-

sen syntyvyyden maina eivät ole osallistuneet juurikaan keskusteluun – saatikka olleet perhepoliittisen keskustelun kärjessä (vrt. Niessen & Schibel 2002).

Perheeseen ja väestönkasvuun liittyvässä keskustelussa on perusjuonteena ollut se, että lapsesta aiheutuvien suorien kustannusten korvaaminen on jäänyt vähäisemmälle huomiolle. Sen sijaan lapsen hankintaan tai hoitoon liittyvien epäsuorien kustannusten korvaaminen on koettu paljon tärkeämmäksi. Esimerkiksi erilaisten työhön liittyvien vapaiden ja perhe-etuuksien toteuttaminen on koettu toimivaksi tieksi (emt., 8).

### **Keinot nostaa työllisyysastetta**

Suomessa on nykyisen hallituksen ohjelmassa nostaa työhönosallistumisaste 75 prosenttiin. Tavoite on kova. Väestön ikääntyessä on tärkeää, että työssä oleva aktiiviväestö ei pienene liikaa. Taloudellisen huoltosuhteen romahtaminen merkitsee myös sitä, että maan mahdollisuudet huolehtia sosiaalisista ja sosiaalipoliittista velvollisuuksista vähenevät. Siksi yhtenä epäsuorana väestöpoliittisena tavoitteena on saada väestön työllisyysaste nousemaan. Seuraavien tekijöiden tiedetään olevan esteenä asteen nostamiselle: Pidentyneet koulutusajat, alhaiset eläkeiät, naisiin liittyvät asenteet ("naisen paikka on kotona") ja vaikeudet yhdistää työ ja perhe.

Asiaan on kiinnitetty huomiota mm. EU:n tasolla; Lissabonin asiakirjassa esitetään, että vuoteen 2010 mennessä koko työvoiman työllisyysaste pitäisi saada 70 prosenttiin, naisten 60 prosenttiin ja ikääntyneiden 50 prosenttiin. Naisten alhaiseen työhönosallistumiseen vaikuttanevat myös sukupuolten väliset palkkerot (vrt. Niessen & Schibel 2002).

Ikääntyneiden työvoimaosuutta voidaan nostaa lähinnä joustavien eläkejärjestelyjen ja asteittain tapahtuvan eläköitymisen perusteella. Samoin ikääntyville olisi pyrittävä takaamaan elinikäisen oppimisen mahdollisuus, mikä edesauttaisi heidän työmarkkinoilla pysymistään. Edelliseen liittyen Suomen päätös nostaa lakisääteistä eläkeikää muutamalla vuodella on eurooppalaisittain oikeansuuntainen. Tähän olisi kuitenkin liitettävä selkeästi työssä jaksamista edistävä "sosiaalipaketti", jotta asetettuun tavoitteeseen päästään.

Naisten työhönosallistumisasteen kohottaminen on huomattavasti vaikeampaa. Heidän asemaansa erityisesti eteläisessä Euroopassa liittyy syvällisiä kulttuurisia perhearvoja. Toisaalta näissä maissa yhteiskunnan panostus esimerkiksi päivähoitoon on vähäinen. Tässä suhteessa korvaavana tekijänä on mahdollisuus tehdä ns. epätyypillistä työtä, joka voi olla osapäiväistä, osaviikkoista tai sitten vain määräaikaista. Useissa EU-maissa epätyypillistä työtä ei nähdä uhkana vaan erityisesti mahdollisuutena yhdistää perhe ja työ.

## Siirtolaisuus ja väestökysymys

Vuonna 2003 Suomen väestönkasvusta noin 42 prosenttia tapahtui positiivisen muuttotaseen perusteella. Maamme väestönkehityksessä tapahtuu selkeä käänne, kun kuolevuuden oletetaan ylittävän syntyvyyden. Tuon taitekohdan jälkeen maamme väestönkehitys on täysin siirtolaisuuden varassa ellei syntyvyys lisääny. Ruotsissa vastaava muutos on jo tapahtunut. Yleisesti ottaen siirtolaisuus katsotaan jo nyt EU:n tasolla tärkeimmäksi demografiseksi tekijäksi, so. väestön kokoon ja demografiseen koostumukseen vaikuttavaksi suureeksi (vrt. Niessen & Schibel 2002, 14).

Euroopan unionin lukuisat perussopimukset (Rooman sopimus, Maastrichtin sopimus, Amsterdamin sopimus ja Tampereen huippukokouksen pöytäkirja vuodelta 1999) takaavat EU:n sisäiselle muutolle sangen suuren vapauden. EU:n sisällä vapaa muutto koskee toistaiseksi vain työvoimaa. Tavoitteena on, että lähivuosina siitä tulisi täysin vapaata kuten Pohjoismaiden välinen muuttoliike on ollut vuodesta 1954.

Muuttoliikkeen tarkastelua yhteiskunnallisena ilmiönä "häiritsee" se, että sitä voidaan käyttää sekä talouspoliittisessa että demografisessa viitekehityksessä. Selkeimmin siirtolaisuuden taloudellinen lähtökohta on ilmennyt Suomesta Ruotsiin suuntautuneessa muutossa 1960- ja 1970-luvulla, jolloin noin 300 000 maanmiestämme muutti Ruotsiin. Muuton taustalla oli yksinomaan Ruotsin talouden kiihdyttäminen erityisesti raskaassa teollisuudessa (Reinans 1984; Korhiosaari 1989; Söderling 2001). Tähän sopi hyvin Chiswickin tunnettu toteamus (2000): "Siirtolaisiksi eivät suinkaan pyri ne, jotka eivät lähtömaissaan pärjää, vaan motivoituneet ja kyvykkäimmät yksilöt". Siirtolaisuuden taloudellinen hyöty on nähty niin ilmeisenä, että Kanadassa ryhdyttiin vuonna 1995 pitämään siirtolaisuutta kiistattomana taloudellisen kasvun välineenä (Tanner 2003).

Demografinen lähtökohta on selkeästi esiintynyt Uuden-Seelannin nykyisessä maahanmuuttopolitiikassa, osittain myös Kanadan pistelaskujärjestelmässä. Niissä annetaan pisteitä esimerkiksi perheaseman ja lapsiluvun mukaan. Puhainta demografinen maahanmuuttopolitiikka lienee ollut ensimmäisen maailmansodan jälkeen Ranskassa: maa oli menettänyt sodassa 1,5 miljoonaa nuorta miestä, eli noin 7 prosenttia sen miesväestöstä oli kuollut. Ranska tekikin erillissopimuksia mm. Puolan, Tshekkoslovakian ja Italian kanssa tuottaakseen maahan työvoimaa ja samalla nuoria miehiä. Tätä demografista lähtökohtaa ei ole koskaan kielletty (Noiriel 1984; Mauco 1932; Sassen 1999, kts. lähemmin Väestöliiton väestöpoliittinen ohjelma 2004).

Myös EU:n tasolla on kiinnitetty laajaa huomiota maahanmuuttoon ja sen väestölliseen vaikutukseen. Jo Tampereen huippukokous vuonna 1999 asetti siirtolaisuuden EU:n keskeiseksi toimintakentäksi (Niessen & Schibel 2002). Komissio



totesi myöhemmin (2001) kommunikassaan, että "Maahanmuutto voi...olla huomattava tekijä väestönkehityksen vakiinnuttamisessa ja työllisyyden hoitamisessa" (kts. Niessen & Schibel 2002). Toisaalta maat ovat varovaisia maahanmuuton käyttämisestä osana väestökysymystä. Tämä liittyy ensinnäkin siihen, että maahanmuuton demografisiin tekijöihin on vaikea vaikuttaa, toisaalta laaja maahanmuutto saattaa aiheuttaa sosiaalista tai yhteiskunnallista levottomuutta. Kolmas tekijä liittyy siihen, että myös maahanmuuttajat vanhenevat – siten väestön ikääntymiseen vaikuttaminen maahanmuuton kautta on erittäin vaikeaa ja se edellyttäisi massiivisia tulolukuja (vrt. Söderling 2003).

Joka tapauksessa maahanmuutto on selkeästi tämän hetken eurooppalaisessa väestökeskustelussa keskeinen väestöllinen komponentti. Jotta eri maissa maahanmuutto olisi hallinnassa, edellyttää se erityisesti panostamista tulijoiden integroitumiseen: mikäli maahanmuuttaja kokee olevansa tervetullut ja hänellä on tietoisuus sekä varmuus oleskelunsa kestosta, voidaan luoda myös kotoutumiselle suotuisat edellytykset.

### **Yhteenvetäen**

Väestökysymykset ovat luoneet selkeitä haasteita sekä kansallisille että Euroopan unionin päättäjille. Kysymys väestökeskustelun takana on paljolti siitä, miten voidaan säilyttää saavutetut hyvinvointiedut ja toisaalta pitää talouden pyörät pyörimässä. Kansakunnat väestöpolitiikoillaan siis ajavat omia kansallisia etujaan.

Kuten 1930-luvulla, päättäjillä on jälleen huoli väestön vähenemisestä ja ikääntymisestä. Tänä päivänä eurooppalaisessa väestökeskustelussa ns. pronatalistisilla (eli suoraan väestönkasvuun vaikuttavilla) toimenpiteillä ei ole samaa merkitystä kuin aikaisemmin. Erilaiset lapsenhankintaan liittyvät suorat taloudelliset etuudet ovat jäämässä pohdinnoissa taka-alalle.

Koska työvoima pienenee, on huomio kiinnitetty työvoimaa koskevassa väestökeskustelussa kahtaalle. Ensinnäkin on pyritty erilaisin eläkepoliittisin eduin lisäämään työntekijöiden työssäoloaikaa. Tästä on esimerkkinä Suomessa toteutettu eläkeiän nosto. Myös muualla Euroopassa on tehty lukuisia uudistuksia, joilla on koetettu edesauttaa ikääntyneiden työssä jatkamista. Työllisyysastetta voidaan kohottaa myös vaikuttamalla erityisesti naisten työhönosallistumiseen. Erityisesti työhön ja perheeseen liittyvien haasteiden yhteensovittaminen on tärkeää. Useassa läntisen Euroopan maassa erilaiset innovatiiviset perhevapaa-järjestelyt luovat toimivan pohjan kehitystyölle. Esimerkiksi kesälomien ketjutaminen (säästäminen) on osoittautunut eräissä maissa käytetyksi keinoksi lisätä perheen yhdessäoloa.

Eurooppalaisessa väestökeskustelussa maahanmuutolla on keskeinen rooli. Useat maat (esimerkiksi Saksa, Ranska, Alankomaat ja Ruotsi) ovat siirtyneet aktiivisen maahanmuuttopolitiikan vaiheeseen. Tässä suhteessa Suomen nykyinen rajoittava maahanmuuttopolitiikka ei ole talouttamme kiihottavaa. Maamme työlupamenettely on edelleen jäykkä. On selvää, että monelta Suomen koulutusalta ja suomen kieltä osaavalta jää anomus tekemättä. Tehdyn selvityksen mukaan vain 10 prosenttia Suomessa tutkinnon suorittaneista maahanmuuttajista jää tänne töihin. Kaikkiaan Suomi on menestynyt erittäin huonosti kilpailussa ulkomaisista tutkijoista: vuonna 2000 Suomessa tutkijoista vain 1,3 prosenttia oli ulkomaalaisia EU:n keskiarvon ollessa 4,1 prosenttia (Väestöliitto 2004). Me tarvitsisimme kouluttamamme maahanmuuttajat itse.

## Lähteet

- Chamie, J. (2003): Population Policy. In: Demeny, P. & McNicoll, G. (eds.): Encyclopedia of Population, pp. 752–763, New York.
- Chiswick, B. R. (2000): Are Immigrants Favorably Self-Selected? An Economic Analysis. IZA DP No 131, March 2000.
- Forssén, K. (1999): Family Policies and the Economic Well-Being of Children in some OECD Countries. In: Social Policy in Tandem with the Labour Market in the European Union. Ministry of Social Affairs and Health, publication 1999:10. Helsinki.
- Hiilamo, H. (1999): Suomen perhepoliittisen linjan kehittyminen vuosina 1990–1999. Turun yliopisto, sosiaalipolitiikan laitos, Sarja A:10/1999.
- Korkiasaari, J. (1989): Suomalaiset maailmalla. Suomen siirtolaisuus ja ulkosuomalaiset entisajoista tähän päivään. Siirtolaisuusinstituutti, Kirjapaino Grafia Oy, Turku.
- Mauco, G. (1932): Les Etrangers en France: Leur role dans l'activité économique, Paris. Käytetty lähteenä teoksessa: Sassen, Saskia (1990): Guests and Aliens. The New Press, New York.
- Majava, A. (2002): Ongelmallinen väestöpolitiikka. Teoksessa: Pitkänen, Kari (toim.): Artikkeleita Suomen väestöntutkimuksesta. HY/Sosiologian laitoksen monisteita, no 62/2002, ss. 220–231, Helsinki.
- Miettinen, A., Söderling, I., Ehrnrooth, A., Heikkilä, E., Hjerpe, R., Martelin, T., Nieminen, M. & Shemeikka, R. (1998): Suomen väestö 2031 – Miten, mistä ja kuinka paljon? Väestöpoliittinen raportti Suomen väestön kehityksestä vuoteen 2030. Väestöliitto, Väestöntutkimuslaitos, E 5, Helsinki.
- Myrdal, A. & Myrdal, G. (1934): Kris i befolkningsfrågan. Stockholm
- Nieminen, M. (2003): Kun Väestönkehitystä alettiin ohjailla. Tietoaika 11/2003, 29.
- Niessen, J. & Schibel, Y. (2002): Demographic changes and the consequences for Europe's future. Migration Policy Group, Brussels.
- Noiriel, G. (1984): Lomgwy: Immires et proletaires, 1880–1980. Presses Universitaires de France, Paris. Käytetty lähteenä teoksessa: Sassen, S. (1990): Guests and Aliens. The New Press, New York.

- Pitkänen, K. (1994): Väestöpoliittisen ajattelun kehityslinjat Suomessa. Hyvinvointikatsaus 1/1994, s. 2–5.
- Reinans, S. (1984): Ruotsin suomenkielinen väestö. Norden Yhdistys/Suomalais-ruotsalainen kulttuurirahasto. Tukholma.
- Sassen, S. (1990): *Guests and Aliens*. The New Press, New York.
- Söderling, I. (2001): Siirtolaisuus väestöllisenä resurssina – Suomi eurooppalaisessa kontekstissa. Teoksessa: "Once a jolly swagman...". *Essays on Migration in honour of Olavi Koivukangas on his 60th birthday*. Vammalan kirjapaino Oy, Vammala, pp. 187-209.
- Söderling, I. (2003): *Migration and Integration in Finland and Scandinavia – the time before and after 1990*. Lecture in the 40th Anniversary Conference of the Demographic Research Institute, Budapest, Hungary, October 18th, 2003.
- Tanner, A. (2003): Työvoiman maahanmuuton politiikka on sekä kansallinen että kansainvälinen kysymys. Esitelmä Väestöliiton väestöpoliittisessa seminaarissa, Helsinki 12.9.2003.
- Väestöliitto (2004): Väestöliiton väestöpoliittinen ohjelma. Helsinki.

## 2 SYNTYVYYTEEN VAIKUTTAVAT TEKIJÄT

*Andres Vikat*

Syntyvyyteen vaikuttavien tekijöiden kirjo on laaja. Tässä katsauksessa näitä tekijöitä kuvataan keskeisten syntyvyyttä selittämään kehitettyjen teorioiden kautta. Artikkelissa keskitytään nykyaikaisen kehittyneen yhteiskunnan oloihin soveltuviin teorioihin, joissa lähtökohtana on, että tehokkaat ehkäisymenetelmät ovat käytettävissä ja ihmiset pystyvät näin ollen pitkälti vaikuttamaan lastensa lukumäärään ja syntymääjankohtaan.

Väestötieteen keskeinen teoria on pitkän aikavälin väestökehitystä selittävä demografisen transition (väestöllisen muuntumisen) -teoria. Se käsittelee väestön uusiutumisen traditionaalisen mallin korvaamista modernilla mallilla. Edellisessä mallissa vallitsee korkea syntyvyys ja kuolleisuus, kun taas ja jälkimmäisessä mallissa lähtötilana on alhainen syntyvyys ja kuolleisuus. Tässä teoriassa oletettiin, että transition päätyttyä syntyvyys tasaantuisi uusiutumistason tuntumaan, mutta viime vuosikymmenien trendit ovat pakottaneet luopumaan tästä oletuksesta (Demeny 1997). Transition jälkeistä syntyvyydestä onkin hyvin vaikea selittää demografisen transition teorian avulla muuten kuin siinä yhteydessä, että paluu transitiota edeltäneeseen tasoon syntyvyydessä (Suomessa 1800-luvulla noin viisi lasta naista kohden, Notkola 1994) voidaan todeta mahdottomaksi.

Seuraavassa käsiteltävät teoriat keskittyvät erityyppisiin selittäviin tekijöihin, joista ainoatakaan ei voida pitää yhtä ja lopullista kaikenkattavaa selitystä antavana teoriana. Yhden yleispätevän selityksen löytäminen syntyvyyden kehitykselle onkin erityisen epätodennäköistä. Eri selityksiä täytyy nähdä toisiaan täydentävinä pikemmin kuin poissulkevinä (Pollak & Watkins 1993, Lesthaeghe 1998, Hobcraft 2004).

### **Taloustieteelliset selitysmallit**

Taloustieteessä kehitetyt mallit ovat ohjanneet suurta osaa syntyvyytutkimuksesta viimeisten vuosikymmenien aikana. Ensisijaisesti Beckerin (1960, 1991) kehittämän uusklassisen "new home economics" -teorian mukaan lapsia käsitellään eräänlaisina hyödykkeinä, jotka kilpailevat perheen budjetissa muiden hyödykkeiden kanssa. Tulojen kasvaessa perheen mahdollisuudet hankkia (enemmän) lapsia lisääntyvät, mutta kasvaneita tuloja voidaan käyttää lasten lukumäärän lisäämisen sijaan myös lasten "laatuun" eli inhimilliseen pääomaan, kuten koulutukseen, terveyteen. Tämän vuoksi perheen tulojen ei aina voida olettaa korreloivan lapsiluvun kanssa, mutta korkeampien tulojen voidaan kuitenkin olettaa vähentävän perheen kasvun taloudellisia rajoituksia.

Keskeinen ja nykytilanteen kannalta tärkeä käsite Beckerin teoriassa on vaihtoehtokustannukset, joilla tarkoitetaan sekä tuloja että myös tulohankintakykyä kasvattavaa henkilökohtaista pääomaa (koulutusta, työkokemusta), mikä jäisi ansaitsematta tai hankkimatta, mikäli sama aika käytetään lasten hoitoon. Vaihtoehtokustannuksilla selitetään syntyvyyden laskua oloissa, joissa naisten työsäkäynti lisääntyi ja heidän ansiotulonsa kasvoivat. Vaihtoehtokustannukset riippuvat luonnollisesti äidin ansiotasosta, mutta myös siitä, pystyykö hän käytännössä palaamaan edelliseen työhönsä, missä määrin hän menettää mahdollisuuksia edetä työurallaan, missä määrin julkiset tuet korvaavat menetettyjä ansiotuloja ja miten työstä poissaoloaikaa voi käytännössä lyhentää esim. päivähoitopalveluja hyödyntämällä. Teoria edellyttää, että miehen ja naisen välinen selkeä työnjako kodin ja palkkatyön välillä on perheen kannalta edullisinta oloissa, joissa palkkatyö ja äitiys eivät ole sujuvasti yhteensovittavissa.

*New home economics* -teorian mukaan keskeisiä vaikutusmekanismeja olisivat siis lasten vaihtoehtokustannuksiin perustuva *ajan hinta* -vaikutus, ja suoriin kustannuksiin perustuva *tulojen* vaikutus. Miehen ja naisen välisen selkeän työnjaon olosuhteissa ajan hinta -vaikutus koskisi ensisijaisesti naisia (rajoittaen hyvin ansaitsevien naisten lasten lukumäärää), koska tulojen vaikutus olisi ensisijaisesti nähtävissä miesten hankkimien tulojen kautta. Perhepoliittiset toimenpiteet monissa maissa, erityisesti Pohjoismaissa, ovat olennaisesti vähentäneet lastenhankkimisesta ja -hoidosta aiheutuvia vaihtoehtokustannuksia ja siitä johtuvaa ajan hinta -vaikutusta.

Vaikka tämä teoria on muotoiltu henkilön ja perheen tasolla, se ei juurikaan käsittele preferenssien vaihtelua, vaan olettaa niiden olevan lastenhankinnan suhteen ulkoisesti annettuja ja pysyviä. Suuri osa *new home economics* -teoriaan kohdistuneesta kritiikistä keskittyy tähän yksinkertaistavaan olettamukseen (ks. esim. Pollak & Watkins 1993, van de Kaa 1996). Keskeisen asemansa vuoksi teoria on joutunut lukuisten kriittisten tarkastelujen kohteeksi, joissa kritisoidaan mm. vaikeuksia yhdistää teorian käsitteitä, kuten lasten laatua, empiirisesti mitattaviin tekijöihin (Robinson 1997). Myös naisen ja miehen työnjaon rationaalisuuden olettamusta on kritisoitu (Oppenheimer 1994).

Caldwell (1982) esitti varallisuusvirtojen teoriassaan, että syntyvyys vähenee vanhempien elinaikanaan lapsistaan saamansa nettohyödyn vähentyessä. Nyky-yhteiskunnassa hyvinvoinnin virta suuntautuu selkeästi vanhemmilta lapsille ja tämän mukaan pelkästään taloudelliset lähtökohdat eivät riitä selittämään syntyvyyttä, sillä ainoastaan taloudellisesta näkökulmasta rationaalisesti toimivien ihmisten ei pitäisi hankkia lapsia lainkaan.

Easterlin (1966, 1987) yritti integroida preferenssit taloustieteelliseen syntyvyysteoriaan suhteellisten tulojen teoriassaan, millä hän pyrki mm. selittämään Toisen maailmansodan jälkeistä *baby boomia* Yhdysvalloissa ja monissa muissa

maissa. Hänen mukaansa henkilökohtaiset kulutuspreferenssit ja lastenhankinta-asenteet muodostuvat lapsuudenkodissa tapahtuvan sosialisointia aikana. Kun parit tai henkilöt kohtaavat vaikeuksia sopivaksi koetun elintason saavuttamisessa, he siirtävät perheen perustamista ja tyytyvät pienempään lapsilukuun. Tämä voi johtaa siihen, että lukumäärältään suuret ja pienet sukupolvet seuraavat vuorotellen toisiaan. Kun suuret ikäluokat kohtaavat työelämässä enemmän kilpailua, tulee monille vaikeuksia sopivaksi katsotun elintason saavuttamisessa. Pienet ikäluokat puolestaan kokevat vähemmän kilpailua ja heillä olisi sopivaksi katsotun elintason saavuttamisessa vähemmän vaikeuksia. Ajan hinta -vaikutuksen ja tulojen vaikutuksen oletettiin myös tässä selitysmallissa olevan tärkeitä tekijöitä.

Suhteellisten tulojen teorian pyrkimys yhdistää taloudellisia argumentteja preferensseihin on johtanut myös tutkimuksiin siitä, miten lasten ja nuorten aikuisten hyvinvointi riippuu heidän vanhempiensa perheen perustamisen ajoituksesta ja sen mahdollisesta hajoamisesta ja miten vanhemmat ottavat sitä huomioon (Macunovich & Easterlin 1990, Crimmins ym. 1991). Empiiriset tutkimukset ovat jossakin määrin tukeneet Easterlinin ikäluokkien suuruutta koskevan hypoteesin paikkansapitävyyttä Yhdysvaltojen ja osittain myös muiden englanninkielisten maiden syntyvyystrendeihin vuosina 1945–1980. Hypoteesin yhteyttä viimeisten vuosikymmenien trendeihin Yhdysvalloissa ja Euroopan maiden syntyvyystrendeihin ei ole pystytty selkeästi osoittamaan. Kuten muidenkin selitysmallien osalta, tämä ei kuitenkaan tarkoita, että Easterlinin esittämä vaikutusmekanismi pitäisi hylätä. Se voi esiintyä dominoivana syntyvyystrendin selittäjänä tietyissä olosuhteissa. Teorian esittämää henkilö- tai perhetasolla tapahtuvan preferenssien muodostumismekanismia on pystytty tutkimuksissa selkeästi osoittamaan. Erityisesti henkilötason tietoihin perustuvat tutkimukset antavat vain vähän tukea suhteellisten tulojen teorialle (ks. yhteenvedot Pampel & Peters 1995, Macunovich 1998).

### **Lasten arvo**

Taloustieteellisistä syntyvyysteorioista lähtevät tutkimukset ovat osoittaneet, että lastenhankintaa rajoittavia taloudellisia tekijöitä on paljon helpompi mitata kuin lapsista saatavaa hyötyä, erityisesti koska sitä ei voida mitata instrumentaalisesti. Lapsiin liittyvää ei-taloudellista hyötyä on yritetty selvittää erilaisissa lasten arvoa käsittelevissä teoreettisissa ja empiirisissä töissä. Sosiaalipsykologien töissä on esitetty pitkiä listoja arvoista (*values of children*), joita ihmiset ovat haastatteluissa lastenhankintamotiiveinaan esittäneet (ks. esim. Hoffman & Hoffman 1973, Fawcett & Arnold 1975). Tällöin lähtökohtana on, että lapsista saatava mielihyvä ylittää niiden välineellisten resurssien arvon, joita lasten kasvattaminen vaatii. Lasten arvo -ajattelussa konkreettiset arvot vaihtelevat lapsen syntymäjärjestyksen mukaan.

Friedman, Hechter ja Kanazawa (1994) ovat esittäneet lasten arvo -teorian, jonka mukaan epätietoisuuden vähentäminen on yksi elämän yleispäteviä perusarvoja. Epätietoisuutta vähentävät mm. henkilön elämänkaaren kannalta strategiset valinnat, jotka rajaavat selkeästi kaikkia tulevia valintoja. Vanhemmuus, jonka piirteitä ovat mm. peruuttamattomuus ja sitoutuminen pitkäaikaiseen vastuuseen, on yksi strateginen tie epätietoisuuden vähentämiseen. Tämän vuoksi motivaatio hankkia vähintään yksi lapsi pitäisi olla suurempi niillä, joilla muut strategiset valinnat epätietoisuuden vähentämiseksi, ensisijaisesti mahdollisuudet vakaan työuran rakentamiseen, ovat rajallisia tai suljettuja. Hypoteesi, jonka mukaan ne, joilla mahdollisuudet omaan urakehitykseen ovat pienimpiä, hankkivat ensimmäisen lapsensa suuremmalla todennäköisyydellä, on saanut tukea monissa empiirisissä tutkimuksissa, mutta sitä on vaikea eristää mikrotaloustieteellisen teorian esittävästä vaihtoehtokustannusten vaikutuksesta.

Griffith, Koo ja Suchindran (1985) esittivät erilaisia arvoja selittämään lapsen syntymää tilanteissa, joissa jommallakummalla partnereista on lapsia aikaisemmasta liitosta. Ensimmäisen lapsen syntymä antaa aikuiselle vanhemman statuksen ja samalla myös osoittaa partnerien sitoutumista toisiinsa. Parin ensimmäisellä lapsella on sitoutumisarvo riippumatta siitä, onko partnereilla aikaisempia lapsia. Lapsella on vanhemman status -arvo vain sille partnerille, jolla ei ole vielä lapsia. Toisella lapsella voi olla sisarus -arvo. Vanhemmille voi olla tärkeätä, että lapsi oppisi jakamaan elämänsä sisaruksensa kanssa ja että hänellä olisi kotona leikkikumppani. Empiiriset tutkimukset ovat antaneet selkeätä tukea liittoon sitoutumisarvolle, mikä on tärkeä motivaatio vähintään yhden lapsen syntymälle uusperheissä (ks. yhteenveto ks. Thomson ym. 2002).

### **Arvot ja asenteet**

Yhteiskunnan arvojärjestelmän muutokset ovat itsenäisesti yhteydessä syntyvyyden muutokseen. Arvojärjestelmällä on oma riippumaton vaikutuksensa syntyvyyteen taloudellisten ja sosiaalisten tekijöiden rinnalla, vaikka se muuttuukin sosioekonomisten olosuhteiden muuttuessa. Lesthaeghe ja van de Kaa (1986) esittivät toisen demografisen transition teesin kuvatakseen syntyvyyden ja perheellistymisen kehitystä 1960-luvulta lähtien ja osoittaakseen arvojen muutoksen yhteyttä siihen (ks. van de Kaa 1987, Lesthaeghe 1995). Heidän mukaansa muutokset arvoissa ja asenteissa ovat 1960-luvulta asti Länsi-Euroopassa todettujen syntyvyys- ja perheellistymismuutosten pääasiallisena käynnistävänä voimana.

Toisen demografisen transition keskeisiä väestöprosessien muutoksia olivat eronneisuuden kasvu ja syntyvyyden jyrkkä lasku 1960-luvulla, avoliittojen yleistyminen 1970- ja 1980-luvuilla, avoliitoissa syntyneiden lasten osuuden kasvu (mikä ei kuitenkaan lisännyt kokonaishedelmällisyyttä) ja syntyvyyden kasvu yli 30-vuotiailla 1980-luvun toisella puoliskolla ja sen jälkeen. Näihin demografisiin

trendeihin vaikuttivat seuraavat uudet piirteet, jotka keskenään muodostavat yhtenäisen kokonaisuuden:

- historiallinen trendimuutos seksuaalisuuden sosiaalisessa hyväksyttävyydessä
- institutionaalisen kontrollin nopea heikkeneminen ja henkilökohtaisten moraalisten vapauksien lisääntyminen
- tehokkaiden ehkäisyvälineiden saatavuus, mikä antoi naisille mahdollisuuden kontrolloida lisääntymistään ja perheille mahdollisuuden entistä paremmin säädellä lapsen syntymäajankohtaa, eikä pelkästään lasten lukumäärää.
- toisessa transitiossa keskeiselle sijalle asettuvat aikuisen itsensä toteuttaminen ja siitä johtuvat laatuvaatimukset parisuhteelle, kun "ensimmäisen" transition motivaatioissa vallitsi lasten määrän korvaaminen lasten "laadulla"
- partnereiden tasavertaisempi asema parisuhteessa
- toisessa transitiossa naisten taloudellisesta aktiivisuudesta johtuvat lastenhankinnan vaihtoehtokustannukset, kun "ensimmäisen" transition taustalla olivat ensisijaisesti miesten kasvavat ansiotulot (Lesthaeghe 1995).

Kahden transition erottamista pidetään oikeutettuna, koska esitettyjen arvomaailman muutosten katsotaan poikkeavan luonteeltaan "ensimmäisen" transition puitteissa tapahtuneista muutoksista. Syntyvyyden tulevan kehityksen arvioinnin kannalta erityisen tärkeänä teesinä on edellä kuvatun demografisen ja arvomaailman kehityksen kääntämättömyys: on erittäin epätodennäköistä, että kehitys suuremman henkilökohtaisen päätösvallan suuntaan kääntyisi päinvastaiseksi. Kysymyksessä ei ole siis tietty väliaikainen aalto, vaan aito transiatio toisenlaiseen arvomaailmaan ja väestöprosessien tilaan (Lesthaeghe 1995).

Edellä esitetty kuvaus koskee kaikkia Pohjois- ja Länsi-Euroopan maita. Etelä-Euroopassa muutokset ovat tapahtuneet jonkin verran myöhemmin ja johtaneet erityisen alhaiseen syntyvyyteen. Keski- ja Itä-Euroopan maissa tämä kehitys alkoi nopeasti 1990-luvun alun yhteiskuntamuutosten jälkeen. Tutkijat eivät ole yksimielisiä siitä, missä määrin erot "ensimmäisen" ja toisen demografisen transition välillä oikeuttavat puhumaan kahdesta eri *transitiosta* tai siitä, seuraavatko kaikki kehittyneet maat, Etelä-, Keski- ja Itä-Eurooppa mukaan lukien, täysin kuvattua muutosprosessia. Toisen demografisen transition teoreettinen viitekehys on kuitenkin kiistattomasti selkiyttänyt arvomaailman muutosten ja väestöprosessien välisten yhteyksien ymmärtämistä ja se on nykyään yksi keskeisiä syntyvyytutkimuksen lähtökohtia.

Hakim (2000, 2003a) esittää preferenssiteoriassaan, että nykyisissä kehittyneiden maiden oloissa naisilla on todellinen mahdollisuus valita eri elämänstrategioiden välillä. Nämä valinnat voidaan kiteyttää kolmen "puhtaan" elämäntyylin väliseksi: nainen voi olla mukautuva, työkeskeinen ja kotikeskeinen. Mukautujien



ryhmä, joka oletettavasti muodostaa enemmistön, pyrkii yhdistämään työssäkäynnin ja perhe-elämän pitämättä jompaakumpaa elämänalueista toista tärkeämpänä, kun taas loput kaksi preferoivat jompaakumpaa jäljelle jäävistä vaihtoehtoista. Hakimin (2003b) mukaan elämäntyylipreferenssin mukaisia ryhmiä esiintyy kaikilla koulutustasoilla ja kaikissa sosiaaliluokissa. Preferenssiryhmällä on ratkaiseva vaikutus naisen työssäkäynnin jakaumaan hänen elämänkaarelaan, lasten lukumäärään sekä tapaan, jolla hän reagoi erilaisiin työmarkkina- ja sosiaalipoliittisiin toimenpiteisiin. Näiden peruspreferenssien oletetaan olevan erittäin pysyviä naisen elämänkaarella ja riippumattomia menestyksestä tai epäonnistumisesta preferenssialueellaan.

Teoriasta seuraava keskeinen perhepoliittinen johtopäätös on, että yhtenäisesti kaikille parhaiten soveltuvia toimenpiteitä ei kannata etsiä, koska ihmisten peruspreferenssit tulevat aina olemaan erilaisia. Suuri enemmistö kuuluu kuitenkin mukautuvien ryhmään, jonka orientaatioon voidaan perhepoliittisilla toimenpiteillä vaikuttaa. Preferenssiteorialle on löytynyt empiiristä tukea Ison-Britannian aineistoihin perustuvissa tutkimuksissa (Hakim 2003b).

### **Erittäin alhainen syntyvyys**

Syntyvyys laski 1990-luvulla erittäin alhaiselle tasolle Etelä-Euroopassa ja myöhemmin myös Keski- ja Itä-Euroopassa. Kohler, Billari ja Ortega (2002) määrittivät erittäin alhaisen syntyvyyden (lowest low fertility) periodikohtaisella hedelmällisyysluvulla 1,3 ja vähemmän. Vuonna 2001 tähän ryhmään kuului 14 maata ja niitä saattaa lähivuosina tulla lisää. Periodikohtainen kokonaishedelmällisyysluku on alhainen myös siitä syystä, että lastenhankintaa siirretään myöhemmälle iälle. Sukupolvien (kohortin) lopullinen hedelmällisyysluku riippuu siitä, kuinka paljon hedelmällisyys yli 30 ja yli 35-vuotiailla naisilla jatkossa nousee, mutta erittäin alhaisen syntyvyyden maissa se jää joillakin kohorteilla kuitenkin selvästi väestön uusiutumistason alapuolelle. Lapsettomuus ei ole pääasiallinen rakenteellinen tekijä erittäin alhaisessa syntyvydessä.

Erittäin alhaisen syntyvyyden maissa vanhemmuuden siirtäminen on rationaalinen reaktio sosioekonomisiin oloihin. Oloja kuvaavat mm. nuorten aikuisten vaikeudet vakiintua työmarkkinoilla ja koulutuksesta saatavan hyödyn kasvu. Julkinen tuki lapsiperheille on heikko, päivähoitojärjestelmät riittämättömiä, paluu työhön lasten aiheuttaman tauon jälkeen vaikeata, mikä kaikki nostaa lastenhankinnan välittömiä ja vaihtoehtoiskustannuksia. Sosiaalinen interaktio vakiinnuttaa vanhemmuuden siirtämisen eri sosioekonomisissa ryhmissä, myös niissä, joissa taloudellisista ym. tekijöistä johtuva paine siirtämiseen on heikompi.

Mainittuja tekijöitä esiintyy yksitellen myös muissa kuin erittäin alhaisen syntyvyyden maissa, mutta niiden voimakas samanaikainen esiintyminen johtaa erit-

täin alhaiseen syntyvyyteen. Kohler, Billari ja Ortega (2002) esittävät, että erittäin alhainen syntyvyys on ainakin jossakin määrin pysyvä ilmiö, koska nopeita muutoksia sen edellytyksissä ei ole näkyvissä.

## **Perhepolitiikka**

Se, miten työolot, julkiset tuet, koulutus- ja terveyspalvelujärjestelmä sekä vanhempien vastuu ja oikeudet on järjestetty, määrittelee perheen mahdollisuuksien ja rajoitusten rakenteen. Kun tämä rakenne tuottaa kannustimia tai esteitä yhdessäasumiselle, avioliitolle, avioerolle ja lastenhankinnalle avioliiton ulkopuolella, muodostuu joillekin perhetyypeille paremmat toimeentuloedellytykset kuin toisille.

Kun eri maiden perhepolitiikkaa verrataan siitä näkökulmasta, miten ne voisivat vaikuttaa syntyvyyteen, voidaan Länsi-Euroopassa nostaa esille neljä tyyppistä lähestymistapaa (Neyer 2003). Pohjoismaissa perhepolitiikan ensisijaisina päämäärinä ovat naisten työssäkäynnin tukeminen, äitien hoitotehtävien vähentäminen sekä sukupuolten välinen tasa-arvo ja oikeudenmukaisuus kotona ja ansiotyössä (päivähoitopaikka kuuluu lapsen sosiaalisiin oikeuksiin ja elintaso sekä työpaikka säilyvät vanhempainloman aikana). Etelä-Euroopassa lastenhoito- ja palvelut ovat vähäisiä ja kalliita, vanhempainloman aikana ei makseta korvauksia, nuorten aikuisten työsuhteet ovat erittäin epävakaita. Tämä asettaa nuoren perheen riskin alaiseksi sekä ansiotyön että hoitojärjestelyjen osalta. Muiden maiden tilanne asettuu näiden ääri vaihtoehtojen välille. Ranskan ja Belgian perhepolitiikka tukee myös äitien työssäkäyntiä kehittyneellä päivähoitojärjestelmällä. Isossa-Britanniassa ja Alankomaissa on tuettu markkinapohjaista päivähoitoa, joka myös tukee äitien työssäkäyntiä. Saksan ja Itävallan malli sen sijaan tukee äitien jäämistä työvoiman ulkopuolelle runsaiden verovähennysten ym. tukien kautta. Päivähoito käsitetään lähinnä kotihoitoa täydentävänä palveluna – yhden tulonsaajajan perhe on joko suorana tai epäsuorana edellytyksenä politiikan muotoilussa.

Vertailemalla syntyvyyden tasoa erilaista perhepolitiikkaa harjoittavien maiden välillä voidaan todeta, että maissa, joissa perhepolitiikka tähtää työssäkäynnin yhteensovittamiseen perhe-elämän kanssa, on pystytty välttämään syntyvyyden lasku erityisen alhaiselle tasolle.

McDonald (2000) tarkastelee maiden perhepoliittista ja arvokontekstia sukupuolten välisen oikeudenmukaisuuden näkökulmasta. Hänen mukaan erittäin alhainen syntyvyys johtuu epäjohdonmukaisuudesta sen välillä, että henkilöihin orientoituneissa sosiaalisissa instituutioissa, ensisijaisesti koulutusjärjestelmässä ja työmarkkinoilla, vallitsee sukupuolten välinen oikeudenmukaisuus, kun taas perheorientoituneet sosiaaliset instituutiot, kuten perheille suunnatut julkisten tulonsiirtojen järjestelmä, päivähoitopalvelut ja joustavuus työaikajärjestelyissä,

pitävät yllä sukupuolten välistä epäoikeudenmukaisuutta. McDonaldin mukaan sukupuolten välinen oikeudenmukaisuus perheeseen liittyvissä instituutioissa on tärkeä edellytys alhaisen syntyvyyden välttämiseksi. Maissa, joissa julkiset tulonsiirrot, päivähoitopalvelut ja työaika on järjestetty naisten työssäkäynti huomioon ottaen, syntyvyys on yleensä korkeampi kuin maissa, joissa kyseiset järjestelmät suosivat yhden tulonhankkijan perhemallia. Henkilötason tutkimukset ovat myös tukeneet olettamusta sukupuolten tasa-arvon yhteydestä korkeampaan syntyvyyteen (ks. esim. Oláh 2003, Andersson ym. 2004).

Perhepolitiikan vaikutusmekanismit voivat olla hyvin erilaisia. Ne voivat seurata puhdasta taloustieteellistä kustannus-hyöty -suhdetta, jonka mukaan minkä tahansa lasten hoito- tai kasvatuskustannuksia tai vaihtoehtokustannuksia vähentävän toimenpiteen pitäisi lisätä syntyvyyttä (ks. esim. Rindfuss & Brewster 1996). Samanaikaisesti on myös mahdollista, että esimerkiksi kasvava julkinen tuki lapsiperheille muokkaa myös vallitsevia normeja, asenteita ja preferenssejä lastenhankintaa suosivimmiksi. Myös joidenkin alueellisten käyttäytymisesimerkkien diffuusiolla on merkityksensä. Perhepoliittisten toimenpiteiden ja syntyvyyden välistä yhteyttä tarkasteltaessa täytyy huomioida, että muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta Euroopan maiden perhepoliittisilla toimenpiteillä ei ole varsinaista pronatalistista päämäärää.

Yleisesti voi todeta, että lapsiperheisiin kohdistuva tuki lisää syntyvyyttä (ks. esim. Sundström & Stafford 1992, Blanchet & Ekert-Jaffé 1994, Hoem & Hoem 1996, Gauthier & Hatzius 1997, Andersson 1999, Hoem ym. 2001, Ekert-Jaffé ym. 2002). Yksittäisiin maihin kohdistuneet tutkimukset päivähoitopalvelujen paikallisen saatavuuden ja syntyvyyden välisestä yhteydestä ovat osoittaneet joko selvää yhteyttä (Itä-Saksa: Hank & Kreyenfeld 2003), hyvin heikkoa yhteyttä (Norja: Kravdal 1996) tai yhteyden puuttumista kokonaan (Länsi-Saksa ja Ruotsi: Hank ym. 2004).

Yksittäisiä toimenpiteitä täytyy kuitenkin aina arvioida asianomaisessa kontekstissa. Kun esimerkiksi Suomessa ja myöhemmin Norjassa käynnistettiin lasten kotihoidontuenjärjestelmä, joka lisäsi äitien mahdollisuuksia jäädä pidemmäksi ajaksi pois ansiotyöstä, se oli vaihtoehtoa tarjoava toimenpide hyvien päivähoitopalvelujen ja korkean naisten työssäkäynnin kontekstissa. Kopioituna kontekstiin, jossa vaihtoehdot lasten kotihoidolle ovat käytännössä vähäisiä, tällaisella toimenpiteellä olisi yhden tulonansaitsijan mallia vahvistava vaikutus. Yksittäisten perhepoliittisten toimenpiteiden ja syntyvyyden välisen yhteyden arvioinnin tulos riippuu näin ollen voimakkaasti yleisestä hyvinvointivaltion kontekstista (ks. McDonald 2002).

## Lähteet

- Andersson, G. (2000): The impact of labour-force participation on childbearing behaviour: Pro-cyclical fertility in Sweden during the 1980s and the 1990s. *European Journal of Population* 16 (4): 293–333.
- Andersson, G., Duvander, A-Z. & Hank, K. (2004): Erwerbsstatus und Familienentwicklung in Schweden aus Paarbezogener Perspektive [The impact of the labor market attachment of fathers and mothers on continued childbearing in Sweden]. In: Hank K, Tölke A (eds.) *Das „vernachlässigte“ Geschlecht in der Familienforschung: Untersuchungen zu Partnerschaft und Elternschaft bei Männern*. Sonderheft 4 der Zeitschrift für Familienforschung. Opladen: Leske + Budrich. Forthcoming.
- Becker, GS. (1960): An economic analysis of fertility. Pp. 209–231 in *Demographic and Economic Change in Developed Countries*. Princeton: National Bureau of Economic Research.
- Becker, GS. (1991): *A Treatise on the Family*. Revised and enlarged edition. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Blanchet, D. & Ekert-Jaffé, O. (1994): The demographic impact of family benefits: Evidence from a micro-model and from macro-data. Pp. 79–104 in Ermisch J, Ogawa N (eds.), *The Family, the Market and the State in Ageing Societies*. Oxford: Clarendon.
- Caldwell, JC. (1982): *Theory of Fertility Decline*. New York: Academic Press.
- Crimmins, EM., Easterlin, RA. & Saito, Y. (1991): Preference changes among American youth: Family, work, and goods aspirations, 1976–86. *Population and Development Review* 17 (1): 115–133.
- Demeny, P. (1997): Replacement-level fertility: The implausible endpoint of the demographic transition. In Jones GW, Douglas RM, Caldwell JC, D´Souza RM (eds.), *The Continuing Demographic Transition*. Oxford: Clarendon.
- Easterlin, RA. (1966): On the relation of economic factors to recent and projected fertility changes. *Demography* 3 (1): 131–151.
- Easterlin, RA. (1987): *Birth and Fortune*, 2nd edn. New York: Basic Books (first published in 1980).
- Ekert-Jaffé, O., Joshi, H., Lynch, K., Mougin, R. & Rendall, M. (2002): Fertility, timing of births and socio-economic status in France and Britain: Social policies and occupational polarization. *Population E* 57 (3): 475–507.
- Fawcett, JT. & Arnold, FS. (1975): The value of children: Theory and method. *Representative Research in Psychology* 4 (1): 23–36.
- Friedman, D., Hechter, M. & Kanazawa, S. (1994): A theory of the value of children. *Demography* 31 (3): 375–401.
- Gauthier, AH. & Hatzius, J. (1997): Family benefits and fertility: an econometric analysis. *Population Studies* 51:295–306.
- Griffith, JD., Koo, HP. & Suchindran, CM. (1985): Childbearing and family in remarriage. *Demography* 1985; 22: 73–88.
- Hakim, C. (2000): *Work-Lifestyle Choices in the 21st Century: Preference Theory*. Oxford: Oxford University Press.

- Hakim, C. (2003a): A new approach to explaining fertility patterns: Preference theory. *Population and Development Review* 29(3):349–74.
- Hakim, C. (2003b): Public morality versus personal choice: The failure of social attitude surveys. *British Journal of Sociology* 54(3):339–45.
- Hank, K., Andersson, G., Duvander, A-Z., Kreyenfeld, M. & Spieß, CK. (2004): Öffentliche Kinderbetreuung und individuelle Fertilitätsentscheidungen in Deutschland und Schweden. Pp. 47–57 in: Stöbel-Richter Y, Brähler E (Eds.), *Demographischer und sozialer Wandel*. Gießen: Psychosozial-Verlag.
- Hank, K. & Kreyenfeld, M. (2003): A multilevel analysis of child care and women's fertility decisions in western Germany. *Journal of Marriage and Family* 65: 584–596.
- Hobcraft, J. (2004): Method, theory, and substance in understanding choices about becoming a parent: Progress or regress?. Pp. 81–83 in Billari, F., Frejka, T., Hobcraft, J., Macura, M. & van de Kaa, DJ.: Discussion of paper "Explanations of the fertility crisis in modern societies: A search for commonalities", *Population Studies* 57(3): 241–263, by John Caldwell and Thomasa Schindlmayr. *Population Studies* 58 (1): 77–92.
- Hoem, JM., Prskawetz, A. & Neyer, G. (2001): Autonomy or conservative adjustment? The effect of public policies and educational attainment on third births in Austria, 1975–96. *Population Studies* 55: 249–261.
- Hoem, B. & Hoem, JM. (1989): The impact of women's employment on second and third births in modern Sweden. *Population Studies* 43 (1): 47–67.
- Hoffman, LW. & Hoffman, ML. (1973): The Value of Children to Parents. Pp. 19–76 in Fawcett JT (ed.), *Psychological Perspectives on Population*. New York: Basic Books.
- Kohler, H-P., Billari, F. & Ortega, JA. (2002): The emergence of lowest-low fertility in Europe during the 1990s. *Population and Development Review* 28 (4): 641–680.
- Kravdal, Ø. (1996): How the local supply of day-care centers influences fertility in Norway: A parity-specific approach. *Population Research and Policy Review* 15 (3): 201–218.
- Lesthaeghe, R. (1998): On theory development: Applications to the study of family formation. *Population and Development Review* 24 (1): 1–14.
- Lesthaeghe, R. & van de Kaa, DJ. (1986): Twee demografische transitie's. Pp. 19–68 in Lesthaeghe R & van de Kaa DJ (eds.), *Groei of Krimp? Deventer: Mens en Maatschappij, Van Loghum Slaterus*.
- Lesthaeghe, R. (1995): "The Second Demographic Transition in Western Countries: An Interpretation." Pp. 17–62 in *Gender and Family Change in Industrialized Countries*, editors Karen O. Mason and An-Magritt Jensen. Oxford, England: Clarendon Press.
- Macunovich, DJ. (1998): Fertility and the Easterlin hypothesis: An assessment of the literature. *Journal of Population Economics* 11(1):53–111.
- Macunovich, DJ. & Easterlin, RA. (1990): How parents have coped: The effect of life cycle demographic decisions on the economic status of pre-school age children, 1964–87. *Population and Development Review* 17 (1): 115–133.
- McDonald, P. (2000a): Gender equity in theories of fertility transition. *Population and Development Review* 26 (3): 427–439.
- McDonald, P. (2000b): Gender equity, social institutions and the future of fertility. *Journal of Population Research* 17 (1): 1–16.

- McDonald, P. (2002): Sustaining fertility through public policy: The range of options. *Population E* 57 (3): 417–446.
- Neyer, G. (2003): Family policies and low fertility in Western Europe. MPIDR working-paper WP 2003–021. Rostock: Max Planck Institute for Demographic Research. Available at <http://www.demogr.mpg.de/publications/working.htm>.
- Notkola, I-L. (1994): Hedelmällisyys. Pp. 64–106 in Koskinen, S., Martelin, T., Notkola, I-L., Notkola, V. & Pitkänen, K. (eds.), *Suomen väestö*. Gaudeamus.
- Oláh, L. (2003): Gendering Fertility: Second Births in Sweden and Hungary. *Population Research and Policy Review* 22: 171–200.
- Oppenheimer, VK. (1994): Women's rising employment and the future of the family in industrial societies. *Population and Development Review* 20 (2): 293–342.
- Pampel, FC. & Peters, HE. (1995): The Easterlin Effect. *Annual Review of Sociology* 21: 163–194.
- Pollak, RA. & Watkins, SC. (1993): Cultural and economic approaches to fertility: Proper marriage or mésalliance? *Population and Development Review* 19 (3): 467–496.
- Rindfuss, RR. & Brewster, KL. (1996): Childbearing and fertility. *Population and Development Review* 22 Suppl.: 258–289.
- Robinson, WC. (1997): The economic theory of fertility over three decades. *Population Studies* 51 (1): 63–74.
- Sundström, M. & Stafford, P. (1992): Female labour force participation, fertility and public policy in Sweden. *European Journal of Population* 8: 199–215.
- Thomson, E., Hoem, JM., Vikat, A., Prskawetz, A., Buber, I., Toulemon, L., Henz, U., Godecker, AL. & Kantorova, V. (2002): Union commitment, parental status, and sibling relationships as sources of stepfamily fertility in Austria, Finland, France, and West Germany. In Klijzing E, Corijn M (eds), *Fertility and Partnership in Europe: Findings and Lessons from Comparative Research*. Volume II. Geneva/New York: United Nations.
- Van de Kaa, DJ. (1987): Europe's second demographic transition. *Population Bulletin* 42 (1): 58 pp.
- Van de Kaa, DJ. (1996): Anchored narratives: The story and findings of half a century of research into the determinants of fertility. *Population Studies* 50 (3): 389–432.

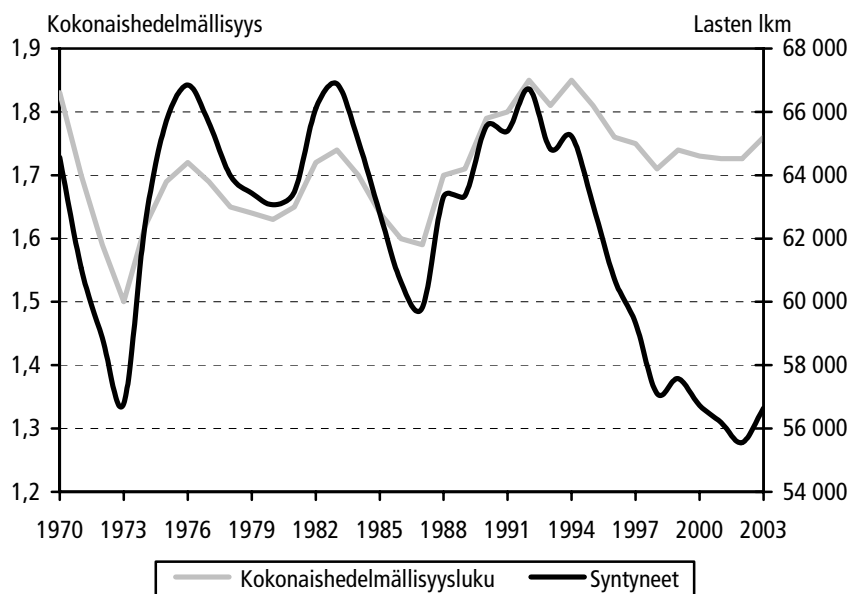
### 3 SYNTYVYYTEEN VAIKUTTAMINEN

Mikko Kautto<sup>1</sup>

#### Lapsia syntyy vähemmän, pitäisikö huolestua?

Vuonna 2003 syntyi 56 645 lasta, mikä on 8 200 lasta vähemmän kuin kymmenen vuotta sitten (kuvio 3.1). Kuviosta käy hyvin ilmi myös se, että vaikka kokonaishedelmällisyys on viimeisen kymmenen vuoden ajan vaihdellut 1,7 ja 1,8 välillä, syntyneiden lasten määrä on pienentynyt. Lasten osuus väestöstä on ollut laskussa Suomessa lähinnä kahdesta syystä. Synnyttävät ikäluokat ovat edeltäjiään pienempiä ja toiseksi lapsia synnytetään aikaisempaa vähemmän. Alueellisesti tarkasteltuna syntyvien lasten määrä on vähentynyt varsinkin Kainuussa ja Lapissa. Näiden alueiden lasten määrän vähenemiseen osasyynä on asutuskeskuksiin kohdistunut muuttoliike. Monet perheen perustamisiässä olevat nuoret ovat muuttaneet työn perässä. Vuodesta 2004 näyttää tulevan edellistä vauvarikkaampi vuosi, mutta siltikin lasten määrä jäänee tänä vuonna alle 58 000.

**Kuvio 3.1** Syntyneiden lasten määrä ja kokonaishedelmällisyys vuosina 1970–2003.



Lähde: Sänntti, STM.

<sup>1</sup> Jakso on koottu syntyvyyttä käsittelevästä kirjallisuudesta, tilasto- ja tutkimustiedosta sekä 3.5.2004 järjestetyn asiantuntijaseminaarin puheenvuoroista sekä muusta projektipäällikölle toimitetusta materiaalista.

Kun elinajan odote on samaan aikaan pidentynyt, kuolleisuus ei ole vielä ylittänyt syntyvyyden tasoa ja väkiluku on kasvanut alhaisesta syntyvyydestä huolimatta. Koska vanhempien ikäluokkien koot kasvavat, kuolleiden määrän ennustetaan kuitenkin vähitellen ylittävän syntyneiden määrän ja Suomen väestön määrä kääntyy väestöennusteen mukaan laskuun noin vuoden 2028 paikkeilla (ks. tulevaisuusselonteon liiteraportti 1 "*Väestön ikärakenteen muutos ja siihen varautuminen*").

Väestöennusteen mukaan Suomen väestökehitys näyttää tulevan eräänlaiseen historialliseen taitekohtaan. Väkiluku on kasvanut verrattain tasaisesti joitakin kriisivuotia lukuun ottamatta. Lähitulevaisuudessa kuolleita tulee olemaan enemmän kuin syntyneitä ja väestö kääntyy ensimmäistä kertaa rauhallisissa oloissa laskuun. Nykyisellä pienehköllä syntyvyydellä ja vähäisellä maahanmuutolla alkaisi väestön väheneminen.

Väestön vähenemiseen tai määrään ylipäätään voi suhtautua eri tavoilla. Voi kysyä mikä olisi sopiva väestömäärä Suomeen tai tulisiko Suomen väestömäärälle tulevaisuudessa asettaa joku tavoitetaso? Joillekin väestön määrä tai sen kehitys on toisarvoinen kysymys. Miksi väheneminen Norjan tai Irlannin kokoluokkaan olisi kauhistus, tai miksi tulisi pyrkiä miljoonaan uuteen asukkaaseen? Suomi on kansakuntana pieni jo nyt. Suomen väestö muodostaa maapallon väestöstä vajaan promillen, eikä suurikaan lisäys tai vähennys tätä asiaa juuri hetkauta. Globaalista perspektiivistä katsottuna voi olla hyväkin asia, että väki edes jossain vähenee ja vielä luonnollista tietä. Toisille taas Suomen väestön määrän säilyttäminen ja/tai kasvattaminen voi olla arvo tai tavoite sinänsä.

### **Voiko syntyvyyttä lisätä?**

Jos Suomessa halutaan asettaa väestöpoliittisia tavoitteita, ne kiinnittyisivät todennäköisesti nykyisen väkilukutason säilyttämiseen tai kasvattamiseen. Harva halunnee tietoisesti pyrkiä väkiluvun vähentämiseen. Väestökehitys herättää joka tapauksessa kysymään voiko väestökehitykseen ylipäätään vaikuttaa syntyvyyttä lisäämällä ja mitä siitä seuraisi? Kysymykseen vastaamiseksi on aluksi hyvä tarkastella mennyttä kehitystä ja verrata Suomen tilannetta muihin maihin.

Suomessa kokonaishedelmällisyys on nyt 1,76:n tasolla, mutta se on vaihdellut viimeisen kolmenkymmenen vuoden aikana 1,5:n ja 1,8 välillä (kuvio 3.1). Hedelmällisyysluku Suomessa on ollut viime vuosina eurooppalaisittain tarkasteltuna varsin korkea. Vuonna 2003 se oli 1,76. EU-maista vain Irlannissa, Ranskassa ja Luxemburgissa se oli selvästi korkeampi (taulukko 3.1). Läntisessä Euroopassa korkein hedelmällisyysluku on Islannissa. EU-maiden painottamaton keskiarvo oli 1,53 vuonna 2000. Taulukossa merkittävintä on se, että hedelmällisyys on laskenut lähes kaikissa maissa. Silmiinpistävää on yhtäältä Etelä-Euroopan maiden ja toisaalta itäisen Euroopan alhaiset syntyvyyksiluvut. Ruotsin



hedelmällisyysluku laski 1990-luvun loppupuolella nopeasti. Vuoden 2000 lopussa se oli 1,54. Vaikka syntyvyys on Suomessa eurooppalaisittain korkea, se on silti alle uusiutumistason (uusiutumistason saavuttamiseksi kokonaishedelmällisyyden tason tulisi ylittää 2,1:een).

**Taulukko 3.1** Eri maiden kokonaishedelmällisyysasteita vuosina 1970, 1985 ja 2000.

	1970	1985	2000
Islanti	2,81	1,94	2,08
Tanska	1,99	1,45	1,77
Norja	2,50	1,68	1,85
Ruotsi	1,92	1,74	1,54
<b>Suomi</b>	<b>1,83</b>	<b>1,64</b>	<b>1,73</b>
Alankomaat	2,57	1,51	1,72
Belgia	2,25	1,51	1,66
Ranska	2,47	1,81	1,89
Saksa	2,03	1,37	1,38
- entinen Itä-Saksa	2,19	1,74	1,22
Irlanti	3,85	2,48	1,88
Italia	2,43	1,42	1,24
Itävalta	2,29	1,47	1,34
Portugal	3,01	1,72	1,55
Espanja	2,88	1,64	1,24
Kreikka	2,40	1,67	1,29
Iso-Britannia	2,43	1,79	1,65
Viro	2,16	2,12	1,39
Venäjä	2,00	2,05	1,21
Tsekin tasavalta	1,90	1,96	1,14
Puola	2,26	2,32	1,34
Turkki	5,68	3,59	2,52

Lähde: Euroopan neuvosto 2002, luvut poimittu taulukosta 3.3.

*Olennaista on, että kokonaishedelmällisyyden taso ei ole radikaalisti heitellyt kolmeen vuosikymmeneen ja että Suomi on kokonaishedelmällisyyden ja syntyvyyden osalta Euroopan kärkimaita. Joidenkin mielestä kokonaishedelmällisyyden lisääminen olennaisesti nykyisestä, asteluvun kymmenyksillä ei tästä syystä ole kovinkaan realistista. Toisten mielestä vertailukohtaksi ei taas ole syytä ottaa Euroopan muita maita tai lähihistoriaa, etenkin tilanteessa, jossa vallitsee historiallisesti superalhainen hedelmällisyys (ns. *lowest-low fertility*). Tavoitteena tulisi pikemminkin pitää uusiutumistasoa, jolloin väestö ei vähenisi.*

Toinen tärkeä syntyvyyden laskuun vaikuttanut tekijä hedelmällisyyden ohella on keskimääräisen synnytysikä myöhentyminen (taulukko 3.2). Lasten saaminen on siirtynyt myöhemmälle iälle lähes kaikissa teollisuusmaissa. Taustalla vaikuttavat erilaiset syyt, mm. opintojen pitkittyminen ja työelämään siirtymisen myöhentyminen sekä elämäntavoissa ja arvostuksissa tapahtuneet muutokset. Keskimääräinen ensimmäisen lapsen synnytysikä on Suomessa jo lähemmäs 28 vuotta.

**Taulukko 3.2** Keskimääräinen ensimmäisen lapsen synnytysikä eräissä Euroopan maissa vuosina 1960, 1970, 1980, 1990 ja 2000/2001.

	1960	1970	1980	1990	2000	2001
Norja	...	...	...	25,6	26,9	27,0
Ruotsi	25,5	25,9	25,3	26,3	27,9	28,2
<b>Suomi</b>	<b>24,7</b>	<b>24,4</b>	<b>25,6</b>	<b>26,5</b>	<b>27,4</b>	<b>27,5</b>
Alankomaat	25,7	24,8	25,7	27,6	28,6	28,6
Saksa	25,0	24,0	25,0	26,6	28,2	...
Viro	...	24,1	23,2	22,9	24,0	24,2
Venäjä	...	...	23,0	22,6	...	...

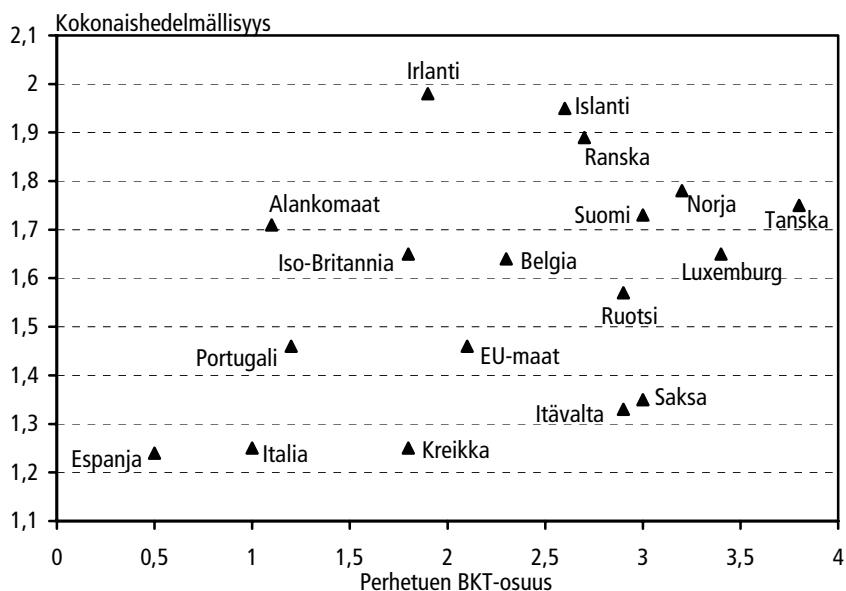
Lähde: Euroopan neuvosto 2002, poimittu taulukosta T3.4.

### Voiko politiikalla vaikuttaa syntyvyyteen?

Syntyvyyden lisäämistä tavoitteleville tutkimus ei juuri tuo helppoja teitä edetä. Pitkään jatkuneesta eri tieteenaloista ammentavista lähestymistavoista ja hyvistä väestöaineistoista riippumatta emme tieteellisen faktan merkitysmielessä tiedä kovinkaan tarkkaan mikä merkitys yhteiskuntapolitiikalla on syntyvyyteen (ks. Vikatin artikkeli edellä).

Perhepolitiikkaan investoimisella ylipäättään näyttää olevan positiivinen yhteys syntyvyyteen (kuvio 3.2). Muissa Euroopan maissa perhetukeen on panostettu selvästi pohjoismaita vähemmän. Pohjoismaissa, joissa perhetuen taso on korkea, myös syntyvyys on ollut korkeampi kuin muissa Länsi-Euroopan maissa. Poikkeus tästä on kuitenkin Irlanti, jonka syntyvyys on korkea, mutta tuki lapsiperheille vähäistä. Pohjoismaiden esimerkki viittaa siihen, että kehittämällä perhepolitiikkaa voidaan jonkin verran vaikuttaa syntyvyyteen.

**Kuvio 3.2** Perhepoliittisten tukien suhde bruttokansantuotteeseen ja kokonaishedelmällisyysluku EU-maissa ja Pohjoismaissa vuonna 2001.



Huom. Perhetuen BKT-osuus on laskettu EU:n sosiaalimenoluokituksen perusteella.

Lähde: Säntti, STM.

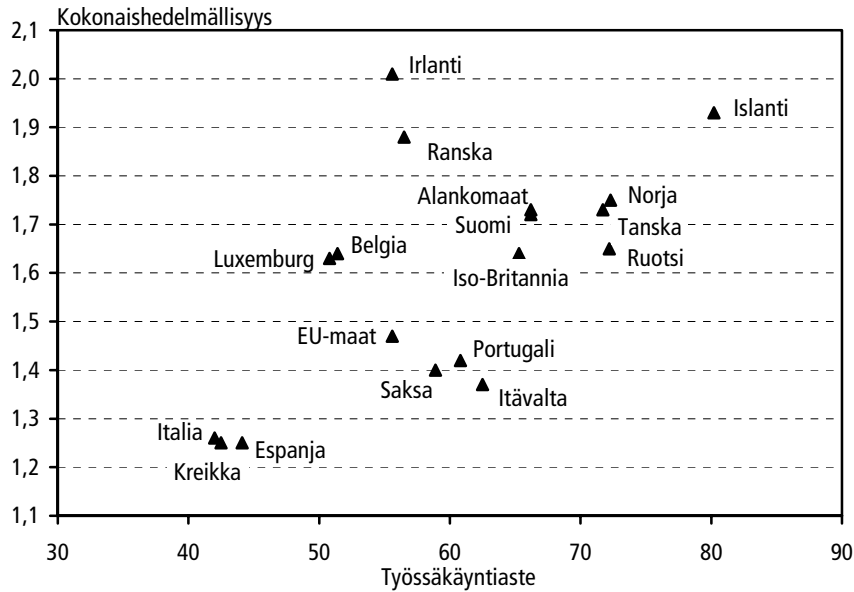
Kuvio 3.2 on kuitenkin siinä mielessä tulkinnanvarainen, että siinä ei oteta huomioon sitä tosiasiaa, että joissakin maissa perheitä ja syntyvyyttä tuetaan verohelpotuksin enemmän kuin tulonsiirroilla ja palveluilla. Perhetuen määrittäminen ei myöskään ole aivan helppoa, vaikka sitä EU:n sosiaalimenoveroilussa on pyritty määrittelemään yhdenmukaisesti. Kuvio ei myöskään erottele sitä, mikä vaikutus erilaisilla perhepoliittisilla tuilla voisi olla syntyvyyteen.

Politiikan merkityksen arvioimista hankaloittaa myös se, että vuosien 1960–1980 ja 1980–2000 välillä kokonaishedelmällisyysluvut eri maissa ovat muuttuneet merkittävästi. Ennen korkean hedelmällisyyden maat ovat nyt vähäisen syntyvyyden maita ja päinvastoin. Kaiken lisäksi selittävien makromuuttujien merkitys näyttää kääntyneen toisenlaiseksi.

Kun syntyvyys aikaisemmin oli korkeaa ns. familialistisissa maissa, nyt kokonaishedelmällisyys on korkein maissa, joissa on vähän perinteistä perhemallia sekä eniten naisten työhön ja koulutukseen osallistumista. Francis Castlesin (2004) mukaan tämä kehitys selittyy sillä, että länsimaissa on tapahtunut kulttuurinen muutos. Hän paikantaa arvoissa ja asenteissa tapahtunutta muutosta nimenomaan naisiin. Näyttää siltä, että eurooppalaiselle naiselle tärkeää on nyt työ ja

perhe. Castlesin ja muiden tutkijoiden näkemystä tukevat korrelaatiot naisten koulutustason tai työhönsallistumisasteen ja syntyvyysasteen välillä (kuvio 3.4).

**Kuvio 3.3** Kokonaishedelmällisyysluku ja naisten työssäkäyntiaste EU-maissa ja Pohjoismaissa vuonna 2002.



Lähde: Säntti, STM.

Usein esitetään, että naisten työelämään osallistuminen sekä koulutus- ja palkkatason kohoaminen alentavat syntyvyyttä. Kuitenkin Pohjoismaissa, joissa naisten ammatissa toimivuus on muita Euroopan maita korkeampi, myös syntyvyys on korkealla tasolla. Italiassa ja Espanjassa, joissa naisten työssäkäynti on ollut vähäistä myös syntyvyys on ollut alhaisella tasolla. Naisten työssäkäynnin yleistyminen ei nykyisenlaisissa yhteiskunnissa välttämättä vaikuta syntyvyyden laskuun.

Castles näkee, että syntyvyys on korkea maissa, joissa ei vastusteta naisten omaksumia uusia arvoja ja asenteita ja joissa yhteiskuntapolitiikan keinoin pyritään mahdollistamaan työn ja perheen samanaikaisuus. Maissa, joissa on järjestelyjä, jotka tekevät mahdolliseksi sovittaa yhteen sekä lasten saaminen että työura ei esiinny väestötieteilijöiden tunnistamaa superalhaista syntyvyyttä.

Castlesin analyysin mukaan perhepoliittisista investoinneista keskeisessä asemassa ovat nimenomaan lasten päivähoitopalvelut. Castles huomauttaa, että lasten päivähoitopalvelut voidaan järjestää monin eri tavoin. Poliitikan kannalta ydinkysymys ei ole se, kuinka paljon on investoitu julkisiin päivähoitopaikkoihin vaan se, onko maassa nähty lasten päivähoitopalvelun järjestäminen tärkeäksi

kysymykseksi ylipäättään. Esimerkiksi Saksassa päivähoidon järjestäminen on ollut perheiden omalla vastuulla ja naisten työssäoloaste vaihtelee Itä- ja Länsi-Saksan välillä sen mukaan kuinka kaukana isovanhemmat asuvat (Vikat 2004, suullinen tieto).

Tiedetään myös, että yhteiskunnan jatkuvuus ja vakaus ovat yhteydessä syntyvyyteen. Suurimmat syntyvyyden muutokset on kirjattu sota-aikoina, kriisitilanteissa ja järjestelmien luhistuessa. Kun olot ovat epävakaita ei ole myöskään luottamusta lapsenhankintaan. Esimerkiksi Neuvostoliiton romahdus pudotti myös syntyvyyden (ja nosti kuolleisuutta). DDR:n häviäminen Itä-Saksassa laski kokonaishedelmällisyyden väliaikaisesti 0,8:n tasolle.

Joistakin maista on olemassa tutkimuksia syntyvyyden lisäämiseen tähdänneiden politiikkainterventioiden vaikutuksesta. Esimerkiksi Ruotsissa on 1980-luvulta lähtien ollut käytössä *snabbhetspremium*, joka pyrkii vähentämään lasten synnyttämisen aikavälejä. Tietyllä intervallilla lapsensa hankkivat saavat äitiyspäivärahaetudet aikaisemmin synnytetyn lapsen tasolla. Näin perheissä ei ole tarvinnut lykätä synnyttämistä siksi, että naisten olisi ensin työpanoksellaan uudistettava oikeutensa ansiosidonnaiseen äitiyspäivärahaan. Itävallassa on ollut käytössä samantyyppinen järjestely, jolla on pyritty vähentämään 2. ja 3. lapsen syntymisen välillä kuluvaa aikaa.

Tutkimuksin on osoitettu, että järjestelyillä oli molemmissa maissa vaikutuksensa ainakin periodilukuihin: lasten syntymäintervallit vähenivät. Tutkijat näyttävät olevan yksimielisiä siitä, että preemiot vaikuttavat lasten hankinnan ajoitukseen. Tilapäisiä syntyvyysasteen nousuja on siis mahdollista saada aikaiseksi vanhempainetuksien myöntämistä koskevia sääntöjä muokkaamalla. Näkemykset menevät ristiin sen osalta merkitseekö preemio myös kokonaissyntyvyyden nousua vai oliko lapsia hankkineilla perheillä alunperinkin tarkoitus hankkia juuri kyseisen lapsiluku.

Toistaiseksi on myönnettävä, että tutkimuksesta ei ole tukevaa selkänöjää niin pitkälle meneville poliittisille johtopäätöksille, että voitaisiin tieteellisen näytön varmuudella sanoa mikä tukimuoto missäkin yhteiskunnallisessa kontekstissa olisi tehokkain syntyvyyden lisäämiseksi. Poliitiikan suunnittelussa kannattaa kuitenkin ottaa huomioon makrotasoiset näytöt sekä yksittäiset esimerkit.

- Perhepoliittisten tukien merkitys näyttää olevan se, että ne ovat estäneet syntyvyyttä painumasta vieläkin alemmalle tasolle.
- Syntyvyyttä ei näytetä edistettävän traditionaalisen arvomaailman keinoin. Nimenomaan naiset eivät ole valmiita joukkomitassa valitsemaan työn ja perheen välillä lasten synnyttämisen eduksi, vaan pikemminkin päinvastoin. Silloin kun tällainen valintatilanne on syystä tai toisesta ajankohtainen, työn merkitys näyttää ohittavan lastenhankinnan.

- Tästä voi edelleen vetää sen johtopäätöksen, että työn (tai vaikkapa opiskeluelämän) ja perhe-elämän yhteensovittamisen tavoitteesta kiinni pitäminen on syntyvyydenkin näkökulmasta perusteltua. Tästä tinkimisellä olisi todennäköisesti negatiivisia seurauksia syntyvyydelle.
- Samaa logiikkaa soveltaen työ- ja perhe-elämän yhteensovittamisen parantamisella edelleen saattaisi periaatteessa olla syntyvyyttä kohottava vaikutus, joskaan yhteydestä ei tällä hetkellä osata tutkimuksen valossa sanoa mitään varmaa.
- Perhepoliittisella tuella voidaan myös vaikuttaa lasten syntymisen ajoitukseen, mutta ei välttämättä siihen, kuinka monta lasta perheeseen hankitaan.

### **Miksi ja kuinka paljon syntyvyyttä tulisi lisätä?**

Suomen tämänhetkisessä perhepoliittisessa strategiassa (STM 2003) syntyvyyden lisääminen ei ole eksplisiittisten tavoitteiden joukossa. Strategia pyrkii vaikuttamaan yhteiskunnan arvostuksiin ja lapsiperheiden aseman kohentumiseen niin, että yhä useampi perhe voi saada toivomansa määrän lapsia. Strategian muut tavoitteet ovat kodin ja vanhempien merkityksen kasvaminen, kasvuympäristön paraneminen, perheiden henkisen hyvinvoinnin paraneminen ja aineellisten olosuhteiden kohentuminen. Tavoitteiden saavuttamisen ajatellaan johtavan siihen, että kokonaishedelmällisyysluku voisi nousta 1,9 tasolle. Se vaatisi ensisynnyttäjien keski-ikänsä alentumista ja synnyttävien naisten osuuden kasvua.

Suomen nykyistä perhepoliittista linjaa voisi siis kuvailla syntyvyyden osalta niin, ettei syntyvyyden lisäämistä ole asetettu nimenomaiseksi tavoitteeksi. Syntyvyyden lisääntyminen on nähtävissä ennemminkin perhepoliittisen strategian mukaiseksi *mahdolliseksi seuraukseksi*, joka kylläkin olisi paitsi perheiden myös yhteiskunnan intresseissä.

Ikärakenteen muutos ja työllisyyden kehitys yhdistettyinä huoliin suomalaisen hyvinvointijärjestelmän säilymisestä ovat generoineet myös pidemmälle meneviä tavoitteita syntyvyyden suhteen. On esitetty ainakin kaksi selvää syntyvyyttä koskevaa tavoitetta. Väestöliitto haluaisi väestöpoliittisen ohjelmansa (Väestöliitto 2004) mukaan, että pyrittäisiin lisäämään syntyvyyttä siten, että Suomeen syntyisi noin 5 000 lasta lisää vuosittain. Lapsiperheiden etujärjestö/3+ tiimi on esittänyt, että tavoitteeksi otettaisiin tätä vielä kunnianhimoisempi väestön uusitumistason takaava syntyvyys.

Väestöliitto on kesän 2004 alussa julkaissut väestöpoliittisen ohjelman (Väestöliitto 2004). Väestöliitto on ottanut selkeän kannan syntyvyyden lisäämiseksi nykyisestä tasosta. Ohjelman tärkeä perustelu nousee makrotasoisista perusteista, työikäisen työvoiman vähenemisestä ja hyvinvointivaltion tulopohjan tur-

vaamisesta. Väestöliitto asettaa ohjelmassaan seuraavat syntyvyyttä koskevat tavoitteet vuodelle 2040:

- kokonaishedelmällisyysluku on 1,9 nykyisen 1,7 sijaan
- ensisynnyttäjien keski-ikä on 26 vuotta nykyisen 28 sijaan
- synnyttäneiden naisten osuus on 90 % nykyisen 80 % sijaan
- avustettuja hedelmöityksiä on 4 % ikäluokasta nykyisen 2,5 % sijaan
- monilapsisten perheiden osuus on 30 % nykyisen 25 % sijaan
- adoptio on yleisempää

Tavoitteiden saavuttamiseksi tulisi Väestöliiton mukaan ensinnäkin kohdentaa politiikkaa nykyistä selvemmin eri kohderyhmille ja toisaalta pyrkiä vaikuttamaan syntyvyyden lisäämiseen välillisesti arvojen kautta.

Väestöliiton ohjelman mukaan suomalainen perhepolitiikka on ollut liiaksi enemmistön, ns. *sopeutujien* tukemista. Sopeutujilla Väestöliitto viittaa Hakimin (2000) esittämään typologian ryhmään, joka on ollut halukas yhdistämään perheen ja työn. Tämä on Suomessa suurin ryhmä. Hakimin luokittelun mukaisesti Suomessakin on kuitenkin muitakin ryhmiä, joihin voisi pyrkiä vaikuttamaan syntyvyyttä lisäävällä tavalla. Noin viidesosa naisista on ns. *kotikeskeisiä* naisia, jotka haluaisivat vähintään 3 tai 4 lasta. Väestöliiton näkemyksen mukaan tämän ryhmän toteutunut lapsiluku on toiveita pienempi osin yhteiskunnan vastantulon puutteiden takia. Toinen vähälle huomiolle jäänyt ryhmä on *työkeskeisten* naisten ryhmä. Tässä ryhmässä lapsia on nyt 1 jos sitäkään. Väestöliitto ei pidä mahdollisena lapsiluvun lisäämistä myös tässä ryhmässä.

Väestöliitto korostaa lapsia rikkautena ja ilona. Sen mielestä yhteiskunnassa vallitsee arvomaailma, joka ei tunnusta pehmeämpiä arvoja ja jonka näkemyksessä lapsia ajatellaan helposti kuluina ja taakkoina. Toinen tärkeä arvomaailmaan liittyvä kysymys on tasa-arvon ajaminen. Tasa-arvoa väestöliitto korostaa siksi, että tasa-arvoisessa yhteiskunnassa on paremmat mahdollisuudet yhdistää perhe ja työ.

Lapsiperheiden etujärjestön/3+ tiimin mielestä Suomeen tulisi saada selkeä syntyvyyttä koskeva tavoite, jossa kokonaishedelmällisyysluvun tavoiteltavaksi ta-soksi asetettaisiin 2,1. Myös 3+ tiimin ajattelussa keskeinen peruste syntyvyyden lisäämiselle on ikärakenteen muutos ja sen tuomat haasteet (taulukko 3.3).

**Taulukko 3.3** Väestökeskiarvot 20-vuotiskäluokittain vuosina 1950–2050.

ikä	1950–69	1970–89	1990–09	2010–29	2030–49
80–	40 000	90 000	180 000	300 000	500 000
60–79	470 000	700 000	870 000	1 260 000	1 220 000
40–59	1 010 000	1 110 000	1 470 000	1 360 000	1 270 000
20–39	1 220 000	1 520 000	1 380 000	1 280 000	1 170 000
0–19	1 650 000	1 370 000	1 260 000	1 140 000	1 060 000

Lähde: 3+tiimin laskelmat/Matti Sillanpää.

Taulukon 3.3 ylimpiä rivejä seuraamalla näkee eläkeläisten määrän ja hoitoa tarvitsevien vanhusten määrän mittavan kasvun lähitulevaisuudessa. 80 vuotta täyttäneitä oli vuosien 1950–1969 välisellä ajanjaksolla keskimäärin 40 000. Nyt heitä on noin 180 000. Ajanjaksolla 2030–2049 heitä on arviolta 500 000.

Sarakkeen 1990-2009 alimmasta ruudusta vinoittain ylös oikealle liikkeelle lähtemällä näkee, että nyt syntyvät lapset ovat aktiivi-iässä, kun suuret ikäluokat ovat eläkeläisinä suurimman hoidon tarpeessa ja nykyiset lapsiperheet varhaisessa eläkeiässä. Nyt syntyvien ikäluokkien koko ratkaisee osittain, paljonko työelämässä silloin on sosiaaliturva- ja eläkemaksujen maksajia ja millainen verorasitus heillä silloin on henkeä kohti. Jo vähäinen syntyvyyden lisäys nyt merkitsee tulevan aktiiviväestön määrän lisäystä, mikä puolestaan helpottaisi suuria ikäluokkia heidän tarvitessaan yhteiskunnan järjestämiä hoivapalveluja.

3+ tiimin keskeinen viesti on se, että syntyvyyden lisääminen ja lapsiperheiden tukeminen on myös muiden sukupolvien intressissä. Eri ikäluokkien edut eivät ole toisilleen vastakkaisia. Mitä vähemmän lapsia nyt syntyy, sitä vaikeampaa on rahoittaa suurten ikäluokkien eläkkeet ja hoiva tulevaisuudessa.

Väestöliiton ohjelmasta (2004), EVAn raportista (2003) ja erilaisten perhepolitiikan puolesta puhuvien järjestöjen ohjelmista voi yhteenvedäten todeta, että *syntyvyyden lisäämistä* nykyisestä on Suomessa perusteltu

a) arvoihin kiinnittyvillä syillä:

- lapset ja perhe ovat ihmisten arvomaailmassa terveyden jälkeen toisella sijalla
- lapset ovat suuri ilo ja rikkaus
- ihmisillä tulisi olla mahdollisuus saada haluamansa määrä lapsia
- väestön määrän säilyttäminen ja/tai kasvattaminen edellyttää korkeampaa syntyvyyttä
- väestön kansallisuuden ja kulttuurin (suomalaisuuden) säilyttäminen



b) makrotaloudellisilla syillä

- huolto/elatussuhde paranisi pitkällä aikavälillä
- huolehtimalla syntyvyydestä nyt huolehditaan tulevista työvoimatarpeista, bruttokansantuotteen kasvattamisesta ja veronmaksajista

Syntyvyyden *lisäämistä epäilevät* tahot ovat tuoneet esiin seuraavat näkemykset:

- yhteiskuntapolitiikkaa ei pitäisi suunnata ihmisten henkilökohtaisten valintojen alueille
- lapsista on lyhyellä aikavälillä yhteiskunnalle kustannuksia
- syntyvyyden lisääminen merkitsee lisääntyvää poissaoloa työelämästä
- työvoiman tarjonta ja kokonaistyöllisyys voi kärsiä lisääntyvästä vanhemmuudesta

### **Mikä estää syntyvyyden kasvua?**

Väestö- ja perhetilastoista käy ilmi osin kaksijakoista kehitystä. Lapsiperheiden määrä on vähentynyt. Lasten hankintaa lykätään. Yhä useampi nainen jää lapsettomaksi. Toisaalta lasten määrä perheissä on lisääntynyt ja perheisiin, joissa saadaan lapsia, niitä tulee aikaisempaa enemmän.

Suomen suurimman vauva- ja lapsiperhelehden Kaksplus -lehden keräämän kokemuksen mukaan lasten hankkimiselle on eräitä perusedellytyksiä. Ensinnäkin tärkeää on omat lapsuudenperheen kokemukset (perusluottamus elämään) ja se, että on löytänyt kumppanin, joka myös haluaa lapsia ja jonka kanssa itse haluaa lapsia. Toiseksi lapsenhankintaa suunnitteleva todennäköisesti myös ajattelee niitä seurauksia, joita lasten saamisella olisi. Tärkeää on luottaako siihen, että oma elämä ei kärsi, jos hankkii lapsia. Tällaisia uhkia ja turvattomuuden tunnetta voivat muodostaa taloudellinen toimeentulo, mahdollisuus jatkaa opiskelua tai työtä, tai pelko menettää lapsen takia mahdollisuudet itsensä toteuttamiseen. Kolmanneksi tarvitaan vielä usko siihen, että lapsi antaa enemmän kuin ottaa.

Kyselyillä on tutkittu mm. suomalaisten perheiden toiveita lapsiluvun osalta (Paajanen 2002). Ihanteellinen lapsiluku on pitkään pysytellyt noin 2,4 lapsen keskimääräisessä tasossa. Lastenmäärään liittyvät toiveet ja todellisuus ovat eri tasolla. Suomalaisessa lapsiperheessä on tätä nykyä keskimäärin 1,8 lasta. Kyselyissä ihmiset myös kertovat, että ihanteellinen ensimmäisen lapsen saamisen ikä olisi 25 vuotta. Tässäkin suhteessa toive on toteutuneeseen verrattuna erilainen. Ensisynnyttäjän keski-ikä on noin 28 vuotta.

Kyselyissä ilmoitettujen toiveiden ja toteutuneen tilanteen välisestä erosta ei kuitenkaan voi tehdä sellaista johtopäätöstä, että ihmiset olisivat aidosti tyytymättömiä tilanteeseensa. Lastenhankintaa koskevaan päätöksentekoon vaikutta-

vat monet tekijät ja ihmiset punnitsevat niitä tehden tilanteisiinsa sopivia ratkaisuja. Joissakin maissa syntyvyys on kuitenkin jo niin alhainen ja ero toiveiden ja todellisuuden välillä leveämpi, että erosta on puhuttu jopa "keskeisenä hyvinvointivajeena", johon yhteiskunnan ratkaisuin tulisi puuttua (Esping-Andersen & Sarasa 2002).

Toiveiden ja todellisuuden kohtaamattomuutta selittää se, että syntyvyyden kasvulle on esitettävissä erinäisiä esteitä. Syitä voidaan yrittää luokitella eri koreihin, ja osa syistä saattaa olla sellaisia, joissa yhteiskunnan vastaantulolla ei ole saavutettavissa suuria tuloksia.

### *Terveydelliset ja biologiset syyt – onnistuuko lasten saaminen?*

Lasten saamisen kannalta ensimmäinen perustava kysymys on, voiko lapsia toivova henkilö tai pari ylipäätään saada lapsia. Tällä hetkellä lapsettomien naisten osuus on noin 15 prosenttia. Lapsettomuuden kasvu johtuu sekä tahallisen että tahattoman lapsettomuuden yleistymisestä. Tahattoman lapsettomuuden syissä on sekä miehillä että naisilla monia terveyteen liittyviä toiminnallisia ja rakenteellisia häiriöitä sekä elintapoihin liittyviä tekijöitä. Huolimatta kehittyneestä diagnostiikasta suuri osa tahattomasta lapsettomuudesta jää edelleen ilman selkeästi todettavaa syytä tai diagnoosia.

Biologiset ja terveydelliset kysymykset kuuluvat lisääntymisterveyden alaan. Lisääntymisterveydellä tarkoitetaan seksuaalisuuteen, lisääntymiseen (hedelmällisyyteen) ja ihmiskehon lisääntymisjärjestelmään liittyviä ilmiöitä, joilla on terveysulottuvuus. Lisääntymisterveyden eri osa-alueista on suoranaista vaikutusta syntyvyyteen mm. seuraavilla:

- hedelmällisyyden edistäminen ja säilyttäminen,
- tahattoman lapsettomuuden yleisyys, ehkäisy ja hoito,
- raskauden ehkäisymenetelmien käyttö,
- raskauksien ja synnytysten määrät ja ensisynnytysikä,
- raskauskomplikaatioiden, keskenmenojen, kohdun ulkopuolisten raskauksien sekä raskauden keskeytysten yleisyys ja hoito sekä
- sukupuolitautien yleisyys, ehkäisy ja hoito.

Eri ikäryhmien naisia verrattaessa on suomalaisissa terveystutkimuksissa (Luoto ym. 2004; Koponen & Luoto 2004) todettu, että synnytykset ovat vähentyneet ja raskaaksi tulemiseen liittyvät vaikeudet ja tahaton lapsettomuus ovat yleistyneet. Hedelmöityshoitoja saaneiden määrä on lisääntynyt. Myös raskauskomplikaatiot (raskauden aikainen kohonnut verenpaine ja kohonnut verensokeri) ovat yleistyneet.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Raskauksien kokonaismäärissä sekä keskenmenojen ja raskauden keskeytysten yleisyydessä on alueellisia ja koulutusryhmien välisiä eroja.

Lapsen hankinnan vaikeudet lisääntyvät iän myötä ainakin kolmesta syystä. Ensimmäkin naisen vanhetessa hedelmällisyys laskee. Suomessa yli 34 vuotta täytäneiden ensisynnyttäjien osuus on kasvanut: vuonna 1987 heitä oli 13 prosenttia synnyttäjistä, nyt osuus on jo viidennes. Toiseksi todennäköisyys sairastaa joku suvunjatkamiseen haitallisesti vaikuttava tauti, esimerkiksi sukupuolinfektio, kumuloituu ajan myötä. Kolmanneksi iän myötä raskaus- ja synnytyskomplikaatioiden riski nousee ja esim. keskenmenojen riski kasvaa.

Terveydenhuollossa on vastattu lastenhankintaan liittyviin biologisiin ongelmiin eri tavoin. Hedelmöityshoidoista tunnetuin on koeputkihedelmöitys. Vuosittain 2,5 prosenttia syntyvistä lapsista saa alkunsa näin. Muitakin hoitomuotoja on, esim. inseminaatio (keinosiemennys) ja lääkehoidot, esim. munasolun irrotukseen tähtäävä lääkitys.

Syrjäytyminen on epäedullista myös syntyvyyden näkökulmasta. Esimerkiksi nuorten naisten ja miesten alkoholisoituminen ja lisääntynyt päihteiden käyttö on syntyvyydenkin kannalta huono asia. Erityisesti nuorten naisten alkoholin käyttö on kasvanut pitkään ja reippaasti. Alkoholien käytön seurauksena syntyy vuosittain satoja FAS- ja FAE-lapsia<sup>3</sup>, ja on pelättävissä, että ongelma on lähivuosina kasvamassa, jos alkoholinkulutus jatkaa kasvuaan.

Toisaalta syntyvyydellä sinänsä on vaikutuksensa naisten terveyteen ja sairastuvuuteen monien yleisimpien kansantautien osalta. Monet lisääntymisterveyden viimeaikaiset kehityssuunnat ovat yhteydessä mm. sydän- ja verisuonitautien, diabeteksen ja rintasyövän riskeihin. Lisääntymisterveyden merkitys kansanterveydelle on suurempi kuin perinteisesti tarkasteltujen äitiys- ja lapsikuolleisuuden ja äitiyshuoltoon liittyvien tekijöiden.

#### *Arvot, preferenssit ja valinnat – halutaanko lapsia?*

Kun ihmisiltä kysytään syitä lapsettomuuteen niin yleinen vastaus on, että individualismi on lisääntynyt. Nähdään, että ihmisten itsenäisyyden tarve ja halu toteuttaa omia itse asetettuja päämääriään on korostunut. Nautintoa elämään etsitään toisaalta (Paajanen 2002, ks. myös Tuomitut vähenemään 2003).

Ihmiset pyrkivät valitsemaan itselleen sopivia elämänuria ja joillekin lapset eivät mahdu näihin suunnitelmiin. Lapsettomiksi jää noin 15 prosenttia naisista, mutta on arvioitu, että tahallisen tai vapaaehtoisen lapsettomuuden osuus tästä on kuitenkin pieni. Alle 30-vuotiaista naisista vain neljä prosenttia ilmoittaa, ettei

---

<sup>3</sup> FAS ja FAE luokittelevat äidin raskaudenaikaisesta alkoholinkäytöstä sikiölle aiheutuneet vauriot vakavampiin ja vähemmän vakaviin mutta tunnistettaviin kehityksen häiriöihin. Vakavampia FAS-lapsia syntyy Suomeen vuosittain noin 500.

aio hankkia lapsia ollenkaan (Paajanen 2002). Toisaalta lapsettomuuden lisääntyessä lisääntyy myös ihmisten kokemus ja ymmärrys lapsettomuudesta. Ystävien ja kaveripiirien valinnat voivat olla tärkeitäkin vaikuttajia lasten hankinnan suunnittelemiseen. Yksilöllisille valinnoille on myös huikean paljon enemmän tilaa aikaisempiin sukupolviin verrattuna.

Työn merkitys ihmisten elämän ankkurina tuntuu korostuneen. Nuoremmilla ikäpolvilla esiintyy intohimoista suhtautumista työhön ja työ voi täyttää kaiken ajan. Toisaalta sitoutuminen työhön voi olla periodiluonteista; harvempi nuori työelämässä uskoo tekevänsä samaa työtä loppuelämänsä. Työtä, työpaikkaa, koulutusta ja uraa voi vaihtaa ja vaihdetaankin. Lasten hankkimisen sijoittaminen tällaisiin siirtymävaiheisiin on sekä vaikeaa että mahdollista.

#### *Epävarmuus lisää suunnittelemista*

Syitä syntyvyyden alhaisuudelle voi löytyä ihmisten arvoista ja valinnoista mutta myös ympäröivän yhteiskunnan luonteesta. Lastenhankintaa lykätään lähinnä rationaalisista syistä enemmän kuin hedonistisin perustein (ks. Paajanen 2002). Yhteiskunnallinen muutos on Suomessa ollut nopeaa. Maa on käynyt läpi useita ja nopeita rakennemuutoksia. Uusissa oloissa myös elämäntavat ja kulttuuri ovat muuntuneet. 1950-luvulla äitiys ja perhe-elämä oli erilaista kuin 1960- ja 1970-luvulla perheiksi tulleissa. Tämän päivän perhe- ja kotitalousrakenteet, lastensaanti ja perhe-elämä ovat samoin toisenlaisia kuin edeltävällä sukupolvella. Avioerot ovat yleistyneet, avioliitto on tullut tavanomaiseksi ja hyväksytyksi parisuhteen muodoksi, yksinhuoltajuus on yleisempää ja avioliiton ulkopuolella syntyy jo lähes puolet lapsista.

Perhe-elämään liittyvät muutokset kytkeytyvät muuhun yhteiskunnalliseen muutokseen. 2000-lukua luonnehtivat erilaistuvat elämänpolut. Perinteistä elämäntapaa koulusta opintoihin, perheellistymisen kautta työhön ja edelleen isovanhemmaksi tahtoo aikaisempaa harvempi. Opinnot, työ ja perhe-elämä limittyvät toisiinsa ja taloudellisen ja muun epävarmuuden oloissa elämänkulut ovat arvaamattomia. Myös perhepolitiikan poukkoilevuus voi haitata syntyvyyttä. Perheen taloutta on vaikea suunnitella, kun tuet ja tukiperusteet muuttuvat tai niihin liittyy epävarmuutta, etenkin tilanteissa joissa vanhempien työtilanne on epävakaa.

Ennustamattomuuden ainakin koetaan lisääntyneen ja paradoksaalisesti yksi ihmisten vastaus epävarmuuteen on ollut omaan elämäänsä liittyvän suunnitelmallisuuden lisääntyminen. 1970-luvulla lapsensa synnyttänyt muistelee kuinka lapsia vain tuli ja elämää jatkettiin kuten ennenkin. 2000-luvulla lapsen saantiin ei näytä olevan varaa suhtautua yhtä luonnollisen huolettomasti. Lasten saaminen voi olla epävarmuuden oloissa kohtuuttoman suuri riski.

Monet pariskunnat lykkäävät lapsenhankintaa ymmärrettävin ja rationaalisin perustein. He haluavat saada ensin opinnot valmiiksi. Lastenhankintaa siirtävät nimenomaan alle 30-vuotiaat lapsettomat miehet ja naiset. Seitsemälle kymmenestä opintojen loppuunsaattaminen on tärkein syy (Paajanen 2002). Opintojen jälkeen halutaan saada työpaikka ja taloudellisesti vakaampi tilanne. Monen toiveissa on pysyvä tai ainakin turvallisempi työsuhde. Työ saattaa olla projektiluonteista, jolloin lastenhankinta ei juuri silloin satu sopimaan. Pariskunnissa nämä kysymykset koskettavat aina molempia osapuolia; toisen tilapäiset hankaludet ovat parin yhteisiä syitä siirtää lastenhankintaa. Väestöliiton perhebarometrissä huomattiin, että työelämään liittyviä syitä ja joustotoiveita esittivät nimenomaan lapsettomat vastaajat (Paajanen 2002).

### *Sopivan kumppanin puute*

Vielä jokin aika sitten tilastoitiin "avioituvuutta", mikä vallinneissa oloissa ainakin johonkin mittaan ilmensi sitä, miten ihmiset löysivät itselleen sopivan kumppanin. Parisuhdekäyttäytymisessä tapahtuneiden muutosten jälkeen avioituvuuden tilastoimisesta luovuttiin.

Syntyvyyttä on tutkimuksissa ja puheenvuoroissa tarpeettoman usein käsitelty vain naisiin liittyvänä kysymyksenä, vaikka kumppanikysymys on aivan oleellinen lastenhankinnassa. Silloin kun on kiinnitetty huomiota miesten ja naisten välisiin eroihin syntyvyyden osalta on törmätty jopa hätkähdyttäviin eroihin, mikä puhuu sen puolesta, että perheellistymiseen ja lasten hankintaan liittyviä kysymyksiä olisi jatkossa syytä tarkastella aikaisempaa sukupuolispesifimmin. Toisaalta on myös niin, että syntyvyyttäkin tulisi tarkastella paitsi miehen ja naisen näkökulmista myös molemmat kumppanit huomioivasta näkökulmasta.

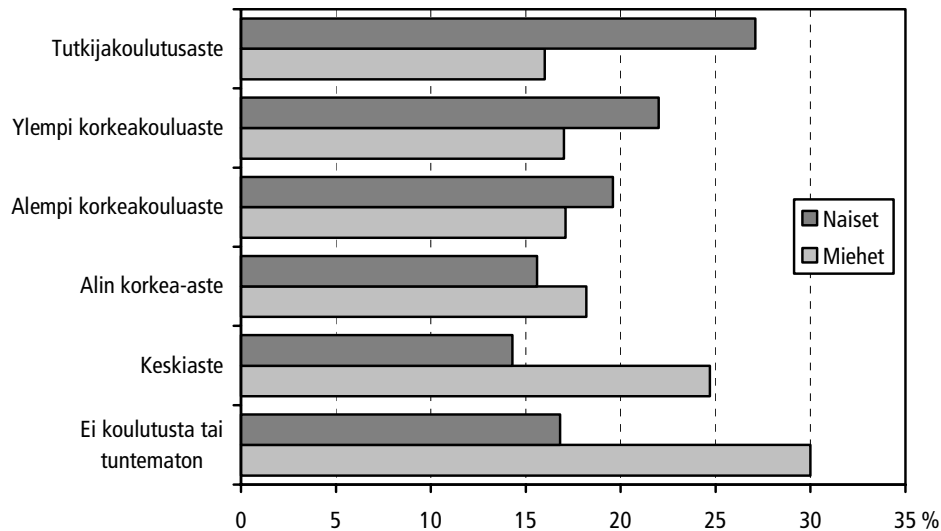
Väestö- ja perhetilastoissa näkyy, että naisilla koulutustason kohoaminen laskee systemaattisesti lapsilukua. Miehillä koulutustason yhteys lapsilukuun on päinvastainen: miehillä korkea koulutustaso lisää lapsilukua.

Koulutuksella näyttäisi olevan yhteyttä myös lapsettomuuden lisääntymiseen. Tutkijakoulutuksen saaneista 45–49-vuotiaista naisista lapsettomia oli 27 prosenttia kun taas keskiasteen koulutuksen saaneista lapsettomia oli 14 prosenttia. Miehillä lapsettomuus puolestaan kasaantuu puutteellisen koulutuksen saaneisiin, joista lähes joka kolmas on tuon ikäisenä lapseton. Miesten ja naisten koulutusasteeseen liittyvien eroille ei liene löydettävissä tutkittuja selityksiä.

Yksi teoria on, että naisten on vaikeampaa hyväksyä kumppanikseen alemman koulutuksen saanutta miestä. Naisten koulutustason kohottua miehiä nopeammin, osa naisista ja miehistä jää vaille partneria. Muitakin syitä voi kuvitella. Kenties kyse ei olekaan koulutuksesta vaan korkeamman asteen koulutuksen työuriin liittyvistä vaatimuksista, jotka naisille ovat miehiä ankarammat lasten-

saannin suhteen. Miehillä koulutustasoon liittyvä lapsettomuus voi puolestaan johtua sosioekonomisen tason mukaan vaihtelevasta syrjäytymisestä.

**Kuvio 3.4** Lapsettomien 45–49-vuotiaiden naisten ja miesten osuus kohortista koulutusasteen mukaan vuonna 2002.



Lähde: Kartovaara, Tilastokeskus 2004.

Naiselle sopivan miehen löytäminen voi muutenkin olla vaikeaa. Nuorilla miehillä ja naisilla näyttää olevan hyvin erilaiset valmiudet ja käsitykset sitoutumisesta ja lasten hankinnasta. Kyselyissä on huomattu, että nimenomaan naiset esittävät lapsettomuuden tai lasten hankinnan siirtämisen syyksi mieskumppaninsa kypsymättömyyden.

Parisuhteessakin lapsia saatuaan nuoret miehet loistavat edelleenkin poissaolollaan perheessä. Avioeron sattuessa lapset jäävät yhä voittopuolisesti äideille. Miesten ja naisten maailmojen kohtaamattomuudelle ei ole löydettävissä helppoja selityksiä. Yleinen selitys on, että miehille isän roolin sovittaminen muihin odotuksiin näyttää tuottavan suurempia vaikeuksia kuin äiteys naisille. Voi myös olla, että miesten joukossa on tapahtunut tai tapahtumassa polarisoitumista hyviin ja huonoihin isäkandidaatteihin. Näin naisille sopiva valikoima supistuu.

#### *Taloudelliset syyt*

Syntyvyyttä selittävistä teorioista mikroekonominen *new home economics* –teoria lähestyy syntyvyyttä tai lasten hankintaa kustannusten näkökulmasta (ks. Vikatin artikkeli edellä). Teorian mukaan lasten saamisen takia ihminen menettää ansiotuloja, palkkakehitys hidastuu ja hänen urallaan eteneminen saattaa

kokea kolauksia tai viivästymisiä. Teoria myös arvioi lasten aiheuttamia kustannuksia ajankäytön kannalta; lapsiin käytetty aika on pois muusta ajankäytöstä. Teoria on rajallinen ja sitä voi arvostella monin tavoin. Jos kustannukset olisivat tärkeä vaikutin, kukaan tuskin hankkisi lapsia ylipäättään. Silti lastensaannin aiheuttamien tulonmenetysten ja lisämenojen kompensointi näyttää olevan yhteydessä syntyvyyteen.

Edellä viitattiin kuviossa 3.2 perhepoliittisten etuuksien tason ja syntyvyyden väliseen yhteyteen. Arkisemmin kysymys lapsista asettuu monissa perheissä kysymykseksi tuloista ja menoista. Lastensaantiin liittyy usein tulonmenetystä. Tätä kompensoidaan vanhempainetuuksilla ja lapsilisällä. Toisaalta lasten saantiin liittyy myös kulutusmenojen kasvua. Lapsiperheille ovat tuttuja myös kysymys asunnon riittävydestä uudessa tilanteessa tai lasten kasvaessa. Lasten saantiin liittyy usein myös suuria hankintamenoja (etenkin asunto, auto).

Suomen perhepolitiikassa tavoitteena on ollut lapsista aiheutuvien menojen osittainen kompensointi mm. tasaamalla lapsista aiheutuvia kustannuksia. Yhteiskunnan kautta tulevat etuudet ja palvelut asettuvat lapsen iästä ja monesta muustakin tekijästä (tulotaso, työhistoria, asuinpaikka, asumismuoto, lapsiluku ym.) riippuen eri tavoin. Lapsiperheille suunnattavan oikean tukitason suuruudesta on varmasti monta mielipidettä. Lamanjälkeisistä säästötoimenpiteistä ja tiukasta menokurista johtuen perhepoliittiset tuet ovat nyt alemmalla tasolla kuin kymmenisen vuotta sitten. Erityisesti taloudellisen perhepolitiikan investoinnit (mm. vanhempainpäivärahat, lapsilisät, kotihoidon tuki) ovat vähentyneet ja niiden suhteellinen taso on heikentynyt (Hiilamo 2002). Tuki oli reaaliarvoltaan alhaisempi vuonna 2003 kuin vuonna 1992 kun tarkastellaan tukea kokonaisuutena. Silti perhepoliittinen kokonaistuki ei ole oleellisesti vähentynyt, sillä perhepolitiikassa painopiste on ollut päivähoitossa ja muissa palveluissa, jotka ovat lamavuosisista lisääntyneet.

Lapsiperheet ovat suhteellisesti muita pienempituloisia ja viimeisen kymmenen vuoden aikana lapsiperheiden osuus pienituloisista on kasvanut. Tiedossa on myös se, että lapsiperheiden köyhyys on kasvanut rajusti viimeisen kymmenen vuoden aikana (Bardy ym. 2002). Vuonna 2000 köyhyysrajan alle jäävissä perheissä eli noin 11 prosenttia lapsista.

Samaan aikaan nuorten ja lapsiperheiden omistusasumisen osuus on vähentynyt asumisen kallistuttua. Asumismenojen osuus lapsiperheiden käytettävistä tuloista on kasvanut yhteiskunnalta saadun taloudellisen tuen anteliaisuuden hiipuessä ja asumismenojen kallistuessa. Vuonna 1994 poistettiin verotuksesta kolme perhepoliittista vähennystä ja korotettiin lapsilisää. Lähes puolet perheistä, joissa

on alle kouluikäisiä lapsia asuu ahtaasti<sup>4</sup> (STM 2003). Lapsiperheiden asumisen tukemisen vähentymisen ja kohtuuhintaisen asuntotarjonnan vähäisyyden nähdään jarruttavan halukkuutta lasten saamiseen.

Taloudelliset esteet voivat olla myös suhteellisia. Moni ajattelee ympäristön edellyttävän, että pariskunnan talous ja elämisen puitteet ovat tietyllä tasolla ennen lastentekoa. Pääkaupunkiseudulla lapsiperheet ovat suunnistaneet voimalla kustasta väljempää ja vihreämpää asumista tarjoaville lähiseuduille. Muuttamisen motiiveja on muitakin, mm. asumisen hinta, asumisympäristön luonne, palvelujen (etenkin päivähoiton) saatavuus ja asuinalueen rauhallisuus. Järjestyshäiriötön alue on monen pariskunnan toivoma puite lapsen kasvuille. Yhteiskunnan toiminta kaavoituksessa vaikuttaa siihen missä ja milloin lapsia tehdään. Pääkaupunkiseudulla muuttovirta on eri vuosina kulkenut sen mukaan, minne uusia asumuksia on kaavoitettu ja rakennettu. Kunnallinen päätöksenteko kanavoii pääkaupunkiseudun kehitystä eri vuosina eri suuntiin ja eri oloihin.

Taloudelliset esteet on identifioitu monissa lapsiperheiden etujärjestöissä keskeiseksi syiksi sille, etteivät perheet hanki enemmän lapsia. Tälle näkemykselle on myös väestökyselyyn pohjautuvaa tukea. Nimenomaan jo lapsia saaneissa perheissä lisälasten saamisen esteeksi esitettiin enemmän taloudellisia syitä (Paajanen 2002). Lapsiperheiden etujärjestöjä lähellä oleva 3+ tiimi on identifioinut keskeiseksi kynnykseksi kolmannen lapsen hankkimisen. Se vaatiikin lapsista aiheutuvien kulujen parempaa korvaamista lapsilisää korottamalla. Toinen taloudellinen tukimuoto esityslistalla on kotihoidon tuki. Kolmannen lapsen syntyessä lasten hoito kotona yleistyy, mutta koska kotihoito ei kuitenkaan tällä hetkellä ole kilpailukykyinen vaihtoehto kunnallisen päivähoiton kanssa, tuen taso toimii syntyvyyttä vähentävästi. Kotihoidon tukea käyttävät joko erittäin pienituloiset tai suurituloiset; keskituloisilla kotihoidontuelle jääminen on kallis ratkaisu (Hiilamo 2002). Monilapsisia perheitä kannustaisi 3+ tiimin mielestä myös suurista hankinnoista tehtävät verovähennykset.

### **Syntyvyyteen vaikuttaminen lainsäädännöllä<sup>5</sup>**

Lapsen hankkimista suunnittelevat ihmiset tuskin perehtyvät syvällisesti lapsiperheen oikeudellista asemaa koskeviin ratkaisuihin yhteiskunnassa. Syntyvyyden edistäminen oikeudellisin säännöksin voi periaatteessa tapahtua joko julkisoikeuden tai yksityisoikeuden alaan kuuluvilla normistoilla. Julkisoikeuden alaan kuuluvilla oikeusohjeilla säännellään muun ohella valtion ja kansalaisten välisiä suhteita. Syntyvyyden edistämisen kannalta keskeisessä asemassa ovat ne julkisen oikeuden alaan kuuluvat säännökset, jotka ohjaavat resursseja lapsiperheille

<sup>4</sup> Ahtaasti asumisen määritelmänä on, että asunnossa on vähemmän kuin yksi huone asukasta kohden.

<sup>5</sup> Jakso perustuu perheoikeuden professorin Urpo Kankaan muistioon "Syntyvyyteen vaikuttavat oikeudelliset tekijät"



(esim. äitiyspäivärahan tasoa koskevat ratkaisut tai kotihoidon tuki tai päivähoito tai esimerkiksi ensiasunnon hankkimisen helpottamista koskevat oikeudelliset järjestelyt). Resurssien jakopolitiikan piiriin kuuluvat myös eläkkeiden oikeudellista sääntelyä koskevat ratkaisut, esimerkiksi eläkkeen kertyminen lapsen hoitoa koskevalta ajalta.

Esimerkiksi Saksassa on ehdotettu, että lapsettomat henkilöt maksaisivat korkeampia eläkemaksuja koska he eivät ole huolehtineet omaa osuuttaan tulevista eläkkeenmaksajista (Sinn 2003). Vaikka lapsiperheiden positiiviset tukitoimet katsotaankin sallituiksi, ratkaisu, jonka mukaan lapsiperheiden tukitoimien rahoituksesta vastaisivat erityisesti ne henkilöt, joilla ei ole itsellään lapsia, olisi perustuslain syrjintäkiellon vastainen. Ns. vanhanpiian vero tai siihen rinnastuvat veropoliittiset ratkaisut ovat siten poissuljettuja keinoja.

Syntyvien lasten lukumäärään voidaan teoriassa vaikuttaa myös terveydenhoitolainsäädännön piiriin kuuluvilla ratkaisuilla esimerkiksi rajoittamalla raskauden keskeyttämisiä. Keino on monestakin syystä huono väestöpolitiikan keinona. Rajoittamalla raskauden keskeyttämisoikeutta rajoitetaan naisen oikeutta päättää äitiydestään. Tämä rajoitus johtaa helposti siihen, että rajoitusta kierretään muun muassa turvautumalla kiellettyihin raskauden keskeyttämisiin.

Syntyvyyden edistäminen yksityisoikeuden piiriin kuuluvilla säännöksillä on jokseenkin mahdotonta. Avioliittolainsäädäntö ei ohjaa aikaisemmassa laajuudessa parisuhteen muodostamista. Ensimmäisistä lapsista yli puolet syntyy avioliiton ulkopuolella. Kun ensisynnyttäjien keski-ikä on noussut 28 ikävuoteen, avioliiton solmimiskäytäntöä koskevilla säännöksillä ei ole merkitystä syntyvyyden kannalta. Yksityisoikeuden alaan kuuluva lapsilainsäädäntö ei sekään vaikuta syntyvyyttä edistävasti tai alentavasti. Isyyslaki määrittää ne oletukset, joiden varassa miestä pidetään lapsen isänä. Kun lapsen isyyttä ei voi tunnustaa ennen lapsen syntymää, isyyslaki ei voi toimia kiihokkeena lasten tekemiselle. Sama koskee äitiyttä, jonka määräytymisestä ei edes ole erityistä lakia. Lapsen synnyttäjää pidetään aina lapsen äitinä riippumatta lapsen geneettisestä alkuperästä.

Suomessa ei ole erityistä lakia, joka sääntelisi keinoalkuista hedelmöityshoitoa. Sääntelemätön tilanne ei kuitenkaan ole muodostanut estettä käytännölle, jonka mukaan hoitoja annetaan ja erilaisten hoitojen tuloksensa onkin syntynyt noin 15 000 lasta.

Lapseksi ottamista koskeva lainsäädäntö tarjoaa mahdollisuuden lapsen ja vanhemman välisen suhteen perustamiselle parisuhteessa vain, jos lapseksi ottajat ovat avioliitossa keskenään. Avopuolisilla ei ole oikeutta yhdessä adoptoida lasta. Oikeus lapseksi ottamiseen puuttuu myös henkilöiltä, jotka elävät rekisteröidyssä parisuhteessa. Jos lapseksi ottamista koskevia säännöksiä muutettaisiin siten, että avopuolisot ja samaa sukupuolta olevat parisuhteensa rekisteröineet

parisuhdekumppanit voisivat ottaa yhteisen ottolapsen, ratkaisu voisi vähäisessä määrin nostaa lapsiperheiden lukumäärää.

Lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskeva lainsäädäntö määrittää lapsen ja vanhemman välistä suhdetta. Huoltoa koskevien lainsäädännöllisten ratkaisujen ja syntyvyyden välillä on vaikea nähdä minkäänlaista riippuvuussuhdetta. Sen sijaan lapsen elatusta koskevat yksityisoikeudelliset säännökset saattavat vaikuttaa lapsen hankintaa koskevaan päätöksentekoon. Nykyinen lapsen elatusta koskeva laki jättää kuitenkin täysin avoimeksi lapsen elatuksen suuruuden määrittämisen, minkä vuoksi lain ohjailuvaikutus on vähäinen. Epätietoisuus lapsen yksityisoikeudellisen elatuksen tasosta ei ainakaan ole erityinen houkute lapsen hankkimista koskevassa päätöksenteossa.

Perheoikeuteen läheisesti liittyvällä perintöoikeudella ei ole välitöntä vaikutusta syntyvyyden edistämiseen. Perintöoikeuden alaan kuuluvat säännökset mahdollistavat sen, että perittävä voi määrätä, että hänen omaisuutensa siirtyy yhden sukupolven ylitse lapsen lapsille. Järjestely on mahdollinen, jos se ei loukkaa lesken oikeutta tai rintaperillisen lakiosaoikeutta. Tämä mahdollisuus, jota käytetään perättäisen perintöveron välttämiseksi, ei kuitenkaan voi toimia syntyvyyden edistämistä koskevana kiihokkeena.

## 4 ENTÄ JOS SYNTYVYYS MUUTTUISI?

*Mikko Kautto*

Tässä jaksossa tarkastellaan miltä väestökehitys näyttäisi mikäli syntyvyys nousisi nykyisestä tai laskisi. Tilastokeskuksen Suomea koskevassa väestöennusteessa vuodelta 2001 syntyvyyden oletettiin säilyvän nykyisellä 1,76 tasolla. Tämä merkitsi luonnollisen väestönkasvun päättyvän noin vuonna 2019 ja kokonaisväkiluvun kääntymistä laskuun joskus 2020-luvun puolivälin paikkeilla.

Syntyvyys on viimeisen kolmenkymmenen vuoden aikana vaihdellut. Kokonaishedelmällisyysluku on ollut alimmillaan 1,5 ja korkeimmillaan 1,85. Vaikka ero voi tuntua pieneltä, jo viiden sadasosan vaihtelu on lapsiluvun kannalta merkittävää yhden vuodenkin tasolla, puhumattakaan pitkistä aikaväleistä.

Syntyneiden määrä on samana 30 vuoden ajanjaksona vaihdellut 55 000 ja 65 000 syntyneen lapsen välillä. Syntyneiden määrään vaikuttaa paitsi kokonaishedelmällisyys myös synnyttämisiässä olevien naisten määrä. Väestökehityksen kannalta syntyvyydellä voi olla suuri merkitys. Viimeisen kolmenkymmenen vuoden lapsilukujen vaihtelua voi suhteuttaa vuotuisen nettomaahanmuuttoon, joka on ollut viime vuosina noin 5 000 henkeä.

Syntyvyys on siis merkittävä tekijä tulevan väestökehityksen kannalta. Koska syntyvyys on vaihdellut eri aikoina ja tulee todennäköisesti vaihtelevaan myös tulevaisuudessa, väestöennusteen tulevaisuuskuva tuskin osuu täsmälleen oikeaan. Syntyvyyskehityksen luomaa epävarmuutta lähestytään tässä jaksossa eräänlaisten skenaarioiden kautta. Perusaineistona on Tilastokeskuksen väestöennusteaineisto<sup>1</sup>. Jaksossa esitettävissä väestöennusteissa on muutettu syntyvyyttä koskevia oletuksia, jotta nähtäisiin, miten väestökehitys Suomessa kulkisi erilaisissa vaihtoehtoisissa maailmoissa.

Oletukset ovat seuraavat

1. syntyvyys vähenee; kokonaishedelmällisyys laskee 1,4 tasolle
2. syntyvyys lisääntyy vähän; kokonaishedelmällisyys nousee 1,9 tasolle
3. syntyvyys lisääntyy väestön uusiutumistasolle; kokonaishedelmällisyys nousee 2,1 tasolle

On korostettava, että em. oletusten varaan tehdyt laskelmat ovat esimerkkejä. Niillä ei haluta ennustaa tai ennakoida tulevaa kehitystä vaan pikemminkin osoittaa syntyvyyden merkityksen suuruus yhtäältä väestökehitykselle ja toisaalta

---

<sup>1</sup> Uusin väestöennuste ilmestyi syksyllä 2004. Väestöennusteen aikataulun takia laskelmat tehtiin vuoden 2001 ennusteilla.

siitä riippuvalle varautumiselle. Siksi tässä jaksossa esitettävissä laskelmissa ei myöskään varioida muiden tekijöiden kehitystä. Lähtökohtana siis on, että maahanmuutto ja kuolevuus kehittyvät väestöennusteen oletusten tavoin.

Todennäköistä on, että esimerkiksi kokonaishedelmällisyys tulee jatkossakin vaihtelevaan ja siksi oletuksia, jotka lyövät yhden oletuksen kiinni seuraaville 45 vuodelle voi pitää yhtä epärealistisina kuin perusennustettakin. Koska syntyvyyden kehitystä ei siihen vaikuttavien tekijöiden runsauden takia osata ennustaa, eri oletusten vaihtaminen eri vuosille olisi jo lähempänä arvaamista kuin skenaariotyötä. Oletusten valintaa voi perustella niin, että ne antavat mahdollisen vaihteluvälin, jossa kehitys voisi toteutua. Ne myös luovat toisistaan poikkeavia väestökehitysskenaarioita.

Ensimmäisen oletuksen taustalla on ajatus siitä, että Suomen eurooppalaisittain korkealla säilynyt syntyvyys on ollut poikkeuksellista. Syntyvyys voisi periaatteessa kääntyä laskuun monista eri tekijöistä johtuen. Tällaisia tekijöitä voisivat olla työmarkkinoiden lisääntynyt epävarmuus, perhepoliittisissa investoinneissa tinkiminen, lasten aiheuttamien kustannusten kasvu, lisääntymisterveydellisten riskien kasvu, arvomaailman muutokset ja erilaisen turvattomuuden kasvu.

Toisen oletuksen lähtökohtana on, että syntyvyys Suomessa lisääntyy ja kohe-  
nee aivan Euroopan huippumaiden tasolle. Tähän vaikuttavia tekijöitä voisivat esimerkiksi olla paremmin lastenhankintaa tukevat perhepolitiikan linjaukset (kuten vaikka vanhempainetuksien rahoituksen uudistukset), myönteinen ja turvallisuuden ilmapiiriä luova talous- ja työllisyyskehitys, kasvanut halu saada lapsia aikaisemmin sekä muutenkin lapsimyönteinen ilmapiiri.

Kolmas oletus syntyvyyden noususta väestön uusiutumisen takaavalle tasolle voi olla epärealistinen mutta silti mahdollinen. Se edellyttäisi edellisen skenaarion lapsensaannille myönteisten kehityskulkujen lisäksi etenkin monilapsisten perheiden määrän ja osuuden kasvua. Tähän vaikuttavana tekijänä voisivat toimia erilaiset taloudelliset tekijät, joiden ansiosta monilapsisen perheen kasvattaminen yhden tai kahden ihmisen tuloilla olisi aikaisempaa helpompaa.

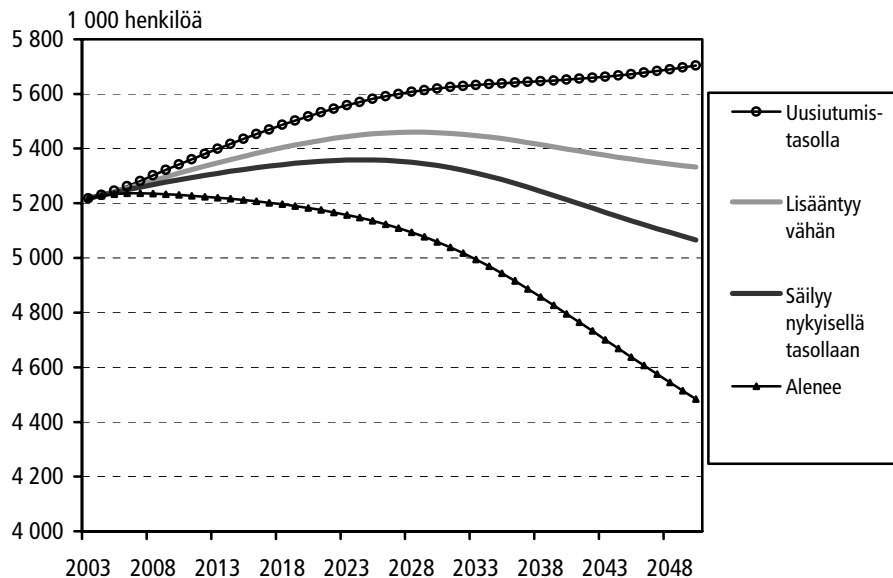
Skenaariolaskelmat on teetetty Tilastokeskuksessa vuoteen 2050 asti. Laskelmien tekemistä on edesauttanut Väestöliiton Tilastokeskukselta vuoteen 2040 ulottuvat aiemmin tilaamat laskelmat (ks. Väestöliitto 2004), joiden ansiosta sarjojen jatkaminen tulevaisuusselontekotyön tarpeisiin on ollut helppoa.

## Syntyvyyskehityksen vaikutus väestönkehitykseen

Kuvio 4.1 osoittaa syntyvyyden suuren merkityksen tulevalle väestönkehitykselle. Eri oletusten tuottamat lukusarjat erkaantuvat toisistaan kuviosta havaittavasti jo lyhyellä aikavälillä. Vuoden 2050 väkiluku olisi eri syntyvyysoletuksilla ja muiden tekijöiden pysyessä samoina hyvin erilainen.

- Syntyvyyden aleneminen johtaisi Suomen väkiluvun kääntymiseen laskuun jo muutaman vuoden päästä vuonna 2008. Väkiluku alittaisi 5 miljoonan rajan vuonna 2033. Vuonna 2050 Suomen väkiluku olisi tässä skenaariossa hieman alle 4,5 miljoonaa.
- Jos syntyvyys säilyisi nykytasolla, väkiluku kääntyisi laskuun vuonna 2024. Vuonna 2050 väkiluku olisi yhä 5 miljoonan yläpuolella.
- Syntyvyyden hienoinen kasvu puolestaan merkitsisi perusennustetta korkeampaa väestönkasvua. Korkeimmillaan väkiluku olisi tässä skenaariossa vuonna 2028 (5,46 miljoonaa henkeä). Siitä väkiluku alkaisi hitaasti hiipua, mutta myös vuonna 2050 väkiluku olisi silti nykyistä suurempi.
- Uusiutumistason takaava syntyvyys puolestaan varmistaisi, ettei väestön määrä kääntyisi laskuun. Yhdessä nykyisen maahanmuuton ja kuolleisuuden kanssa väkiluku jatkaisi kasvuaan. 5,4 miljoonan asukkaan raja ylittyisi vuonna 2014 ja 5,6 miljoonaa puolestaan vuonna 2028.

**Kuvio 4.1** Väestönkehitys erilaisilla syntyvyysoletuksilla vuosina 2003–2050.



## Vaikutukset väestön ikärakenteeseen

Edellä nähtiin kuinka syntyvyyden putoaminen matalalle eurooppalaiselle tasolle kääntäisi väkiluvun nopeasti laskuun. Syntyvyyden nousu puolestaan siirtäisi väestön vähenemistä. Seuraavassa tarkastellaan vielä, miten eri ikäryhmät kehittyvät erilaisissa syntyvyyskenaarioissa. Tarkastelua varten ikäryhmät on luokiteltu

- alle kouluikäisiin lapsiin (0–6-vuotiaat),
- kouluikäisiin (7–18-vuotiaat),
- työikäisiin (19–62-vuotiaat),
- kolmannessa iässä oleviin eläkeläisiin (63 vuotta täyttäneet mutta alle 80-vuotiaat) ja
- 80 vuotta täyttäneisiin.

Jakoa pieniin ja toisaalta kouluikäisiin lapsiin voi helposti perustella esim. päivähoito- ja peruskoulutuksen ennakointitarpeella. Työikäisiä on tässä lähestytty totutusta poikkeavalla tavalla. Tältä osin on syytä todeta, että "oikeaa" ikäerottelua ei ole olemassa, etenkin kun työelämään siirtyminen ja sieltä poistuminen eivät noudata mitään ikään sidottua logiikkaa. Eri maissa ja eri tilastoissa on käytössä toisistaan poikkeavia ryhmittelyjä. Monet huoltosuhdelaskelmat esimerkiksi laskevat huoltajiin 15 vuotta täyttäneet. Verraten vakiintunut on myös tapa sisällyttää huoltajiin alle 65-vuotiaat. Joskus alaikärajana käytetään 18 tai 20 vuotta, yläikärajana puolestaan voi olla 65 sijaan 60 vuotta. Yhtä oikeaa huoltosuhdemääritelmää ei ole.

Yhtäältä on realistista ajatella, ettei työelämään siirrytä ennen 18 ikävuotta kuin poikkeustapauksissa, johtuen osin siitä, että yhä suurempi osa ikäluokista käy koulua ja opiskelee lukioikäiseksi asti. Käytännössä vasta siitä eteenpäin alkaa opiskelun ja työn vuorottelu. Tästä syystä laskelmissa on valittu työikäisen alaikärajaksi 19 vuotta. Yläikärajan määrittäminen on sekin sopimuksenvaraista. Lakisääteinen eläkeikä on 65 vuotta, mutta työelämästä poistutaan Suomessa keskimäärin 58 tai 59 vuoden iässä. Työiän pääteajankohdaksi on tässä haarukoitu nykyisen todellisen ja lakisääteisen eläkeiän puoliväliä, sillä ajatuksella, että tehdyt eläkeuudistukset onnistuvat siirtämään eläkkeelle siirtymistä ja siksi, että eläkejärjestelmässä on taloudellisia kannustimia jatkaa työssä aina 62-vuotiaaksi asti.

Tällä hetkellä 63 vuotta täyttäneet ovat pääsääntöisesti eläkeläisiä. Eläkeikäiset on kuitenkin edelleen haluttu tässä ryhmitellä kahteen ryhmään. 80 vuoden rajaa ryhmiä erottelevana ikävuotena voi perustella siten, että siitä lähtien ihmisi-

sellä on fyysisen kunnon ja muun suorituskyvyn alenemisen takia suurempi todennäköisyys joutua tarvitsemaan hoiva- ja hoitopalveluita<sup>2</sup>.

*Heikon syntyvyyden skenaario: Väki vähenee mutta lasten ja työikäisten määrän vähetessä perusennustetta nopeammin myös ikääntyminen tapahtuisi tuntuvammin*

Kun tarkastellaan eri ikäryhmien kehitystä, huomataan, että syntyvyyden lasku alkaa vähitellen merkitä myös työikäisen väestön määrän laskua. Koska syntyvyyden lasku yhdessä nykyisen ikääntymisprosessin kanssa vaikuttaa työikäisten määrään jo keskipitkällä aikavälillä, vähenisi työikäisten 19–62-vuotiaiden määrä vuodesta 2004 vuoteen 2050 yli 800 000:lla. Kun vuonna 2004 näin määriteltyjä työikäisiä löytyy Suomesta 3,12 miljoonaa, niin vuonna 2030 työikäisiä olisi melkein puoli miljoonaa vähemmän eli 2,68 miljoonaa. Vuonna 2050 työikäisiä olisi yli 800 000 vähemmän kuin nyt.

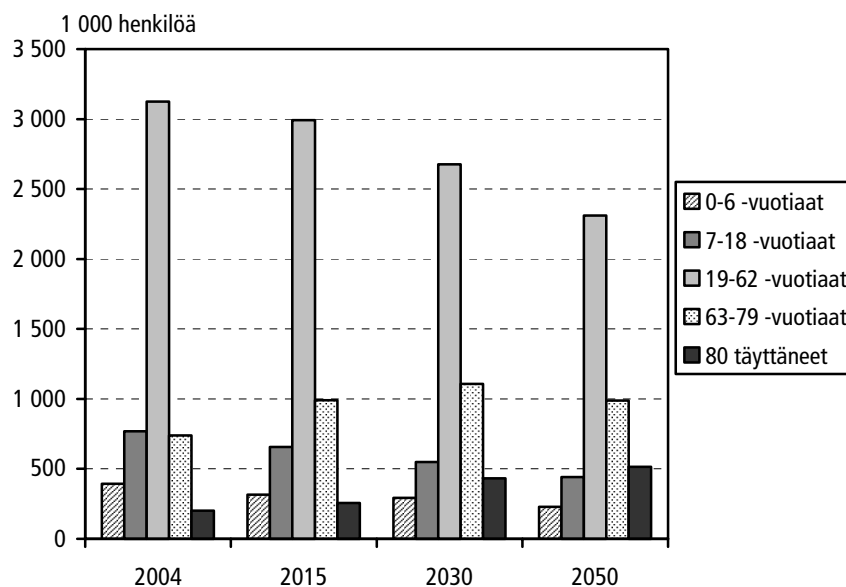
Ikäryhmien osalta pudotus on tuntuva myös lasten joukossa. Mikäli syntyvyys laskisi 1,4 kokonaishedelmällisyysluvun tasolle, 0–6-vuotiaita olisi vuoteen 2050 mennessä lähes 165 000 vähemmän. Kouluikäisten lasten määräkin putoaisi 770 000:sta alle 450 000:n.

Syntyvyyden lasku ei juuri muuttaisi väestöennusteen luomaa peruskuvaa ikääntymisestä. Vaikutus näkyisi voimakkaana vasta pitkällä aikavälillä. Kolmannessa iässä olisi vuonna 2050 260 000 henkeä enemmän kuin tällä hetkellä. Kuviosta huomataan, että kolmannessa iässä olevien määrä ei enää kasva vuoden 2030 jälkeen (ikäryhmän määrä olisi itse asiassa suurimmillaan noin vuonna 2025). Määrällisesti ja suhteellisesti suurin muutos tapahtuisi kuitenkin 80 vuotta täytäneiden keskuudessa. Heidän määränsä kasvaisi nykyisestä 200 000:sta yli puoleen miljoonaan (kuvio 4.2)

---

<sup>2</sup> Toimintakyvyn kehitystä ja hoivapalveluiden tarvetta tarkastellaan tarkemmin selonteon liiteraportissa 5 "Ikääntyminen voimavarana".

**Kuvio 4.2** Ikäryhmien koot matalan syntyvyyden oloissa vuosina 2004, 2015, 2030 ja 2050.



*Kohoavan syntyvyyden skenaario: lapsiluku säilyisi nykyisellään, työikäisten määrän lasku olisi pidemmällä aikavälillä vähäisempää ja ikääntyneiden osuus väestöstä ei nousisi yhtä korkealle kuin muissa vaihtoehtoissa*

Millainen vaikutus syntyvyyden nousulla nykyisestä 1,76 tasosta 1,9:n korkealle mutta saavutettavissa olevalle tasolle olisi ikäryhmien koon ja suhteellisten osuuksien kehittymiselle? Tätä tarkastellaan kuviossa 4.3, jossa kokonaishedelmällisyys nousisi 1,9 tasolle (muut tekijät väestöennusteen oletusten mukaisina).

Ensinnäkin nähdään, että nykyistä korkeampi syntyvyys riittäisi pitämään alle kouluikäisten määrän koko lailla samalla tasolla kuin nytkin. Toisin kuin edellisessä skenaariossa, pienten lasten määrä ei laskisi vaan kasvaisi vuoteen 2015 asti ja säilyisi sen jälkeen noin 400 000:n tasolla. Kouluikäisten lasten määrään syntyvyyden kohoaminen vaikuttaisi pienellä viiveellä: siksi kouluikäisten lasten määrä jatkaisi ensin vähenemistään ja alkaisi sitten kohonnen syntyvyyden vaikutuksesta kasvaa vuoden 2015 paikkeilla, kääntyäkseen taas uudelleen laskuun synnytysikäisten tulevien ikäpolvien pienentyessä vuoden 2025 tietämissä. Yhteensä alaikäisiä lapsia olisi tässä skenaariossa vuonna 2030 lähes saman verran kuin nytkin.

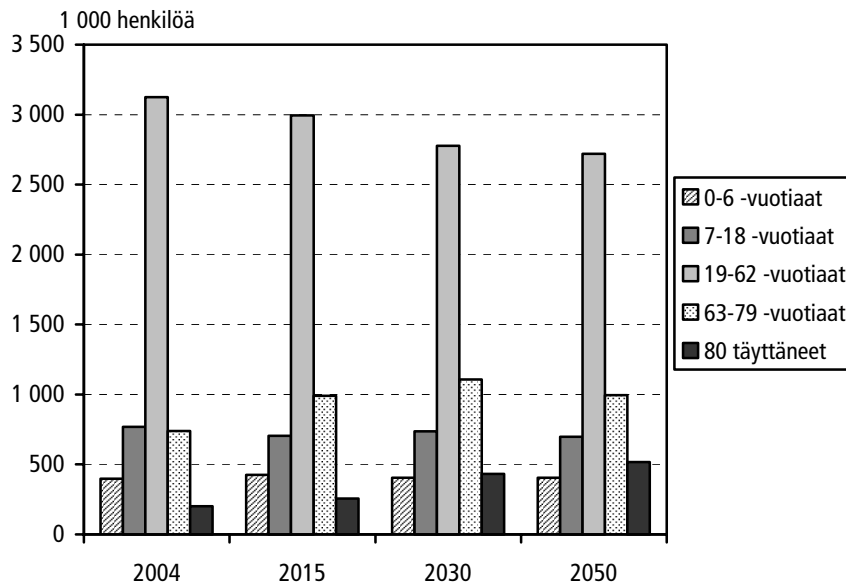
Toiseksi kohonnut syntyvyys näyttäisi myös merkittävästi loiventavan työikäisten määrän vähenemistä. Syntyvyys purisi lääkkeeksi työikäisten määrän vähenemiseen vasta pidemmällä aikavälillä. Vaikutus olisi kuitenkin huomattava. Kor-



keamman syntyvyyden oloissa Suomessa olisi vuonna 2030 yli 100 000 työikäistä enemmän kuin matalan syntyvyyden skenaariossa. Vuonna 2050 työikäisten erotus näiden kahden skenaarion välillä olisi yli 400 000 suurempi korkeamman syntyvyyden skenaarion hyväksi.

Kolmanneksi on syytä taas todeta, että korkeampi syntyvyys ei oleellisesti muuttaisi vanhempien ikäryhmien kokoja. Vuoden 2030 paikkeilla kolmannessa iässä olisi sama määrä ihmisiä eri syntyvyyskenaarioissa. Ero näkyisi vasta vuonna 2050, mutta silloinkin korkea syntyvyys tuottaisi vain vaatimattomat 6 000 henkeä enemmän tähän ikäryhmään. 80 vuotta täyttäneiden määrään syntyvyyden nousulla tästä eteenpäin ei olisi vaikutusta tällä 50 vuoden horisontilla.

**Kuvio 4.3** Ikäryhmien koot kohentuneen syntyvyyden oloissa vuosina 2004, 2015, 2030 ja 2050.



## **Yhteenveto**

Jakson perusteella voi syntyvyyden tulevan kehityksen osalta tehdä seuraavat päätelmät:

- syntyvyyden kehityksellä voi olla suuri merkitys tulevan väestökehityksen kannalta
- syntyvyys vaikuttaa sekä väkiluvun määrään että ikäryhmien kokoon ja osuuksiin
- nykytasoinen syntyvyys johtaa totuttua heikompaan huoltosuhteeseen
- nykyistä huonompi syntyvyyskehitys nopeuttaa väkiluvun laskua ja lasten sekä työikäisten määrän vähenemistä
- syntyvyyden koheneminen nykyisestä puolestaan pitäisi lasten määrän lähes ennallaan keskipitkällä ja myös pitkällä aikavälillä, lieventäisi työikäisten määrän vähenemistä etenkin pitkällä aikavälillä eikä vielä tällä tarkasteluhorisontilla vaikuttaisi ikääntyneiden määrään
- verrattuna viime vuosina toteutuneeseen kehitystrendiin ja perusennusteeseen sen jatkumisesta, syntyvyyden kohoaminen nykyisestä tasostaan lykkäisi väestönmäärän kääntymistä laskuun ja turvaisi paremmin työvoiman saatavuutta.

## 5 MAAHANMUUTON MERKITYS VÄESTÖKEHITYKSEN KANNALTA

*Annika Forsander*

### Sisällys

5.1	Lähtökohdat .....	60
5.2	Maahanmuuttajaväestöt eri maissa .....	64
5.3	Maahanmuuton merkitys väestökehitykselle.....	74
5.4	Kansainvälisten muuttovirtojen analyysi ja ennustaminen .....	79
5.5	Maahanmuuttajien merkitys työmarkkinoilla .....	86
5.6	Maahanmuuton rakenteesta .....	91
5.7	Miten politiikalla voi vaikuttaa maahanmuuttoon?.....	94
5.8	Maahanmuuttopolitiikan kolme vaihtoehtoa .....	97
	Lähteet.....	103
	Liite .....	106

## 5.1 Lähtökohdat

Väestökehitykseen vaikuttaa kolme tekijää: syntyvyys, kuolleisuus ja muuttoliike. Koska luonnollinen väestönkasvu, eli syntyvyyden ja kuolleisuuden välinen ero, on hidastunut ja kääntynyt jopa negatiiviseksi monissa länsimaissa, on kansainvälinen muuttoliike, erityisesti maahanmuutto, yhä keskeisempi tekijä väestökehityksen kannalta. Kuten seuraavassa luvussa esitettävät väestöskenaariolaskelmat osoittavat, voi maahanmuutolla olla keskeinen rooli myös Suomen väestökehityksen kannalta.

Suomalainen tutkimus maahanmuutosta väestöllisestä näkökulmasta on niukkaa. Maahanmuuton vaikutuksia väestöllisesti ja laajemmasta yhteiskuntapoliittisesta näkökulmasta on käsitelty Suomessa melko runsaasti viranomaiselontekotasolla, mutta akateeminen tutkimus on ollut lähtökohdiltaan paljolti maahanmuuttajien, ja tiettyjen maahanmuuttajaryhmien integraation tutkimusta. Lisäksi suomalaisten maahanmuutto- ja ulkomaalaisasenteiden tutkimuksella on Suomessa jo pitkähköt perinteet.

Tässä artikkelissa esitellään etenkin Suomeen suuntautuvan maahanmuuton väestövaikutusten arvioinnin taustaksi kansainvälisen muuttoliikkeen väestövaikutuksia käsittelevää tutkimusta. Muita Euroopan maita käsittelevän tutkimuksen asettaminen suomalaiseen kontekstiin antaa käsityksen siitä, millä ehdoin maahanmuutto voi olla positiivinen resurssi Suomen väestökehityksen kannalta.

Maahanmuuttajan määrittelemisen on kiistanalainen kysymys, ja määritelmät sinänsä ovat jo poliittinen kannanotto. Siksi aluksi esitellään erilaisia vaihtoehtoja maahanmuuttajaväestön rajaamiseksi. Osiossa 5.2 luodaan katsaus maahanmuuttajaväestöihin eri Euroopan maissa. Katsaus luo kontekstin Suomen paikan määrittelylle muuttoliikkeiden Euroopassa.

Kansainvälisen muuttoliikkeen suorilla väestövaikutuksilla tarkoitetaan maasta- ja maahanmuuton aiheuttamia väestömuutoksia. Maahanmuuton suoriin väestövaikutuksiin keskittyy myös viime vuosina vellone keskustelu korvaavasta maahanmuutosta, eli siitä, missä määrin maahanmuutolla voidaan korvata väestön vanhenemisesta sekä lasten ja työikäisen väestön vähenemisestä aiheutuvia muutoksia ikärakenteessa ja näin vaikuttaa ikärakenteen muutoksesta aiheutuviin yhteiskunnallisiin seurauksiin. Maahanmuutolla on kuitenkin myös epäsuorat väestövaikutuksensa, jotka ovat pitkällä aikavälillä jopa suoria vaikutuksia merkittävämpiä. Nämä liittyvät sukupuoli- ja ikärakenteeseen, hedelmällisyyteen ja kuolleisuuteen. Maahanmuuttajaväestö kasvaa useimmiten nopeammin kuin kantaväestö. Näitä kansainvälisen muuttoliikkeen väestövaikutuksia käsitellään jaksossa 5.3.

Vaikka kansainvälisen muuttoliikkeen rooli on yhä keskeisempi useimpien länsimaiden väestökehityksen kannalta, on sen ennustaminen haastavinta kaikista väestömuutoksiin vaikuttavista tekijöistä kansainvälisiin muuttoihin liittyvien lukuisien epävarmuustekijöiden vuoksi. Maasta- ja maahanmuuton ennustaminen olisi tehtävän vaikeudesta huolimatta kuitenkin keskeistä palvelujärjestelmän ja muun yhteiskuntasuunnittelun kannalta, sekä esimerkiksi työvoiman tarjonnan ja kysynnän näkökulmasta. Väestöennusteissa arvioidaan muuttoliikkeitä lukuina, mutta yhteiskuntasuunnittelun kannalta myös muuttoliikkeen laadullisen puolen ennustaminen on yhtä tärkeää. Esimerkiksi maahanmuuton osalta olisi tiedettävä, mitkä tekijät muuttomotiiveissa korostuvat: työperäinen muutto, perhesyyt vai pakolaisuus, mitkä lähtöalueet ovat keskeisimpiä, tai mikä on maahanmuuttajien sukupuoli- ja ikärakenne. Jaksossa 5.4 luodaan katsaus muuttoliike-ennusteiden rakentamiseen, sekä hahmotellaan mallia, jolla ennusteista voisi tehdä kattavampia ja perustellumpia.

Maahanmuutolla on vaikutuksia väestön määrään, ikärakenteeseen ja talouteen. Mikäli maahanmuuton tavoitteena on vaikuttaa talouskasvuun, maahanmuuttajien kiinnittyminen työmarkkinoille on ratkaisevaa. Maahanmuuttajat voidaankin työmarkkina-asemansa perusteella jakaa kolmeen ryhmään, joita ovat ensisijaisesti työn vuoksi maahanmuuttaneet, muut kuin ensisijaisesti työnvuoksi maahanmuuttaneet, sekä dokumentoimattomat maahanmuuttajat. Jaksossa 5.5 tarkastellaan näiden eri maahanmuuttajatyypin työmarkkina-asemaa Suomessa.

Skenaariot perustuvat mekaanisiin laskentamalleihin, mutta maahanmuuttoon perustuu paljon laadullisia taustatekijöitä, jotka eivät tule esiin skenaariolaskelmissa. Tulevaisuuslaskelmissa liiteraportissa esitetään erilaisia maahanmuuttoa kuvaavia skenaariolaskelmia. Osiossa 5.6 tarkastellaan, millaisten taustaoletusten varassa skenaariolaskelmia pitäisi tarkastella ja soveltaa.

Muuttoliikkeiden suuntaan ja laatuun ei voida vaikuttaa yksinomaan maahanmuuttopoliittisella päätöksenteolla. Maahanmuuttopoliittisilla välineillä on kuitenkin merkitystä maahanmuuton hallinnoinnissa. Näitä hallinnollisia välineitä ja niiden vaikuttavuutta tarkastellaan viimeisessä osiossa 5.7.

Tilastolähteinä artikkelissa käytetään Suomen osalta Tilastokeskuksen aineistoa, ja kansainvälisen vertailun osalta OECD:n ns. SOPEMI-raportin tietoja. Verrattuna Eurostatin tilastolähteisiin OECD:n aineisto on kattavampaa sisältäen paitsi Eurostatin kokoamat tiedot, myös laajemmin vertailevaa ja pitemmälle jalostettua aineistoa OECD-maista. Lisäksi artikkelissa on käytetty Euroopan neuvoston, EU:n komission ja YK:n piirissä tehtyjä analyyskejä ja tutkimuksia kansainvälisen muuttoliikkeen trendeistä, niiden taustatekijöistä ja mahdollisesta tulevaisuuden suunnasta.

## Kuka on maahanmuuttaja?

Kansainvälisten vertailujen tekeminen maahanmuuttajaväestöistä eri maissa on vaikeaa, koska ei ole olemassa yksiselitteistä käsitettä "maahanmuuttajaväestö", jonka määrittelystä vallitsisi kansainvälinen konsensus. Esimerkiksi Saksassa tilastoidaan kansalaisuus, mutta ei syntymämaata. Pohjoismaissa, joissa on hyvin kattavat väestötilastot, on mahdollista tunnistaa maahanmuuttajataustainen väestö vanhempien syntymämaata myöten. Isossa-Britanniassa ei ole tilastoja ulkomaan kansalaisista, sen sijaan on tietoa "ei-valkoisten" määrästä, joka on johdettu epäsuorasti väestönlaskennan ja eräiden muiden tilastolähteiden tiedoista. Tällainen Isossa-Britanniassa ja esimerkiksi USA:ssa käytetty etnisyyden luokitus on kielletty syrjivänä useimmissa Euroopan maissa – mukaan luettuna Suomi. Etnisyyden luokittelusta käydään aika ajoin keskustelua eri maissa: antaisivathan etnisyyteen perustuvat tilastot mahdollisuuden seurata sosioekonomisen tasa-arvon toteutumista. Tilastointia säätelevät muutkin näkökohdat. Etnisyydestä tai uskonnosta kertovilla väestörekisterimerkinnöillä on karvas historia: esimerkiksi natsimiehityksen aikana Ranskassa pystyttiin poimimaan juutalaiset muun väestön joukosta yksinkertaisesti väestörekisteriluokituksen perusteella.

Maahanmuuttajaväestön määrittelemistä vaikeuttaa myös vaihteleva kansalaisuuslainsäädäntö: joissain maissa, kuten Pohjoismaissa kansalaisuutta voi hakea verrattain lyhyen asumisajan jälkeen, jolloin kansalaisuuden saaneet häviävät kansalaisuuden perusteella tehdyistä tilastoista.

Suomessa luokituspulma on tullut ajankohtaiseksi vasta maahanmuuttajaväestön "vanhetessa". Viime aikoihin asti Suomen maahanmuuttajaväestö oli helppo haarukoida tilastoista kansalaisuuden perusteella, mutta tilanne on muuttumassa sitä mukaa kun yhä useampi Suomessa asuvista saa Suomen kansalaisuuden.

Oheisessa taulukossa 5.1 väestön etnisen luokittelun ja erilaisten alkuperäkategorioiden mutkikkautta havainnollistetaan ristiintaulukoimalla vanhempien syntymämaa ja kansalaisuus sekä heidän lapsensa syntymämaa ja kansalaisuus. Taulukossa luokka *Ca* kattaa Suomen väestön pääosan, eli Suomessa syntyneet Suomen kansalaiset, joiden vanhemmat ovat myös Suomessa syntyneitä Suomen kansalaisia. Luokat *Aa*, *Ab*, *Ba* ja *Bb* kuvaavat maahanmuuttajien lapsia, toista sukupolvea. Ryhmät *Bc* ja *Bd* kuvaavat ensimmäisen polven maahanmuuttajaväestöä, joista *Bc* luokassa olevat ovat siis saaneet Suomen kansalaisuuden. Jäljelle jäävät luokat kuvaavat niitä suomalaisia, jotka ovat erilaisten maasta- ja maahanmuuttojen seurauksena syntyneet muualla kuin Suomessa ja/tai ovat muuttojen seurauksena jonkun muun maan kuin Suomen kansalaisia. Esimerkkinä näistä ryhmistä ovat ulkomailta adoptoidut lapset sekä ulkomailta asuneiden suomalaisten lapset.

**Taulukko 5.1** Maahanmuuttajataustan vaihtoehdot.

LAPSI	VANHEMMAT		
	Toinen vanhem- mista syntynyt ulkomailla, toinen Suomessa	Molemmat van- hemmista synty- neet ulkomailla	Molemmat van- hemmat synty- neet Suomessa
	A	B	C
Suomen kansalainen, syntynyt Suomessa a	Aa	Ba	Ca
Ulkomaan kansalainen, syntynyt Suomessa b	Ab	Bb	Cb
Suomen kansalainen syntynyt ulkomailla c	Ac	Bc	Cc
Ulkomaan kansalainen syntynyt ulkomailla d	Ad	Bd	Cd

Lähde: Westin 2000, 57.

Kuinka lähelle poliittisesti herkkää etnisen alkuperän luokittelua tullaan, kun vanhempien syntymämaa ja tulevaisuudessa kenties isovanhempien syntymämaata käytetään ihmisten luokitteluperusteena? Kuinka tarkkoja tilastoja ja millä perusteilla maahanmuuttajataustaisesta väestöstä tarvitaan, jotta voidaan esimerkiksi tutkia maahanmuuttajataustaisen väestön sosioekonomista asemaa suhteessa valtaväestöön? Nämä ovat kysymyksiä, joiden eteen Suomessa tullaan tulevana vuosina "maahanmuuttajavuosisikertojen" vanhetessa.

Tässä raportissa käytetään käsitettä ulkomaalainen tai ulkomaan kansalainen juridisessa mielessä viittaamaan niihin, joilla ei ole asuinmaansa kansalaisuutta. Maahanmuuttaja on laajempi käsite, ja sillä tarkoitetaan sekä ulkomaan kansalaisia, että ulkomailla syntyneitä ns. ensimmäisen polven muuttajia, joilla on jo asuinmaansa kansalaisuus. Maahanmuuttajataustaisella väestöllä tarkoitetaan edellisten lisäksi ensimmäisen polven maahanmuuttajien jälkeläisiä, toisin sanoen ns. toisen polven maahanmuuttajia, joiden vanhemmat tai toinen vanhemmista on syntynyt ulkomailla. Tästä väestöstä useimmilla mailla ei ole tarjota tilastotietoja.

On huomattava, että YK:n määritelmän mukaisesti maahanmuuttajalla tarkoitetaan pysyvästi maahanmuuttanutta, jolloin pysyvyyden kriteerinä pidetään vähintään vuoden maassa asumista. Tätä kriteeriä eivät kuitenkaan kovin monet maat – kuten Keski-Euroopan suuret maahanmuuttomaat – enää noudata. Suomessa maahanmuuttajia koskevat tilastot eivät kuvaa lyhytaikaisia, muutaman viikon tai kuukauden viipyviä muuttajia, joita kuitenkin on runsaasti. Viron EU-

jäsenyyttä on lisännyt, ja tulee lisäämään juuri lyhytaikaista työkeikkailua, joka ei näy missään rekistereissä.

## 5.2 Maahanmuuttajaväestöt eri maissa

### **Maahanmuuttajaväestöt EU-maissa**

Keski- ja Pohjois-Euroopan maat alkoivat rekrytoida työvoimaa rajojensa ulkopuolelta pian toisen maailmansodan jälkeen selviytyäkseen jälleenrakennuksesta ja teollisuuden lisääntyvästä työvoiman tarpeesta. Tätä kautta voidaan kutsua eurooppalaisen maahanmuuton sotien jälkeisen ajan ensimmäiseksi aalloksi. Siirtotyöläisiä vastaanottaneissa maissa työvoiman värväys vaihtui taloudellisten olosuhteiden muututtua tiukkenevaksi maahanmuuton kontrolliksi 1980-lukuun mennessä. Vaikka väylät työperustaiselle maahanmuutolle tukkeutuivat, maahanmuuttajien määrä nousi edelleen nopeasti. 1970-luvun öljykriisistä alkanut toisen maailmansodan jälkeisen maahanmuuton toinen aalto toi Eurooppaan runsaasti turvapaikanhakijoita ja pakolaisia. Esimerkiksi vuonna 1981 läntisessä Euroopassa rekisteröitiin 120 000 turvapaikkahakemusta, ja vuoteen 1985 mennessä luku oli noussut 167 000 hakemukseen (Salt ym. 2000, 5).

Myös perheiden yhdistäminen lisäsi uusien tulijoiden määrää nopeasti 1970-luvulta lähtien. Aiemmin tulleet maahanmuuttajat toivat perheenjäsenensä lähele ja toisen polven maahanmuuttajatkin hakevat aviopuolisonsa usein lähtömaista (Salt ym. 2000, 5). Laillisten maahanmuuttoväylien niukkuus lisäsi muuttoliikkeisiin liittyviä harmaan talouden ilmiöitä, kuten ihmiskuljetusta ja väärrennettyjen asiapaperien kauppaa. Euroopan unionin maat ovat vastanneet turvapaikanhakijoiden voimakkaasti nousseeseen määrään ja harmaan talouden ilmiöihin tiukentamalla jatkuvasti maahanmuuton kontrollia esimerkiksi kuljetus-sanktioin ja ulkorajojen lisääntyvällä valvonnalla.

Euroopan reuna-alueiden maat, kuten Espanja, Italia, Portugali ja Suomi, jotka aiempina vuosikymmeninä olivat olleet työvoimaa luovuttavia maita, ryhtyivät 1980-lukuun mennessä vastaanottamaan maahanmuuttajia. Aiemmin siirtotyöläisiä värvänneille maille kirkastui samoihin aikoihin se, että maahanmuuttajat olivat asettuneet pysyviksi vähemmistöiksi sen sijaan, että olisivat palanneet kotiseuduilleen, kuten aiemmin ajateltiin käyvän sen jälkeen, kun teollisuuden välittömän työvoimantarve oli saatu tyydytettyä (esim. Joly 2000, 31; Salt ym. 2000, 5). Ulkomaalaisten asemaan liittyvään juridiikkaan ja poliittisiin oikeuksiin alettiin kiinnittää lisääntyvässä määrin huomiota. Syntyi keskustelu pysyvästi maassa oleskelevien ulkomaalaisten oikeuksista, kansalaistamisesta ja mahdollisuudesta kaksoiskansalaisuuteen.



Maahanmuuttajia oli alun alkaen houkuteltu teollisuuden tehtäviin, mutta niiden merkitys maahanmuuttajien työllistäjänä kutistui 1980-luvulta lähtien tuotannon siirtyessä halvempien tuotantokustannusten maihin. Jäljelle jääneen teollisuuden automatisointi ja tuotantorakenteen muutos vähensivät vähän koulutetun työvoiman tarvetta. Maahanmuuttajien työvoimaa ei enää tarvittu eikä kelpuutettu teollisuuteen samassa määrin kuin aiempina vuosikymmeninä, ja monet pitkään maassa olleet jäivät työttömiksi vailla kielitaitoa tai sellaista koulutusta, joka olisi edesauttanut uudelleen työllistymistä. Uudet tulijat olivat pääosin pakolaisia tai aiemmin tulleiden maahanmuuttajien perheenjäseniä, ja heidän työllistymisensä ilman yhteiskunnan toimenpiteitä oli vaikeampaa kuin aiemmin työn vuoksi muuttaneiden työllistyminen. (esim. Holzer 1996; Knocke 1999; Sassen 1998; 1999.)

Keski-Euroopan suuret maahanmuuttajaväestöt ovat seurauksia toisen maailmansodan jälkeisistä työvoimavirroista, 1970-luvulta lähtien vauhtiin päässeestä perheenyhdistämismuutosta, ja 1980-luvulla lisääntyvistä turvapaikanhakijoista. Eri maiden maahanmuuttajaväestön rakenne heijastelee niiden asemaa maailmantaloudessa: maahanmuuttajat tulevat usein entisistä siirtomaista, maista, joista on rekrytoitu paljon työvoimaa tai joihin muuten on erityissuhteet. Vaikka Etelä-Euroopan maat Portugali, Espanja, Italia ja Kreikka muuttuivat 1980–1990-lukujen vaihteessa maahanmuuttajia vastaanottaviksi maiksi, olivat ne 1940–1970-luvuilla työvoimaa Pohjois- ja Keski-Eurooppaan luovuttavia maita – kuten myös Suomi. Myös Turkki, entisen Jugoslavian, ja myöhemmin Pohjois-Afrikan maat ovat olleet merkittäviä työvoimaa luovuttavia maita. Näistä maista lähtöisin olevat maahanmuuttajat muodostavat edelleen merkittävän osan Pohjois- ja Keski-Euroopan maiden maahanmuuttajaväestöstä.

1990-luvun loppupuolella EU- ja EFTA-maissa asuvista noin 20 miljoonasta ulkomaan kansalaisesta 65 prosenttia oli eurooppalaisia, afrikkalaisia oli 16 prosenttia ja aasialaisia 11 prosenttia. Noin kolmasosa kaikista ulkomaan kansalaisista oli kotoisin toisesta EU-maasta. Ulkomaan kansalaisten lähtöalueiden osuudet Euroopan ulkomaalaisväestöstä ovat pysyneet useita vuosia suurin piirtein samoina. Nämä luvut osoittavat, että populistiset tulkinnat turvapaikanhakijoiden ja kehitysmaista kotoisin olevien maahanmuuttajien hyökyaallosta Eurooppaan ovat liioiteltuja. Suurin osa EU-maihin – myös Suomeen – tulevista maahanmuuttajista muuttaa perhesyistä. (Esim. Salt & Clarke 2002; Sassen 1999; SO-PEMI 2003.)

Eri maissa ulkomaalaisväestön lähtöalueiden osuudet kuitenkin vaihtelevat heijastellen maiden ulkosuhteita ja työvoiman rekrytointimaita. Esimerkiksi Saksassa asuu 60 prosenttia EU ja EFTA -maiden 3 300 000 entisen Jugoslavian kansalaisesta, ja 74 prosenttia 2 800 000 Turkin kansalaisesta. Vastaavasti Ranskassa asuu 93 prosenttia EU:n ja EFTA:n 660 000 Algerian ja 70 prosenttia 290 000

Tunisian kansalaisesta. Isossa-Britanniassa taas asuu 59 prosenttia 200 000 Intian ja 45 prosenttia 156 000 Pakistanin kansalaisesta.

On huomattava, että nämä luvut kuvaavat em. maiden kansalaisten osuuksia ja lukumääriä. Mukana siis eivät ole ne, tavallisimmin useita vuosia aiemmin muutaneet, jotka ovat jo ehtineet saada asuinmaansa kansalaisuuden – kansalaisuuden hakemisen ehtona on tavallisimmin 5–10 vuoden pysyvä asuminen maassa. Luvut kuvaavat siis erityisesti muiden kuin Saksan<sup>1</sup> osalta kohtuullisen tuoretta maahanmuuttajakohorttia. Se, että muutamista tietyistä maista kotoisin olevat maahanmuuttajayhteisöt ovat jatkaneet kasvuaan siitä huolimatta, että maahanmuuttokanavat ovat kaventuneet ja laajamittaista työvoiman rekrytointia ei enää ole, kertoo kansainvälisen muuttoliikkeen perusmekanismeista. Maahanmuuttajat hakeutuvat niihin maihin ja niille seuduille, missä asuu muitakin saman etnisen ryhmän, tai vielä kotiseudun, edustajia (esim. Schoorl ym. 2000). Ilmiötä kutsutaan ketjumuutoksi: maahanmuuttajat vetävät puoleen lisää maahanmuuttajia, ja muuttoliikettä tietyltä alueelta on vaikea rajoittaa, kun se on kerran alkanut. Voikin sanoa, että Eurooppaan suuntautuvan maahanmuuton perustrendi on se, että jo olemassa olevat maahanmuuttajayhteisöt jatkavat kasvuaan paljolti riippumatta siitä, millaista maahanmuuttopolitiikkaa vastaanottavat maat harjoittavat. "Uusien" merkittävien maahanmuuttajayhteisöjen syntyminen on nykyisen selektiivisen maahanmuuttopolitiikan aikakautena huomattavasti vaikeampaa ja hitaampaa, kuin mitä se oli sotien jälkeisen työvoiman massamuuton aikakautena. (Vrt. Compton & Courbage 2002, 556–557.)

Muuttoliikkeen kehittyminen uusissa EU-maissa näyttää seuraavan samaa kehitystrendiä kuin muuallakin Euroopassa: maat muuttuvat hiljalleen maastamuuttomaista maahanmuuttomaiksi. Esimerkiksi Sloveniassa ja Slovakiassa väestö vähenisi ilman maahanmuuttoa. Tšekeissä, Virossa ja Unkarissa nettomuutto on positiivinen, mutta väestön määrä laskee siitä huolimatta syntyvyyslukujen alhaisuuden vuoksi. Tämä tukee tutkimustuloksia, joiden mukaan uusista jäsenmaista ei ole odotettavissa merkittävää muuttoliikettä vanhoihin jäsenmaihiin. (Communication from the Commission... 2004, 12–13.)

Koska kansalaisuuslainsäädäntö vaihtelee eri maissa, se vaikuttaa siihen, keitä lasketaan ulkomaalaisväestöön. Siksi maahanmuuttajataustaisen väestön määrää ja väestöosuutta on mielekkäämpää tutkia syntymämaan perusteella. Tämä ei kuitenkaan juurikaan muuta Suomen sijoitusta kansainvälisessä vertailussa maahanmuuttajataustaisen väestön väestöosuuksista.

---

<sup>1</sup> Se, että Saksassa on suuret määrät ulkomaan kansalaisia kertoo Saksan tiukasta kansalaisuuslainsäädännöstä. Lainsäädäntöä on nyttemmin liberalisoitu, mutta aiemmin lainsäädännössä vaadittiin verisiteen omaista sidettä Saksaan, joka merkitsi sitä, että maassa on runsaasti toisen ja kolmannenkin polven maahanmuuttajia ilman Saksan kansalaisuutta.

**Taulukko 5.2** Ulkomaalainen tai ulkomailla syntynyt väestö eräissä OECD-maissa vuosina 1996 ja 2001.

	Tuhansia		Muutos %
	1996	2001	
Itävalta	728	764	0,97
Belgia	912	847	-1,47
Tšekki	199	211	1,20
Tanska	238	267	2,33
<b>Suomi</b>	<b>74</b>	<b>99</b>	<b>5,97</b>
Ranska (1990–99)	3 597	3 263	-0,97
Saksa	7 314	7 319	0,01
Kreikka	..	762	..
Unkari	143	116	-3,96
Islanti	..	10	..
Irlanti	118	151	5,11
Italia	1 096	1 363	4,46
Japani	1 415	1 779	4,68
Korea	149	230	9,08
Luxemburg	143	167	3,14
Alankomaat	680	690	0,31
Norja	158	186	3,37
Portugali	173	224	5,28
Slovakia	24	29	4,02
Espanja	539	1 109	15,52
Ruotsi	527	476	-2,00
Sveitsi	1 338	1 419	1,19
Iso-Britannia	1 934	2 587	5,99

Lähde: SOPEMI 2003.

Suomeen suuntautuva maahanmuutto on kansainvälisesti erittäin pientä<sup>2</sup>. Kyse ei ole vain absoluuttisista maahanmuuttoluvuista, vaan myös suhteellisista luvuista, eli maahanmuutosta 1 000 asukasta kohden. Maahanmuuttajaväestö on kuitenkin lisääntynyt Suomessa nopeammin kuin useammassa muussa OECD-maassa. Tältä osin Suomi on samassa seurassa kuin monet muut myöhäiset maahanmuuttomaat, kuten Japani, Irlanti, Italia ja Unkari. (SOPEMI 2003.)

### **Suomi maahanmuuttomaana**

Suomi on suuren osan historiaansa ollut maastamuuttomaa. Suomessa syntyneitä ja heidän jälkeläisiään asuu ulkomailla yli miljoona. Vaikka muuttoliikettä on suuntautunut paljon Pohjois-Amerikkaan ja Australiaan, on Ruotsi ollut – ja on edelleen – suosituin kohdema. Suuren muuton vuosina 1960–1970-lukujen

<sup>2</sup> Ks. myös tulevaisuuselonteon liiteraportti 1.

taitteessa kymmenesosa suurista ikäluokista muutti maasta. Luvut ovat niin suuria, että ne ovat aiheuttaneet jopa väestön vähenemistä. Onkin laskettu, että ilman sotien jälkeistä maastamuuttoa Suomen väestö olisi lähes 400 000 henkeä suurempi kuin mitä se on nykyisin (Loikkanen & Parkkinen 1999).

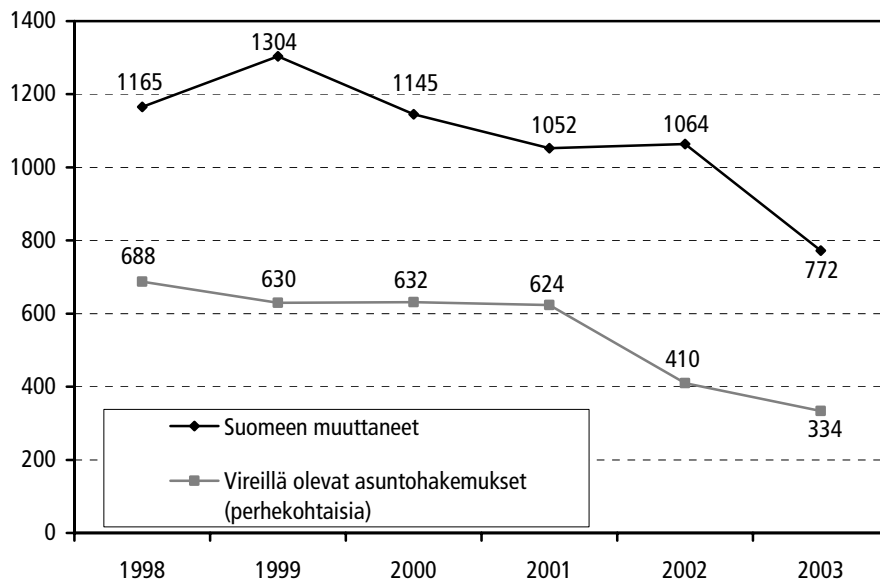
Suomeen suuntautuva muutto on ennen 1990-lukua ollut tyypillisesti Suomesta lähteneiden paluumuuttoa. Suomen maahanmuuttajaväestön kansallisuusrakente kertoo siitä, että Suomella ei ole ollut siirtomaasiteitä eikä muita erityissuhteita tiettyihin lähtöalueisiin, ja että Suomi oli mukana toisen maailmansodan jälkeisessä työvoimamuutossa työvoimaa luovuttavana, eikä vastaanottavana maana.

Suomen maahanmuuton erityinen piirre on ns. etninen paluumuutto, ts. inkerinsuomalaisten maahanmuutto entisen Neuvostoliiton alueelta, joka alkoi virallisesti vuodesta 1991. Etninen paluumuutto on suurelta osin vaikuttanut siihen, että Suomen maahanmuuttajaväestöstä lähes 40 prosenttia on kotoisin entisen Neuvostoliiton alueelta. Vastaava entisen Neuvostoliiton alueen etninen paluumuutto-ohjelma on nostanut maahanmuuttajien määrää esimerkiksi Saksassa, Unkarissa ja Kreikassa.

Vuoden 2003 lopussa Suomessa asui 25 000 inkerinsuomalaista paluumuuttajaa. Sekä Venäjältä että Virosta tulleiden inkerinsuomalaisten maahanmuutto on ollut laskussa vuodesta 1999. Vuonna 1999 Venäjältä muutti 1 004 henkeä, ja Virosta 300. Vuoden 2004 ensimmäisellä kolmanneksella Venäjältä muutti 110 henkeä ja Virosta ainoastaan 25. Mikäli kehitys jatkuu samanlaisena, inkerinsuomalaisten paluumuuttajien määrä jäisi vuonna 2004 ainoastaan noin 400 henkilöön, eli alle kolmannekseen vuoden 1999 luvuista. On syytä epäillä, että erityisesti Viros-ta suuntautuva paluumuutto laskee edelleen.

Lainsäädännöllisillä ja hallintokäytäntöön liittyvillä muutoksilla on selkeä vaikutus inkerinsuomalaisten muuttovirtaan. Viimeisimmän muutoksen (1.10.2003) jälkeen inkerinsuomalaisilta päähakijoilta edellytetään suomalaisen syntyperän ja muuttovalmennuskurssin käymisen lisäksi auttavaa suomenkielen taitoa, joka todetaan erikseen heitä varten kehitetyssä testissä sekä asuntoa Suomessa. Mikäli siis inkerinsuomalaisten paluumuuttokriteereitä edelleen rajataan tulevaisuudessa, muuttovirran voi odottaa ehtyvän. Lisäksi Virosta ja jossain määrin myös Venäjältä suuntautuvaa muuttoa vähentävät parantuneet taloudelliset odotukset.

**Kuvio 5.1** Paluumuutto entisen Neuvostoliiton alueelta vuosina 1998–2003.



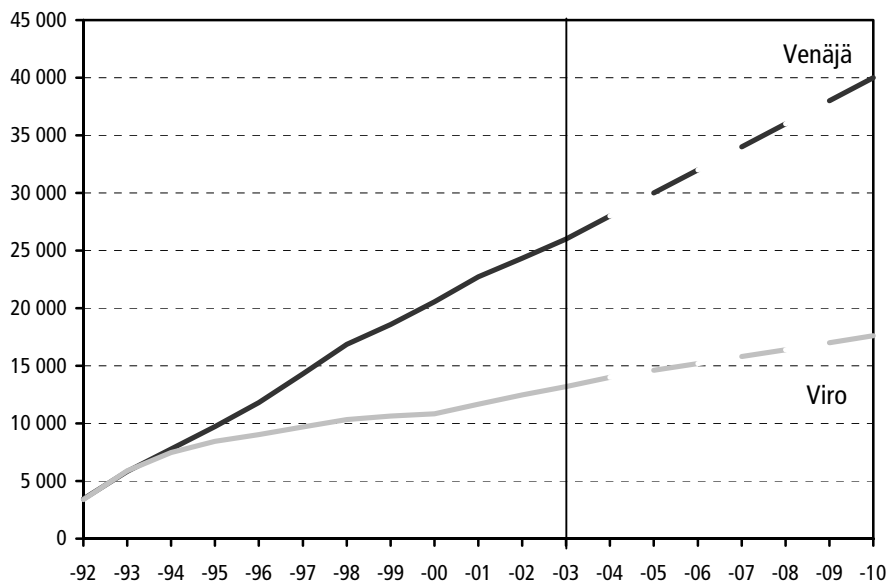
Lähde: Työministeriö.

Venäjän ja Viron kansalaiset ovat Suomen suurimmat ulkomaalaisryhmät. Venäläisten ja virolaisten maahanmuutto on suurimmalta osalta perustunut inkerinsuomalaisten paluumuuttoon, sekä perhesyihin, kuten avioitumiseen Suomen kansalaisen tai Suomessa pysyvästi asuvan ulkomaalaisen kanssa. Venäläiset ja virolaiset ovat suurimpia kansalaisuusryhmiä myös työperusteisesti maahanmuuttaneiden joukossa. Työn vuoksi pysyvästi muuttaneet ovat kuitenkin kaiken kaikkiaan pieni ryhmä virolaisten ja venäläisten joukossa. Monista syistä on todennäköistä, että tulevaisuudessakin Viro ja Venäjä ovat Suomeen tulevien maahanmuuttajien tyypillisimpiä lähtömaita siitä huolimatta, että etnisperustainen maahanmuutto on vähenemässä. Tätä puoltavat useat seikat, kuten maiden läheisyys, madaltuva maahanmuuttokynnys sitä mukaa, kun yhä useammalla venäläisellä ja virolaisella on sosiaalisia suhteita Suomeen, elintasoerot erityisesti Venäjän ja Suomen välillä, venäläisten ja erityisesti virolaisten verrattain hyvä työmarkkina-asema Suomessa, sekä lisääntynyt työperustainen muutto Suomeen.

Seuraavassa kuviossa 5.2 on hahmoteltu Viron ja Venäjän kansalaisten määrän kehitystä Suomessa toteutuneen trendin mukaisesti vuoteen 2010. Mikäli Venäjän ja Viron kansalaisten määrän nousu jatkuu toteutuneen trendin mukaisena, vuonna 2010 Suomessa asuisi 40 000 Venäjän ja lähes 18 000 Viron kansalaista. On huomattava, että venäjänkielinen väestö on huomattavasti suurempi, kuin Venäjän kansalaisten määrä. Venäjänkielisiin lukeutuvat lisäksi muiden IVY-maiden, kuten Ukrainan ja Valko-Venäjän kansalaiset, sekä Suomen kansalai-

suuden saaneet entiset näiden maiden kansalaiset. Lisäksi toisen polven maahanmuuttajien, eli Suomessa syntyneiden venäjänkielisten Suomen kansalaisten määrä nousee jatkuvasti.

**Kuvio 5.2** Venäjän ja Viron kansalaisten määrän kehitys Suomessa vuosina 1992–2003, sekä trendiennuste vuosille 2004–2010.



Venäjän tilastokeskuksen (Goskomstat) sekä Venäjän tiedeakatemian tilastot maastamuutosta osoittavat, että Suomi on ollut vuosina 1999–2002 Venäjältä suuntautuvan muuton neljänneksi yleisin kohdema Saksan, Israelin ja USA:n jälkeen.<sup>3</sup> Saksan, Israelin ja Suomen suosiota muuttokanavana selittää maissa käytössä oleva etnisperäinen maahanmuuttopolitiikka. Venäjällä on vuoteen 2004 asti rekisteröity kansalaisten etninen tausta, ja näiden perusteella Suomeen muuttaneet ovat sekä vuonna 1999 että 2002 olleet tavallisimmin etnisyydeltään venäläisiä tai suomalaisia. Suomeen muuttajat ovat suurimmalta osalta kotoisin Luoteis-Venäjältä Karjalan, Leningradin oblastin ja Pietarin alueilta. Mielienkiintoista on se, että vuosien 1999 ja 2002 välillä suurimmista kaupungeista Pietarista ja Moskovasta muuttaneiden määrä on vähentynyt samalla kun Karjalan ja Leningradin oblastiin muuttaneiden määrä on noussut. Todennäköisesti syynä on elinolojen ja taloudellisten odotusten paraneminen suurissa kaupungeissa samalla kun elinolot ja odotukset syrjäisemmillä seuduilla, kuten juuri Karjalassa heikkenevät. Toistaiseksi ei ole tilastotietoa siitä, miten lähtöalueiden

<sup>3</sup> Goskomstatin ja Venäjän tiedeakatemian maastamuuttotilastojen luvut ovat pienempiä kuin em. maiden maahanmuuttoluvut. Suuri osa Venäjältä muuttavista ei todennäköisesti rekisteröi maastamuuttoa.

muutos on vaikuttanut maahanmuuttavien koulutus- tai ammattirakenteeseen. Edellä kuvatut vertailutiedot osoittavat, että venäläiset tilastolähteet yhdistettynä suomalaisiin tarjoavat hyviä mahdollisuuksia muuttovirtojen ja niihin vaikuttavien tekijöiden analyysiin ja ennustamiseen.

Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden määrä nousi Suomessa voimakkaasti 1990-luvun alussa pääosin somalialaisten ja entisestä Jugoslaviasta tulleiden turvapaikanhakijoiden myötä. Humanitaarisen maahanmuuton voi jakaa kolmeen osaan: a) kiintiöpakolaiset, b) myönteisen päätöksen turvapaikkamenettelyssä saaneet, ja c) perheen yhdistämisen kautta Suomeen muuttaneet. Pakolaisuutta on maahanmuuttoon vaikuttavista tekijöistä vaikein ennustaa, koska siihen vaikuttavat voimakkaasti maan ulkopuolella tapahtuvat tekijät, joihin yksittäisen valtion vaikutusmahdollisuudet ovat vähäiset. Kuitenkin naapurimaiden pakolaispolitiikka, kuten turvapaikka- ja perheen yhdistämiskriteerien muutokset, vaikuttavat naapurimaiden tilanteeseen: esimerkiksi Ruotsin kiristäessä pakolaispolitiikkaansa on todennäköistä, että turvapaikanhakijoita hakeutuu Suomeen. Vuoden 2003 lopussa Suomessa oli 23 452 pakolaista, tai pakolaiseksi rinnastettavaa henkilöä.

Entisen Neuvostoliiton lisäksi suomalaissyntyisten paluumuutto on tuonut Suomeen Ruotsin ja USA:n kansalaisia, joita on yhteensä noin 8 000. Vuonna 2003 Suomessa oli yhteensä runsaat 8 000 Ruotsin ja runsaat 2000 USA:n kansalaista. Näiden ryhmien koko on noussut hitaasti ja tasaisesti viime vuosina. Muuton luonne on ollut ikääntyneempien paluumuuttoa, jonka työmarkkina- ja väestövaikutukset ovat vähäiset. Suomalaissyntyisten paluumuuttovirran voi ennustaa vähenevän ensimmäisen polven väistyttyä. Maastamuuttajien toinen polvi on kansainvälisten tutkimusten mukaan hyvin vähäisessä määrin kiinnostunut muuttamaan pysyvästi vanhempiansa alkuperämaahan.

Vaikka taloudellinen tilanne on tasaantunut Ruotsin ja Suomen välillä, muutetaan Suomesta edelleen pois, ja Ruotsi on edelleen ykköskohdemaana. Maastamuuton luonne on kuitenkin muuttunut huomattavasti massamuuton vuosista. Maastamuuttajat ovat usein pitkälle koulutettuja, jotka muuttavat maasta aluksi vain määräajaksi työn, opiskelun tai perheen vuoksi. Perinteisten, vähemmän koulutettujen työn perässä lähtijöiden määrä on nykyisin pienempi kuin suuren maastamuuton vuosikymmeninä. Tuotantotapojen ja työllisyysrakenteen muuttua maailmassa ei ole juuri enää maita, jotka tarjoaisivat Suomea parempia elinoloja vähemmän koulutetuille suomalaisille. Viimeisen viiden vuoden aikana maastamuuttajia on ollut 12 000–14 000 vuosittain, ja vuoden 2004 ensimmäisellä puolikkaalla luku oli 6 251 henkeä. Julkisuuksessa esitetyt huolet lisääntyvästä maastamuutosta ja erityisesti koulutettujen joukkopaosta eivät siis tilastojen valossa vielä saa vahvistusta. Sekä maasta- että maahanmuutto ovat lisääntyneet tasaisesti 1990 alusta lähtien. Tämä on yksi merkki Suomen globalisaatiokehityksestä: kansainvälisesti verkostoitunut yhteiskunta on myös keskellä muuttovirtoja. Maasta- ja maahanmuuton voi olettaa kasvavan.

Suomesta tuli varsinainen maahanmuuttomaa vasta 1980–1990-lukujen taitteessa: maahanmuuttajia tuli enemmän kuin lähti, ja muuttajat olivat pääosin muita kuin paluumuuttavia suomalaisia. 1990-luvun alkuvuosina Suomeen tuli turvapaikanhakijoita erityisesti Somaliasta ja entisestä Jugoslaviasta. Entisen Neuvostoliiton alueen suomalaisten muutto Suomeen alkoi. Pakolaisten ja entisen Neuvostoliiton paluumuuttajien maahanmuutosta huolimatta avioliitto Suomen kansalaisten tai Suomessa pysyvästi asuvan ulkomaalaisten kanssa, sekä muut perhesyyt ovat edelleenkin yleisin syy muuttaa Suomeen. Tässä mielessä Suomen tilanne ei poikkea EU:n ja OECD:n yleisestä trendistä. Vuonna 2001 Suomessa oli 42 000 sellaista avo- tai avioliittoa, joissa toinen on ulkomailla, ja toinen Suomessa syntynyt. Näiden liittojen määrä on noussut tasaisesti viimeisen kymmenen vuoden aikana noin 2 000 vuosittain. Pakolaisten perheenyhdistäminen tuo työministeriön arvion mukaan vuosittain Suomeen 500 maahanmuuttajaa.

Suomen kansalaisia on vuosina 2002 ja 2003 muuttanut ulkomaille hieman enemmän, kuin mitä ulkomaan kansalaisia on muuttanut Suomeen. Suomen saama nettomuuttovoitto oli 1990-luvun alkuvuosina suurempi kuin mitä se on ollut viime vuosina. Viiden viime vuoden aikana nettomuuttovoitto on vaihdellut 2 584 ja 5 802 hengen välillä. Vuoden 2004 ensimmäisen puolikkaan perusteella nettomuuttovoitoksi muodostuisi noin 6 000.

Vaikka Suomessa maahanmuuttajien määrä on verrattain pieni ja vuosittainen muutto tasaista ja melko vaatimattomalla tasolla, on sillä tärkeä merkityksensä väestönlisäyksen kannalta. Esimerkiksi vuonna 2003 nettomuutto kattoi 43 prosenttia väestönlisäyksestä. Kaiken kaikkiaan esimerkiksi vuosina 1990–1995 nettomuutto kattoi keskimäärin 45 prosenttia teollistuneiden maiden väestönlisäyksestä. Toisin sanoen tuona aikana maiden "uudesta väestä" lähes puolet oli maahanmuuttajia (Salt 2003).

Maahanmuuttajaväestö on kasvanut tasaisesti viime vuosikymmeninä. Ulkomaan kansalaisten osuus koko väestöstä on kuitenkin edelleen Suomessa pieni. Ulkomailla syntyneen väestön määrä on kuitenkin tasaisesti kehittynyt viimeisten vuosikymmenien aikana. Mikäli nykyinen ulkomailla syntyneen väestön lisäys jatkuu, vuonna 2015 Suomen väestöstä 4,1 prosenttia olisi syntynyt ulkomailla, eli yhtä paljon kuin Norjassa tänä päivänä (taulukko 5.3).



**Taulukko 5.3** Ulkomailla syntyneiden määrä ja osuus (%) Suomen koko väestöstä vuosina 1980-2003.

	Lukumäärä	Osuus koko väestöstä
1980	39 127	0,8
1985	49 740	1,0
1990	64 922	1,3
1991	77 088	1,5
1992	85 580	1,7
1993	94 641	1,9
1994	100 415	2,0
1995	106 303	2,1
1996	111 131	2,2
1997	118 070	2,3
1998	125 050	2,4
1999	131 120	2,5
2000	136 203	2,6
2001	145 135	2,8
2002	152 057	2,9
2003	158 867	3,0

Lähde: Tilastokeskus.

Edellisen perusteella voidaan vetää seuraavia johtopäätöksiä:

- Suomi on yhdessä muiden Euroopan reuna-alueiden maiden, kuten Irlannin, Portugalin, Espanjan, Italian ja Kreikan kanssa ns. uusia maahanmuuttomaita, joissa ulkomaalaisten maahanmuutto alkoi lisääntyä vasta 1980-luvun loppupuolella. Aiemmin nämä maat olivat maastamuuttomaita, jotka luovuttivat työvoimaa Keski- ja Pohjois-Euroopan maille.
- Tästä johtuen maahanmuuttajaväestöt ovat näissä maissa pieniä, mutta kasvavat suhteellisen nopeasti.
- Erona Suomeen ja Irlantiin on huomattava se, että Etelä-Euroopassa dokumentoimaton maahanmuutto on mittavaa.
- Perhesyihin perustuva maahanmuutto on sekä Suomessa että muualla OECD-maissa tavanomaisin maahanmuuttoperuste, eikä ole syytä olettaa, että perheperustainen muuttotrendi muuttuisi, vaan kehityskulku todennäköisesti jatkuu tasaisena.
- Työperäinen maahanmuutto on lisääntynyt kaikissa EU-maissa
- Mikäli nykyinen ulkomailla syntyneen väestön lisäys jatkuu, vuonna 2015 Suomen väestöstä 4,1 prosenttia olisi syntynyt ulkomailla.
- Viron ja Venäjän kansalaiset muodostavat yli 40 prosenttia Suomen ulkomaalaisväestöstä, ja Virosta ja erityisesti Venäjältä suuntautuvan maahanmuuton voi olettaa jatkuvan.

- Nettomuuttovoitto on lisääntynyt Suomessa viimeisen viiden vuoden aikana, mutta on altis vaihteluille.
- Nettomuutto ei kuvaa ulkomaan kansalaisten määrän nousua. Olisikin erotettava Suomen kansalaisten maahan- ja maastamuutto ulkomaan kansalaisten vastaavista luvuista.

### 5.3 Maahanmuuton merkitys väestökehitykselle

#### **Maahanmuuton suorat väestövaikutukset ja korvaava maahanmuutto**

Kansainvälisen muuttoliikkeen suorilla vaikutuksilla tarkoitetaan niitä väestön määrän muutoksia, jotka ovat seurausta maahan- ja maastamuutosta.

Jo pitempään on keskusteltu korvaavasta maahanmuutosta, eli siitä, missä määrin maahanmuutolla voidaan korvata väestön vanhenemisesta sekä syntyvyyden ja työikäisen väestön vähenemisestä aiheutuvia muutoksia ikärakenteessa ja näin vaikuttaa ikärakenteen muutoksesta aiheutuviin yhteiskunnallisiin seurauksiin. Ikärakenteen muutos on ollut tiedossa jo pitkään, mutta laajempaan keskusteluun ajatus korvaavasta maahanmuutosta nousi vasta kun YK:n Väestötutkimusyksikkö julkaisi vuonna 2000 raporttinsa *Replacement migration*. Raportissa tarkastellaan väestörakenteita ja sitä millä tasolla vuosittaisen nettomaahanmuuton pitäisi olla aikavälillä 2000–2050, jotta a) väestön määrä, b) työikäisen väestön määrä, tai c) väestöllinen huoltosuhde kyettäisiin säilyttämään vuoden 1995 tasolla.

Raportin mukaan aikavälillä 2000–2050 Euroopan unioniin pitäisi rekrytoida vuosittain 13 miljoonaa maahanmuuttajaa, mikäli väestöllisen huoltosuhteen taso haluttaisiin säilyttää.<sup>4</sup> Ero toteutuneeseen on suuri. Euroopan unioniin suuntautuneen nettomaahanmuuton suuruus oli vuonna 2003 noin miljoona henkeä.<sup>5</sup>

YK:n väestöraportin mekaaniset laskelmat ovat hypoteettisia kaikkine epävarmuustekijöineen, mutta suuntaa-antavia arvioitaessa sitä, kuinka mullistava käynnissä oleva väestörakenteen muutos on, ja millaisista maahanmuuttajamääristä on kysymys pohdittaessa mahdollisuuksia vaikuttaa ikärakenteeseen ja

<sup>4</sup> Väestöllinen tavoitehuoltosuhde raportissa laskettiin sen mukaan, minkä se korkeimmillaan saavuttaisi vuoden 1995 jälkeen, mikäli maahanmuuttoa ei olisi.

<sup>5</sup> Eurostat, Statistics in focus, Population and social conditions, theme 3–1/2004. Tämä luku koskee vain virallisia reittejä tulevia, ns. dokumentoituja maahanmuuttajia. Euroopan unioniin suuntautuvaa maahanmuuttoa arvioitaessa tulisi ottaa huomioon myös laitton, tai kuten tutkijat ilmiötä kutsuvat, dokumentoimaton maahanmuutto. Vaikka dokumentoimatonta maahanmuuttoa on pidetty Suomen kannalta melko marginaalisena ilmiönä, on se kuitenkin merkittävä kysymys muualla Euroopassa. Dokumentoimattoman maahanmuuton laajuutta on mahdotonta mitata täsmällisesti, mutta on arvioitu, että dokumentoimaton maahanmuutto olisi suuruudeltaan noin 10–30 prosenttia virallisesta maahanmuutosta. Euroopan unionin tasolla tämä merkitsisi 100 000–300 000 dokumentoimatonta maahanmuuttajaa vuodessa (esim. Salt & Clarke 2000, 26–27).

huoltosuhteeseen maahanmuuton keinoin. Maahanmuuttajien rekrytointia pitäisikin roimasti lisätä, jotta vähenevän väestön maiden julkisen talouden rahoituspohjaan kohdistuvat huolet voisi yksinomaan maahanmuutolla ratkaista. Massiivisella maahanmuuton lisäämisellä olisi todennäköisesti myös raskaita yhteiskunnallisia seurauksia. Yksinomaan taloudellisesta hyötynäkökulmasta katsoen tuottavin olisi vierastyöläisstrategia, jota esimerkiksi Sveitsissä tai monissa arabimaissa sovelletaan. Tässä strategiassa vain tuottavan väestön väliaikainen muutto sallitaan, ja näin voidaan kiertää kansantaloudelle kalliit hyvinvointivaltiolliset huoltovelvoitteet, joita pysyvästä maahanmuutosta seuraa esimerkiksi eläkkeiden muodossa. Inhimillisestä näkökulmasta tällainen strategia on kuitenkin kestävä.

Raportti aiheuttikin vilkkaan keskustelun eri maissa, ja herätti runsaasti kritiikkiä väestöntutkijoiden piirissä (esim. Coleman 2001; Espenshade 2001). Vaikka keskustelu korvaavasta maahanmuutosta on aiheuttanut torjuvia reaktioita, on se kuitenkin herättänyt ympäri läntistä maailmaa keskustelua vaikutuksista, joita maahanmuutolla on ja voisi olla väestön määrään ja rakenteeseen. Seuraavassa käsitellään maahanmuuton merkitystä väestökehityksen kannalta tukeutuen Euroopassa tehtyyn tutkimukseen ja soveltaen sitä Suomen maahanmuuttotilanteeseen.

### **Maahanmuuton epäsuorat vaikutukset väestökehitykselle**

Muuttoliikkeellä on väestökehitykseen paitsi suoria myös epäsuoria vaikutuksia, jotka ovat pitkällä aikavälillä jopa suoria vaikutuksia merkittävämpiä. Nämä liittyvät sukupuoli- ja ikärakenteeseen, hedelmällisyyteen ja kuolleisuuteen. Maahanmuuttajaväestö kasvaa useimmiten nopeammin kuin kantaväestö. Esimerkiksi Saksassa, Italiassa ja Ruotsissa väestö vähenisi jo tällä hetkellä ilman maahanmuuttajaväestön suoraa ja epäsuoraa vaikutusta väestön määrään (Haug 2002, 13–14). On kuitenkin huomattava, että väestövaikutukset näyttäytyvät merkittävinä vasta monien vuosikymmenten tähtäimellä. Lyhyellä tähtäimellä maahanmuuton vaikutusta voi arvioida ennemminkin taloudellisten ja työmarkkinavaikutusten, kuin väestövaikutusten kannalta.

Maahan pysyvästi muuttavat tuovat mukanaan myös seuraavat sukupolvet. Sama koskee luonnollisesti myös Suomesta pysyvästi pois muuttavia: heidänkin mukanaan lähtevät myös nykyiset ja tulevat lapset. Tässä mielessä maahanmuuttajaväestön rakenne on merkittävä tekijä väestökehityksen kannalta. Maahanmuuttajat ovat yleensä parhaassa työ- ja hedelmällisyyssiässä: kaikissa EU-maissa ikäryhmä 25–39 vuotta on suurin ulkomaalaisten joukossa. Ulkomaan kansalaisten ikärakenteen kannalta mielenkiintoista on se, että 25–39-vuotiaita nuorempien ja vanhempien ikäryhmien osuus on ollut laskussa lähes kaikissa EU-maissa. (Salt & Clarke 2002, 40–41; SOPEMI 2003.)

Myös maahanmuuttajien sukupuolirakenne vaikuttaa syntyvyyteen: lapsehan syntyvät naisille. Trendi EU-maissa, kuten myös Suomessa, on ollut 1980-luvun puolivälistä alkaen se, että naisten määrä maahanmuuttajaväestön joukossa on ollut kasvussa (Salt 2003; SOPEMI 2003). Naisten määrän kasvua voivat selittää useat tekijät. Aiemmin tulleiden, suureksi osaksi miespuolisten maahanmuuttajien perheenyhdistäminen on lisääntynyt. Työvoiman kysyntä on muuttunut niin, että aloilla, jotka työllistävät paljon naisia, on työvoiman tarve on kasvanut (Sassen 1999). Suomessa avioliiton vuoksi muuttaneiden osuus maahanmuuttaneista on viimeisinä vuosikymmeninä ollut niin suuri, että kansalaisuusryhmien välinen vaihtelu sukupuolirakenteessa on ollut suurta. Tämä kertoo samalla suomalaisien miesten ja naisten preferensseistä puolison valinnassa.

Mikäli vielä perheellisten osuus maahanmuuttajista on suuri, tämä lisää maahanmuuttajaväestön syntyvyyttä. Maahanmuuttajaväestön syntyvyyden vaikutusta väestökehitykseen voidaan arvioida tarkastelemalla sitä, mikä on syntyvien lasten osuus sellaisissa perheissä, joissa vähintään yksi vanhempi on maahanmuuttajataustainen verrattuna kaikkiin syntyneisiin. Toisaalta voidaan arvioida sitä, mikä on maahanmuuttajien syntyvyyden taso verrattuna maahanmuuttajien lähtömaihin, ja asuinmaihin. Kolmanneksi, millainen olisi syntyvyyden taso ilman maahanmuuttajia? Esimerkiksi Ranskassa yksi lapsi kuudesta (17,1 %) on 1990-luvulla syntynyt perheeseen, jossa joko isä tai äiti on ulkomaalaissyntyinen. Perheisiin, joissa sekä isä että äiti ovat maahanmuuttajataustaisia, on syntynyt 8,5 prosenttia syntyneistä. Ranskassa maahanmuuttajia – tässä määritelty ulkomailta syntyneiksi – oli vuonna 1999 väestöstä 7,4 prosenttia, eli 4 310 000, joista 1 560 000 on saanut Ranskan kansalaisuuden. (Toulemon 2004.)

Maahanmuuttajien hedelmällisyysluvut ovat yleensä kantaväestöä korkeammat. Tämän selittää osaltaan maahanmuuttajien kantaväestöä nuorempi ikärakenne: maahanmuuttajien joukossa on enemmän lisääntymisikäisiä kuin kantaväestön. Toiseksi maahanmuuttajien lähtömaiden vastaanottavaa maata korkeampi hedelmällisyys vaikuttaa maahanmuuttajien hedelmällisyyteen. Esimerkiksi Ranskassa kokonaishedelmällisyysluku oli 1991–1998 välisenä aikana 1,72 (eli sama kuin Suomessa). Ranskassa syntyneillä se oli 1,65, ja maahanmuuttajilla 2,5. Maahanmuuttajat nostavat kokonaishedelmällisyyden 1,65:stä 1,72:een (Toulemon 2004).

Hedelmällisyyslukuun vaikuttaa lisäksi ikä, jolloin nainen synnyttää ensimmäisen lapsensa. Euroopan ulkopuolelta tulevat maahanmuuttajanaiset synnyttävät ensimmäisen lapsensa aikaisemmin kuin eurooppalaiset. Maahanmuuttajien välilläkin on tässä kansallisuuskohtaisia eroja. Esimerkiksi turkkilaiset synnyttävät ensimmäisen lapsensa keskimäärin hieman yli 20-vuotiaina, kun taas marokkolaiset synnyttävät keskimäärin hieman yli 25-vuotiaina. Ero eurooppalaisten naisten ensimmäisen lapsen synnytysikään – keskimäärin 28–29-vuotta – on kuitenkin selkeä. (Compton & Courbage 2002, 571–572.)

Suomessa suurin osa maahanmuuttajista on ollut maassa niin lyhyen aikaa, että pitkittäistarkastelua maahanmuuttajien hedelmällisyyden kehityksestä ei pystytä tekemään. Lisäksi maahanmuuttajaryhmät ovat niin pieniä, että vuosittainen satunnaisvaihtelu voi muuttaa lukuja paljonkin. Eri ryhmien välillä on suuria eroja hedelmällisyydessä: kokonaisuushedelmällisyysluvut ovat korkeimmat niissä ryhmissä, jotka ovat tulleet Suomeen pääosin pakolaisina.

Suomessa ulkomailla syntyneiden kokonaishedelmällisyysluku on 2,1 verrattuna Suomessa syntyneiden 1,7:een. Suomessa on syntynyt 2000-luvulla vuosittain noin 56 000 lasta, joista noin 2 000, eli 0,4 prosenttia äideille, jotka ovat ulkomaan kansalaisia (Tilastokeskus 2003, 35). Maahanmuuttajia on niin vähän, että vaikutukset Suomen kokonaishedelmällisyyslukuun jäävät vaatimattomammiksi.

Vaikka eri maista tulleiden väliset erot syntyvyydessä olisivat alun perin suuria, nämä erot tasaantuvat ja maahanmuuttajien syntyvyys lähenee kantaväestön tasoa. Mikäli maahanmuuttajat tulevat maista, joissa syntyvyys on perinteisesti suurta, ei syntyvyys yleensä nouse vastaavalle tasolle uudessa maassa, ja seuraavissa sukupolvissa se yleensä lähestyy kantaväestön syntyvyyslukuja. Sama pätee muihinkin demografisiin tekijöihin, kuten kuolleisuuteen ja perheenmuodostukseen: verrattaessa lähtö- ja vastaanottavien maiden demografisia tunnuslukuja maahanmuuttajat sijoittuvat tunnuslukujen välille, ja sopeutuvat yleensä seuraavissa sukupolvissa kantaväestön demografiseen profiiliin. (Esim. Compton & Courbage 2002; Courbage 2003, 79–82; Mayer & Riphahn 1999.)

Sosioekonominen integraatio tai integroitumattomuus voi vaikuttaa demografiisiin tunnuslukuihin. Esimerkiksi Alankomaissa ja Belgiassa pohjoisafrikkalaisten lapsikuolleisuus on huomattavasti korkeammalla tasolla kuin Ranskassa, vaikka ryhmien sosioekonomiset taustat ovat molemmissa maissa vastaavat. Tähän on etsitty syitä esimerkiksi kielimuurista tai terveydenhuoltojärjestelmän kyvystä tavoittaa maahanmuuttajat. (Courbage 2003, 81.)

Maahanmuuttajien kuolleisuutta on tutkittu melko vähän, mutta tulokset osoittavat, että maahanmuuttajien keskimääräinen elinikä on samalla tasolla, tai jopa hieman korkeampi kuin kantaväestöllä. Eroa on selitetty ns. healthy migrant -tekijällä: maasta- ja maahanmuuttajiksi valikoituvat terveimmät yksilöt.

Maahanmuuttajien väestöllisellä integraatiolla on yhteys työmarkkina- ja opintomenestykseen. Väestöllisellä integraatiolla tarkoitetaan sitä, kuinka lähellä maahanmuuttajien väestölliset piirteet, erityisesti syntyvyys ja perherakenne, ovat asuinmaan väestöllistä profiilia<sup>6</sup>, ja mikäli erot lähtömaahan ovat huomattavia,

---

<sup>6</sup> Käsitettä väestöllinen, tai demografinen integraatio käytetään yleisesti kuvaamaan maahanmuuttajaväestön demografisten piirteiden muutosta (vrt. The Second Workshop on Demographic and Cultural Specificity and Integration of Migrants. Solicited Papers. Working Papers E 16/2003. Helsinki: The Population Research Institute). Tarkemmin ottaen pitäisi kuitenkin puhua demografisesta assimilaatiosta, eli maahanmuuttajien ja kantaväestön välisten erojen vähittäisestä häviämisestä.

myös sitä, kuinka suureksi ero lähtömaan demografiseen profiiliin on muodostunut.

On olemassa viitteitä siitä, että maahanmuuttajaperheissä hedelmällisyys, äitien koulutustaso ja lapsiluku korreloi lasten opintomenestykseen siten, että mitä vähemmän lapsia, sitä parempi lasten opintomenestys. Lisäksi korkeasti koulutetut äidit maahanmuuttajienkin keskuudessa tekevät vähemmän lapsia (Compton & Courbage 2002, 563; Mayer & Riphahn 1999). Vastaavasti Suomesta on merkkejä siitä, että niillä maahanmuuttajilla, jotka elävät suomalaistyyppisessä ydinperheessä, on vakaampi työmarkkina-asema ja korkeampi tulotaso kuin muissa perhetyypeissä elävillä maahanmuuttajilla.<sup>7</sup>

Hedelmällisystransitiosta huolimatta sotien jälkeisen työperusteisen maahanmuuton merkitys väestörakenteeseen on ollut positiivinen maahanmuuttomaissa. Maahanmuuttajilla ja heidän syntyvyydellään on onnistuttu pehmentämään väestörakenteen pullonkauloja. Näistä syistä lähivuosikymmenien ikääntymiskehitys vaikuttaa erityisen dramaattiselta niissä maissa, joilla ei ole em. maahanmuuton tuomaa väestöhyötyä, esim. Japani ja Suomi. Tässä vaiheessa – yli puoli vuosisataa pidemmän tradition maahanmuuttomaita jäljessä – väestörakenteeseen vaikuttaminen maahanmuuton keinoin siten, että sillä paikattaisiin merkittävästi väestön määrän laskua, vaatisi huomattavia maahanmuuttajamääriä.

Kuitenkin maahanmuutto vaikuttaa jo merkittävästi väestönkasvuun: vuonna 2003 Suomen väkiluku kasvoi 13 437 hengellä, josta luonnollisen väestönlisäyksen<sup>8</sup> osuus oli vain reilu puolet, eli 7 634, eli nettomaahanmuutto aiheutti 2003 43 prosenttia väestönlisäyksestä, 5 755 henkeä.

Mikäli ajatellaan maahanmuuttoa aluepoliittisesta näkökulmasta, on huomattava se, että maahanmuuttajat keskittyvät kaikkialla suurimpiin kaupunkeihin, ja erityisesti pääkaupunkeihin. Suomessa ulkomaalaisväestöstä noin puolet asuu Uudellamaalla, ja noin 70 prosenttia asuu Turku-Tampere linjan eteläpuolella. Pakokeinot eivät edesauta alueellisesti tasapainoisempaan sijoittumiseen. Pohjoismaissa toteutettu pakolaisten hajasijoitusstrategia on johtanut pakolaisten siirtymiseen muutaman vuoden viipeellä suuriin kaupunkeihin, ja tämän ns. jatko-  
muuton vaikutuksena on ollut vain yhteiskunnallisen integraation hidastuminen ja hallinnollisten resurssien tuhlaantuminen. Lisäksi maahanmuuttajien hyvinvointi ja taloudellinen toimeliaisuus toteutuvat paremmin suuremmissa maahanmuuttajayhteisöissä. Ghattoutumiseen liittyvät pelot ovat suurimmaksi osaksi osoittautuneet aiheettomiksi, mikäli yhteiskunnallisen liikkuvuuden mekanismit toimivat. Ensimmäinen ja viimeistään toinen sukupolvi muuttaa yleensä etnisesti moninaisemmille asuinalueille varallisuuden kasvaessa ja etnisten sidosten mer-

---

<sup>7</sup> Forsander, meneillään oleva tutkimushanke.

<sup>8</sup> Syntyneiden ja kuolleiden erotus.

kitysten vähentyessä maassaoloajan kartuttua. On tietysti myös vastakkaisia esimerkkejä, joissa huono-osaisuuden etnistyminen ja sosiaalisen liikkuvuuden mekanismien toimimattomuus on johtanut kokonaisten lähiöiden syrjäytymiseen.

Tästä luvusta voidaan vetää seuraavia johtopäätöksiä:

- Maahanmuutolla on väestökehitykseen suoria vaikutuksia, joita voi arvioida maahan- ja maastamuuton perusteella.
- Maahanmuutolla on kuitenkin myös epäsuoria vaikutuksia, jotka ovat pitkällä aikavälillä jopa suoria vaikutuksia merkittävämpiä. Nämä liittyvät sukupuoli- ja ikärakenteeseen, hedelmällisyyteen ja kuolleisuuteen.
- Väestönkasvu on suurimmassa osassa EU-maita maahanmuuton varassa, ja useissa maissa väestön määrä olisi kääntynyt jo laskuun ilman maahanmuuttoa.
- Vuonna 2003 Suomessa 45 prosenttia väestönlisäyksestä aiheutui nettomuuttovoiosta.
- Ensimmäisen maahanmuuttajasukupolven hedelmällisyys sijoittuu useimmiten lähtömaan ja vastaanottavan maan hedelmällisyytlukujen välille.
- Toisen sukupolven hedelmällisyys sijoittuu lähelle kantaväestön tasoa.
- Jatkuva maahanmuutto maista, joissa hedelmällisyys on kohdemaata suurempi on nostanut syntyvyyttä näkyvästi Keski-Euroopan suurissa maahanmuuttomaissa.

## 5.4 Kansainvälisten muuttovirtojen analyysi ja ennustaminen

Väestönmuutoksiin vaikuttavista tekijöistä muuttoliikkeitä on vaikein ennustaa. Käytetyin tapa on tehdä skenaariolaskelmat edellisvuosien toteutuneiden maastaja- ja maahanmuuttolukujen keskiarvojen perusteella. Palvelujärjestelmän mitoituksen ja muun yhteiskuntasuunnittelun sekä työelämän kysynnän ja tarjonnan ennakoinnin näkökulmasta muuttoliike-ennusteiden kattavuutta ja analyttisyyttä pitäisi kuitenkin parantaa. Jotta muuttoliike-ennusteiden käyttöarvo olisi yhteiskuntasuunnittelun kannalta nykyistä parempi, ei tulevaisuuden muuttoliikkeitä pitäisi tyytyä arvioimaan vain määrällisellä tasolla. Myös laadulliset tekijät, kuten esimerkiksi maahanmuuton osalta ikä- ja sukupuolirakenne, erilaisten maahanmuuttokanavien ja kansallisuusrakenteen painottuminen maahanmuutossa pitäisi ottaa huomioon. Näiden tekijöiden perusteella voidaan arvioida sitä, keitä maahanmuuttajat ovat.

Tässä luvussa analysoidaan maahanmuuton ja sen väestö- ja myös muiden yhteiskunnallisten vaikutusten ennustamisen reunaehdoja. Perinteisesti kansainvälistä muuttoliikettä on analysoitu työntö- ja vetotekijöiden perusteella, jolloin kansantaloudellisten tunnuslukujen epätasapainoa lähettävien ja vastaanottavien maiden välillä on pidetty merkittävimpana muuttoa laukaisevana tekijänä. Jos

tyydytään muuttoliiketutkimukselle tyypillisten taloudellisten työntö- ja vetotekijöiden arviointiin, päädyttäisiin huomattavasti suurempiin maahan- ja maastamuuttajamääriin, kuin mitä tosiasiallisia tulijoita ja lähtijöitä on ollut (Sassen 1999). Väestönkehityksen kannalta olennaista ei ole vain lähtö- ja tulomuutto, vaan myös se, keitä maahanmuuttajat ovat, mikä on ollut maahanmuuton motiivi ja sitoutuvatko maahanmuuttajat asettumaan Suomeen pitemmäksi aikaa, esim. perheellistymään.

Eurostatin toimeksiannosta toteutettiin vuosina 1994–2002 laaja projekti, jonka lähtökohdaksi oli parantaa kansainvälistä muuttoliikettä koskevien analyysien ja ennusteiden tarkkuutta (Hinderink ym. 2003). Hankkeen tavoitteena oli luoda ja testata mallia, jolla muuttoliikkeitä voidaan ennustaa Euroopan unionin ja kansallisella tasolla. Hankkeessa oli mukana yhteensä kahdeksan maata: Italia, Ranska, Saksa, Iso-Britannia, Alankomaat, Portugali, Ruotsi ja Suomi. Kunkin maan osalta analysoitiin maastamuuttoa, maahanmuuttoa kokonaisuudessaan, sekä erikseen työperusteista muuttoa, pakolaisuutta ja dokumentoimatonta muuttoa.

Maastamuutto on edelleen tärkeä komponentti väestöennusteissa. Suomessa, kuten useimmissa muissakin EU15-maissa, maastamuutto on jatkunut melko vakaalla tasolla viimeiset vuosikymmenet. Maastamuuttokehitys onkin tasaisempaa ja siten myös helpommin ennakoitavissa kuin maahanmuutto.

Maastamuuttoa analysoitaessa on tehtävä ero siinä, ovatko muuttajat taustaltaan maahanmuuttajia vai kantaväestöä. Kaikissa projektissa mukana olleissa maissa ulkomaalaisyntyisten maastamuutto oli aikavälillä 1985–1996 ollut 15–70 kertaa korkeammalla tasolla kuin kantaväestön. Suomessa vastaava kerroin oli 30. On otettava kuitenkin huomioon se, että ryhmäkohtaiset erot voivat olla suuria: väliaikaisella oleskeluluvalla työperusteisesti muuttaneet muuttavat todennäköisemmin pois kuin perhesyistä muuttaneet. (Hinderink ym. 2003, 51–53.)

Kokonaismaahanmuuton analyysissä maahanmuuton kehitys pitkällä aikavälillä on osoittautunut hyväksi lähtökohdaksi maahanmuuttoennusteille: toisin sanoen toteutunut maahanmuuton kehitys ennustaa melko hyvin myös tulevaa maahanmuuttoa. Maahanmuuton kehitystä pitäisi kuitenkin analysoida erikseen eri maahanmuuttokanavien osalta, kuten työperusteisen, pakolaisuuteen tai perhesyihin perustuvan, ja dokumentoimattoman maahanmuuton osalta. Myös maahanmuuton kehitys kansallisuusryhmittäin tulisi ottaa huomioon. (Hinderink ym. 2003, 71.) Maahanmuuton kehityksen ennustaminen toteutuneiden muuttojen perusteella on osoittautunut luotettavaksi siksi, koska kansainväliselle muuttoliikkeelle ominaista on ketjumuuhto: yhden muuttaessa seuraa perheenjäseniä ja muita yksilön sosiaaliseen verkostoon kuuluvia kokemusten karttuessa. Maahanmuuttovirtojen kehitystä pitkällä aikavälillä voi käsitellä myös yhtenä muuttu-



jana ennustemallissa, jossa otetaan huomioon myös muita muuttoliikkeeseen vaikuttavia tekijöitä.

Työperusteisen maahanmuuton ennustamisessa Eurostatin projektissa ehdotettiin käytettäväksi kansantalousindikaattoreita, kuten BKT:n ja työttömyyden kehitystä. Joissain maissa nämä indikaattorit osoittautuivat toimiviksi kuvaamaan työperusteisen maahanmuuton kehitystä, mutta Suomessa ja Ruotsissa näin ei ollut. Syynä tähän voidaan pitää työperusteisen maahanmuuton pientä osuutta kaikesta maahanmuutosta viime vuosina – Suomessa työperäisesti maahanmuuttaneiden osuus on viimeisen vuosikymmenen aikana ollut vain arviolta viidestä kymmeneen prosenttia kaikista maahanmuuttajista. Työperusteinen maahanmuutto on kuitenkin lisääntynyt tasaisesti viime vuosina. Kansantalousennusteiden keskeisten indikaattorien ja työperusteisen maahanmuuton kehitystrendin pohjalta tulisi rakentaa malli, jonka perusteella työperusteisen maahanmuuton kehitystä voi arvioida. Mallin tarkkuutta voi lisätä ottamalla huomioon myös työvoiman tarve-ennusteita eri aloilta, sekä eri kansallisuuksien osuuden kehitystä käyttämällä pohjana toteutuneiden muuttojen kansallisuusjakaamaa.

On kuitenkin huomattava, että työperusteisessa maahanmuutossa on muotoja, joita ei dokumentoida Suomessa. Lyhyet keikkatyöt – muutaman viikon tai kuukauden pituiset, jotka ovat lisääntyneet Viron EU-jäsenyyden myötä ja jotka ovat arvioiden mukaan lisääntymässä myös Venäjän ja Suomen välillä, eivät dokumentoidu esimerkiksi oleskelulupa- tai verorekistereihin. Tällä rajojen yli tapahtuvalla liikkuvuudella on kuitenkin huomattavaa taloudellista merkitystä.

Lisäksi työperusteisen maahanmuuton arvioimiseen voidaan käyttää tärkeimmistä potentiaalisista lähtömaista, kuten Suomen kohdalla Virosta ja Venäjältä, saatavia kansantaloudellisia ja työmarkkinaennusteita.<sup>9</sup> Lisäksi kyselytutkimukset maastamuuttoalttiudesta ja potentiaalisista kohdemaista auttavat arvioimaan tulevia muuttovirtoja. Esimerkiksi Venäjällä muuttoalttiutta mittaavia barometreja tehdään säännöllisesti, ja niitä olisi mahdollista hyödyntää Suomessa tehtävissä maahanmuuttoennusteista. Monia näistä muuttujista on käytetty arvioitaessa EU:n laajenemisen aiheuttamia muuttovirtoja uusista jäsenmaista vanhoihin (Kiander 2001; Sarvimäki 2003; 2004). On kuitenkin huomattava, että kyselytutkimuksissa ilmaistu kiinnostus muuttaa maasta ei ennakoitunut toteutunutta muuttoa. Esimerkiksi Eurostatin toimeksiantamassa laajassa tutkimuksessa maastamuuttoa laukaisevista tekijöistä lähtömaiden väestöstä 14–42 prosenttia ilmoitti, että heillä on suunnitelmia muuttaa maasta. Niitä, jotka olivat tehneet jotain konkreettista muuton eteen oli korkeimmillaan viisi prosenttia. Niiden osuus, jotka olivat hakeneet oleskelulupaa tai viisumia, oli vieläkin pienempi. (Schoorl ym. 2000.)

---

<sup>9</sup> Kuitenkaan pelkkä lähtömaan ja potentiaalisen kohdemaan välinen elintasoero ei riitä laukaisemaan muuttoa, vaan luottamus taloudelliseen kehitykseen on keskeinen muuttohalukkuutta määrittävä tekijä (esim. Stalker 1999).

Pakolaisuuteen perustuvan muuton arvioiminen on vaativa tehtävä siksi, että pakolaisvirtoihin johtavien tapahtumien, kuten sotilaallisten kriisien ja ihmisoikeustilanteiden muutosten, ja poliittisen väkivallan ennustaminen on hyvin vaikeaa. Pakolaisuus on erotettava muusta maahanmuutosta myös siltä osin, että pakolaisuutta ei voi hallita tavanomaisin maahanmuuttopoliittisin keinoin, vaan pakolaisten vastaanotto on osa maiden harjoittamaa ihmisoikeuspolitiikkaa, ja siten osa ulkopoliittisesta politiikasta. Vaikka suurin osa pakolaisvirroista kohdistuu muualle kuin Eurooppaan, on Eurooppaan kuitenkin erityisesti 1990-luvun alusta lähtien hakeutunut huomattavasti aiempaa enemmän pakolaisia ja turvapaikanhakijoita. Suomessa valtioneuvoston vuosittain vahvistama pakolaiskiintiö helpottaa maahan tulevien pakolaisten määrän arviointia joiltain osin. Koska pakolaiset ja turvapaikanhakijat muodostavat niin suuren osan kaikista EU15-maihin suuntaavista maahanmuuttajista, on tämä ryhmä perusteltua ottaa mukaan maahanmuuttovirtojen ennustemalliin. Kiintiöpakolaispolitiikka helpottaa pakolaisuuteen perustuvan muuton arvioimista Suomessa. Kiintiöpakolaisia on 9 500 yhteensä noin 24 000 pakolaisesta (Työministeriö).

Kansainvälistä muuttoliikettä ohjaava ketjumuuutto toteutuu jossain määrin myös turvapaikanhakijoiden hakeutumisessa tiettyihin kohtamaisiin. Tiettyssä maassa turvapaikkaprosessissa tai pakolaisena olevan henkilön lähipiiri hakeutuu usein samaan maahan, tai pakolaisuuden ympärille kehittynyt ihmiskuljetus pyrkii ohjaamaan turvapaikanhakijoita tiettyihin maihin. Lisäksi pakolaisten perheenyhdistäminen vahvistaa jo olemassa olevia kansallisuusryhmiä. Pakolais- ja turvapaikanhakijatrendien perusteella voidaan siis arvioida tulevien turvapaikanhakijoiden kansallisuuskompositiota, tosin lyhyellä aikavälillä. Ennusteiden tarkkuutta voidaan parantaa ottamalla huomioon ns. transit-maissa oleskelevien, potentiaalisten turvapaikanhakijoiden määrä ja kansallisuusjakauma.

Dokumentoimatonta, tai laitonta muuttoa on vielä vaikeampi arvioida kuin pakolaisuuteen perustuvaa muuttoa, koska kehitystrenditietoja ei ole olemassa toteutuneista muutoista tai dokumentoimattoman maahanmuuttajaväestön määrästä tai rakenteesta. Maissa, joissa on ollut ns. amnestiakäytäntö, eli dokumentoimattomien maahanmuuttajien aseman laillistaminen tiettyin ehdoin, on määriä ja väestörakennetta arvioitu amnestian piiriin hakeutuneiden perusteella. Myös harmaiden työmarkkinoiden työvoiman tarve säätelee dokumentoimatonta maahanmuuttoa ja työntekoa maissa, joissa dokumentoimattomalla maahanmuutolla on pitemmät perinteet, kuten Välimeren maissa. Usein esitettyjen arvioiden mukaan dokumentoimaton maahanmuutto, vapaaehtoinen tai pakotettu, olisi lisääntynyt voimakkaasti viime vuosina. Selityksenä voi kuitenkin olla dokumentoimattoman maahanmuuton huomioiminen aiempaa tarkemmin dokumentoimattoman muuton raaimpien muotojen, kuten traffickingin ja ihmiskuljetuksen, lisääntyä.

Suomessa dokumentoimatonta muuttoa on pidetty perinteisesti tasoltaan melko vaatimattomana. On kuitenkin mahdollista, että Suomessakin dokumentoimaton muutto on lisääntynyt samaa tahtia muun maahanmuuton kanssa. Suomalaisen yhteiskunnan läpinäkyvyys, pieni väestötiheys, kaupunkien ja maahanmuuttajayhteisöjen pienuus vaikuttavat kuitenkin siihen, että pysyväisluonteisesti (useampia vuosia) maassa-asuvan dokumentoimattoman maahanmuuttajaväestön määrä on olematon. Sen sijaan työluvaton työnteko, eli työskentelevät turistit (working tourists), sekä viisumin- ja oleskeluluvanylittäjät (visa overstayers), ovat todennäköisesti tavanomaisia ja lisääntyviä ilmiöitä Suomessakin (OPTULA).

Etnisperustainen muutto on Suomessa ollut kahtalaista. Ensinnäkin pääasiassa Ruotsista suuntautuva nykyisten ja entisten Suomen kansalaisten paluumuutto, joka on tyypillisesti luonteeltaan eläköityvien ruotsinsuomalaisten paluuta juurille.<sup>10</sup> Toiseksi vuonna 1990 alkanut inkerinsuomalaisten paluumuutto on tuonut Suomeen arviolta 25 000 maahanmuuttajaa entisen Neuvostoliiton alueelta. Ruotsinsuomalaisten paluumuutto on ollut melko stabiililla tasolla, mutta on kuihtumassa ensimmäisen polven vanhettua. Toisessa polvessa paluumuutto ei yleensä enää toteudu. Inkerinsuomalaisten maahanmuutto on toteutunut hyvin pitkälle ketjumuuttona, ja on melko hyvin ennakoitavissa maahanmuuttojonoissa olevien toteutuneiden muuttojen perusteella. Erityisesti Virosta suuntautuva inkerinsuomalaisten muutto on voimakkaasti vähentynyt Viron taloudellisen tilanteen ja tulevaisuusodotusten kohennuttua.

Perhesyistä tapahtuvaa muuttoa voi ennustaa toteutuneiden muuttovirtojen perustalta ketjumuutto-oletuksella.

Kansainvälisen muuttoliikkeen asiantuntijat ovat olleet yksimielisiä siitä, että maahanmuuttokanaviin ja kansallisuuteen perustuvien maahanmuuttajakategorioiden analyysissä on otettava huomioon myös ikä- ja sukupuolijakauma kussakin ryhmässä. Ikä- ja sukupuolijakauma vaikuttaa siihen, millaisia epäsuoria väestövaikutuksia kullakin maahanmuuttajaryhmällä on, kuten luvussa 5.2 kuvattiin.

Edellä kuvattujen "kovien" ja laadullisten muuttujien lisäksi maahanmuuttovirtojen kehityksen analyysissä on otettava huomioon politiikka- ja lainsäädäntömuutokset, jotka asettavat maahanmuutolle reunaehdot määrittelemällä ne kanavat, joita pitkin eri ryhmien – niin maahanmuuttoperusteisten kuin kansallisuusryhmien – muutto voi toteutua (Hinderink ym. 2003). Poliitiikka-analyysi vaatii perustakseen tutkimustietoa siitä, millä tavoin erityyppiset poliittikamuutokset vaikuttavat sekä lähtömuuttoon että maahanmuuttoon. Vaikutus ei useinkaan ole nopea, vaan tapahtuu viipeellä ja epäsuorasti. Tähän vaikuttaa esimerkiksi

---

<sup>10</sup> Suomessa asuvien Ruotsin kansalaisten joukossa yli 65-vuotiaiden osuus on suurin (22 %) kaikista kansalaisuusryhmistä (Tilastokeskus 2003, 11).

tiedon leviäminen uusista muuttomahdollisuuksista. Dramaattisin Eurooppaan ja Suomeen suuntautuviin muuttovirtoihin vaikuttanut muutto laukaiseva politiikkamuutos oli Neuvostoliiton ja sosialistisen leirin hajoaminen, joka siirsi itä-länsi-muuttoliikkeen kontrollin sosialistisista maista läntisen leirin maihin. Vähemmän dramaattisia, mutta kuitenkin näkyviä seurauksia on esimerkiksi erilaisten valikoiden maahanmuuttokanavien avaamisella (esim. erilaiset green card -ohjelmat ja bilateraalit sopimukset) ja lakimuutoksilla, joilla pyritään vaikuttamaan esimerkiksi turvapaikkaprosessiin. Myös lähimaiden politiikkamuutokset, kuten turvapaikkapolitiikan kiristyminen, siirtävät muuttovirtojen suuntaa.

Myös ulkomaalaisten opiskelijoiden – opiskelijavaihtoon tulevien tai tutkinto-opiskelijoiden määrää voidaan tarkentaa politiikka-analyysien avulla. Poliitiikka-analyysi täydentää muuttotrendien ja opiskelupaikkojen tarjontaan liittyviä analyysejä. Tässä kannattaa huomioida, että politiikalla ei tarkoiteta vain hallituksen harjoittamaa politiikkaa, vaan myös oppilaitosten strategioita ja suhtautumista ulkomaalaisiin opiskelijoihin.

Kansainvälisessä muuttoliikkeessä on huomattava se, että maasta- ja maahanmuuton motiivit voivat pysyä samoina, mutta muutto kanavoituu kulloisenkin maahanmuuttopolitiikan mahdollistamiin väyliin. Esimerkiksi Turkin Kurdistanista Saksaan suuntautunut muutto on ollut jo vuosikymmeniä heikon ihmisoikeustilanteen ja elinolojen vaikeuden motivoimaa. 1960–1970-luvuilla muuttoliike kanavoitui työperustaisien reittien kautta, ja työvoiman kysynnän lakattua muuttoliike on purkautunut perheen yhdistämisen ja turvapaikkajärjestelmän kautta (Sirkeci 2001). Vastaavasti Italian avattua työperustaisia maahanmuuttoväyliä Albanian kanssa tehdyllä bilateraalilla sopimuksella turvapaikanhakijamäärät ovat laskeneet (IOM 2003).

Maahanmuuttovirtojen analyysien ja ennusteiden laatua voidaan parantaa myös kokoamalla kansainvälisen muuttoliikkeen tai siihen vaikuttavien tekijöiden asiantuntijoilta, kuten tutkijoilta, kansalaisjärjestöiltä, maahanmuuttajaorganisaatioilta ja virkamieslähteiltä arvioita muuttoliikkeiden kehityksen suunnasta. Näitä "valistuneita arvauksia" on kerätty eri maissa pääosin Delphi-menetelmällä, ja ne ovat osoittautuneet luotettavaksi erityisesti sellaisten muuttovirtojen analyysissä ja ennustamisessa, joita perinteisin menetelmin on vaikea kattaa (Hinderink ym. 2003). Näitä maahanmuuttajaryhmiä ovat erityisesti pakolaiset ja turvapaikanhakijat, sekä dokumentoimattomat maahanmuuttajat.

Taulukko 5.4 tarjoaa mallin maahanmuuton ennustamiseen ristiintaulukoimalla maahanmuuttokanavan lähtöalueiden typologiaan. Malli on sovellettu Suomeen Eurostatin maahanmuuttovirtojen ennustamista koskevasta mallista (Hinderink ym. 2003, 70). Mallia esitellään tarkemmin artikkelin liitteessä.

**Taulukko 5.4** Malli maahanmuuttovirtojen ennustamiseen (X=Suomen kannalta relevantti kategoria).

Maahanmuuttokanava	Kansallisuusryhmä						Yhteensä
	Kansalaiset	EU15	Uudet EU-maat	Muut länsi-maat	IVY	Muut	
Työperusteinen		X	X	X	X	X	
Pakolaisuus Turvapaikanhakijat/ Kiintiöpakolaiset					X	X	
Perhesyyt	X	X	X	X	X	X	
Etnisperusteinen	X	X	X		X		
Dokumentoitu yhteensä							
Dokumentoimaton			X		X	X	
Kaikki yhteensä							

Kansainvälisen maahanmuuton analyysin ja ennustamisen reunaehdoista voidaan vetää seuraavia johtopäätöksiä:

- Nettomuuttoa kuvaaviin tunnuslukuihin perustuvat muuttoliikeoletukset liikkuvat liian yleisellä tasolla, jotta niillä olisi analyttistä arvoa väestöpolitiikan näkökulmasta.
- Muuttoliikkeiden ennustamiseen on kehitetty lukuisia malleja, joiden yleistettävyyttä ajallisesti ja yli kansallisten rajojen on osoittautunut heikoksi. Tuore EU-laajuinen yritys epäonnistui tavoitteessaan luoda malli muuttovirtojen ennustamiseksi koko EU:n tasolla.
- Muuttoliikkeiden ennustaminen ei onnistu EU-tasolla, koska kansallisen tason variaatiot ovat suuret niin maahanmuuttajamäärissä, maahanmuuttajaväestön rakenteessa, muuttoliikehistoriassa kuin politiikassakin. On siis toisin sanoen keskityttävä kansallisen tason analyysimalleihin.
- Muuttovirtoja ei voi käsitellä yhtenäisinä kokonaisuuksina, vaan eri kategorioita on analysoitava erikseen, koska eri tyyppisillä muuttovirroilla on erilaiset reunaehdot. Esimerkiksi työperäisen, perhesyyistä tapahtuvan ja pakolaisuuteen perustuvan muuton analysoimiseen ja ennustamiseen on kullekin luotava omat mallinsa. Lisäksi muuttoliikkeen epäsuorien väestövaikutusten analysoimiseksi on analysoitava sukupuoli- ja ikärakenne kussakin kategoriassa.
- Toteutuneet muuttovirrat kategorioittain ovat hyvä lähtökohta ennustettaessa tulevaa maahanmuuttoa. Tämän lisäksi kategoriakohtaiset muuttajat lisäävät ennusteiden tarkkuutta ja luotettavuutta.
- Määrälliset oletukset tarvitsevat rinnalleen laadullisen analyysin ennusteiden toteutumisen reunaehdoista ja muuttoliikkeen toteutumisen yhteiskuntapoliittisista edellytyksistä ja seurauksista.

## 5.5 Maahanmuuttajien merkitys työmarkkinoilla

Maahanmuuttajat voi jakaa karkeasti ottaen kolmeen ryhmään, joiden tilanne integraation ja vastaanottavan maan työmarkkinoiden kannalta on erilainen.

- 1) Työvoimamuuttajat, jotka muuttavat maahan siksi, että heillä on vastaanotavassa maassa työpaikka
- 2) Ei-työvoimamuuttajat, jotka muuttavat muista syistä kuin työpaikan takia.
- 3) Laittomat tai dokumentoimattomat maahanmuuttajat

Työvoimamuuttajien maahanmuutto perustuu työperäisiin, talouteen palautettavaan syihin. Ei-työvoimamuuttajien joukkoon kuuluvat muut maahanmuuttajat, kuten perhesyistä muuttavat, pakolaiset, paluumuuttajat ja opiskelijat. Kaikista heikoimmassa asemassa ovat laittomat tai dokumentoimattomat maahanmuuttajat, jotka elävät asemansa takia yhteiskunnallisten järjestelmien ulkopuolella, tai siihen vain heikosti kiinnittyneinä. Yhteiskunnan palvelujärjestelmän kannalta edellä esitetty kolmijako on olennainen. Pysyvästi maassa-asuvina kuntalaisina kummallakin ensin mainituista ryhmistä on oikeus vastaaviin palveluihin kuin muillakin kuntalaisilla. Muista syistä kuin työvoimatarpeen vuoksi muuttavista työvoimaan kuuluvat ja työmarkkinoille pyrkivät tarvitsevat työllistymistä tukevia yhteiskunnallisia toimenpiteitä. Laittomien tai dokumentoimattomien muuttajien palveluiden järjestäminen on muuton luonteen vuoksi kiistanalaista, mutta maissa, joissa dokumentoimattomia väestöä on paljon, on perusterveydenhuoltoa, koulutusta ja esimerkiksi aseman laillistamiseen tähtävää neuvontaa järjestetty kolmannen sektorin toimesta.

Vaikka työvoimatarpeen vuoksi muuttavilla on elämisen perusedellytys – toimeentulo – ainakin periaatteessa työn kautta turvattu, tarvitaan myös muita yhteiskuntaan kiinnittäviä toimia. Kielenopetus- ja muiden kulttuurisidonnaisten taitojen opetus ja esimerkiksi maahanmuuttajille suunnatut neuvontapalvelut edesauttavat kiinnittymistä vastaanottavaan yhteiskuntaan ja tasa-arvokehitystä. Mikäli työn vuoksi maahanmuuttaneiden toivotaan asettuvan pysyvästi vastaanottavaan maahan ja hyödyntävän resurssinsa täysimääräisesti, on palveluiden järjestäminen ja toimivuus ratkaisevaa. Yhteiskunnalliset palvelut myös ehkäisevät sitä syrjäytymiskehitystä, mitä monissa Euroopan maissa on tapahtunut vuosikymmeniä sitten työn vuoksi maahanmuuttaneiden jäätyä ilman esimerkiksi kielenopetusta.

Jotta lisääntyvä maahanmuuttajaväestö voisi olla vastavoima väestön vanhenemisen aiheuttamalle huoltosuhteen heikkenemiselle, täytyisi mahdollisimman suuren osan maahanmuuttajaväestöstä kuulua työlliseen työvoimaan. Suomeen tulleet maahanmuuttajat ovat kuitenkin tulleet arviolta 95 prosenttisesti muista syistä kuin työvoimatarpeen vuoksi. Tämä on seurausta siitä, että suomalainen maahanmuuttopolitiikka ei ole ollut työmarkkinalähtöistä.

### *Muiden kuin työvoimatarpeen vuoksi maahanmuuttaneiden työmarkkina-asema*

Koulutustaso maahanmuuttajaväestön joukossa vaihtelee merkittävästi kansallisuusryhmien välillä ja sisällä. Keskimäärin heikoin koulutus on pakolaisilla ja erityisesti pakolaisnaisilla. Pakolaiset ovat tosin suorittaneet eniten suomalaisia tutkintoja, mutta niiden työmarkkinavaste on kuitenkin ollut heikko. Maahanmuuttajien työmarkkina-asemalle on tyypillistä keskittyminen työmarkkinoiden matalan sisääntulokynnyksen aloille, kuten siivous- ja ravintola-alalle. Lisäksi työllistäviä ovat opetus- ja sosiaali- ja terveysalalla, joiden tarjoamat tehtävät ovat kuitenkin pääosin etnospesifejä, eli sidoksissa siihen, että työntekijä osaa kohderyhmänsä kieltä ja mahdollisesti myös kuuluu siihen itse. Teollisuuden työllistävä vaikutus on edelleen kohtuullisen hyvä, ja hoitoalan työllistävyys on kasvussa, vaikka hoitoalan suhteen muodolliset kelpoisuusvaatimukset nostavat työllistymis- ja työllistämiskynnystä.

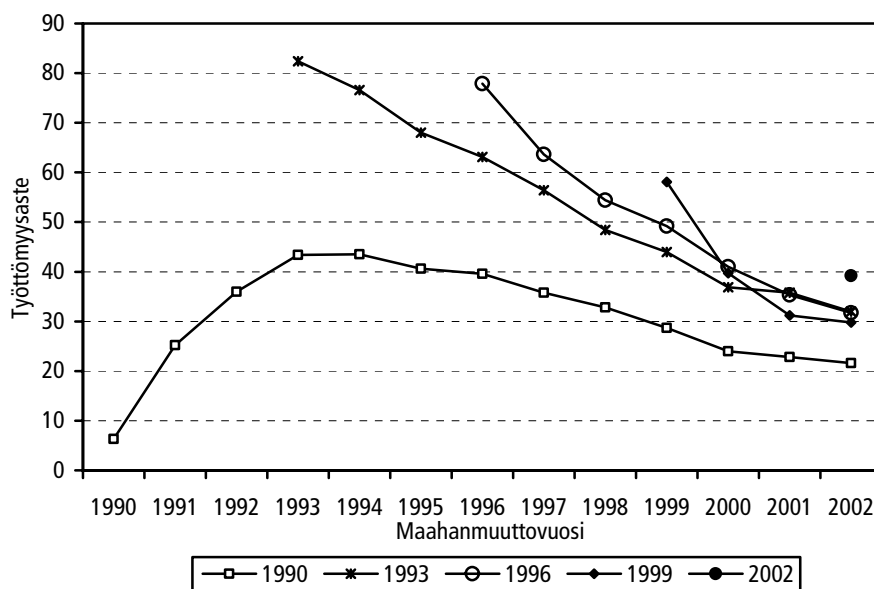
Tyypillistä maahanmuuttajien urakehitykselle on se, että matalan sisääntulokynnyksen työpaikat palvelualojen matalapalkkatöissä ovat usein ns. sisääntuloaloja, eli niistä siirrytään uratikkailla eteenpäin kielitaidon, ammattitaidon ja sosiaalisten suhteiden kehittyessä. Maahanmuuttajien työmarkkina-asema ja tulotaso vakiintuvat melko hitaasti, kansainvälisten ja suomalaisten tutkimusten mukaan aikajänne on noin 10 vuotta. (esim. Bevelander & Scott 1996; Borjas 1994; Forsander 2002; Pohjanpää ym. 2003).

Maahanmuuttajien työmarkkina-aseman haasteena on urakehitysmekanismien turvaaminen niin, että henkilöllä on motivaationsa, koulutuksensa ja taitojensa mukaiset mahdollisuudet edetä urallaan. Esimerkiksi Ruotsista on olemassa esimerkkejä siitä, että toisessakin sukupolvessa maahanmuuttajat kasaantuvat suoritustason matalapalkkatöihin tai riippuvaisiksi työllistämiseen pyrkivistä toimenpiteistä (Knocke & Herzberg 2000). Ensimmäisen ja toisen sukupolven koulutuksella ja syrjintää ehkäisevillä toimilla on merkitystä työmarkkinoiden etnisen segmentaation estämisessä. Ensimmäinen maahanmuuttajapolvi tyytyy yleensä marginaaliseen asemaan työmarkkinoilla, mikäli luottamus toisen polven tasarvoisiin mahdollisuuksiin syntyy.

Maahanmuuttajien työmarkkina-asemaa luonnehtivat samat asiat kuin muuta työmarkkinoiden marginaalia: pätkätyöt, työttömyys ja toimenpiteet vuorottelevat, niin myös tulot, mikä johtaa tulonsiirtoriippuvuuteen. Toistaiseksi urat ovat kuitenkin olleet nousujohteisia, jonka voi laskea paljon yhteiskunnallisten toimenpiteiden ansioksi. Pitkäaikaistyöttömien kovaan ytimeen kuuluu työikäisistä maahanmuuttajista arviolta kymmenen prosenttia. Jo maassa olevista maahanmuuttajista on siis vaikea löytää sellaisia irrallisia työvoimareservejä, joilla vastata selektiiviseen työvoiman tarpeeseen. Maahanmuuttajien työmarkkina-asema paranee maahanmuuttovuosien lisääntyessä, joten käsitys maahanmuuttajien laajasta työttömyydestä ei anna oikeata kuvaa maahanmuuttajien työmarkkina-

asemasta. Lisäksi on huomattava, että monet pitempään maassa-asuneista maahanmuuttajista ovat ehtineet saada Suomen kansalaisuuden, joten he ovat hävinneet kansalaisuuden perusteella tehtävistä tilastoista. Kuitenkin kansalaisuuden saaneiden työmarkkina-asema on huomattavasti parempi kuin ulkomaan kansalaisten. Maahanmuuttajien työmarkkina-asemaa kuvaavat tilastot olisikin tehtävä perustuen syntymämaahan, ei kansalaisuuteen. (Forsander 2002; Myrskylä 2003; Pohjanpää ym. 2003.) Kuvio 5.3 kuvaa maahanmuuttajien työttömyysasteen kehitystä maahanmuuttovuosisikohorteittain.

**Kuvio 5.3** Maahanmuuttajien työttömyysasteen kehitys vuosina 1990-2002 maahanmuuttokohorteittain.



Lähde: Myrskylä 2004.

#### *Työperusteinen maahanmuutto*

Työperäisestä maahanmuutosta, sen laadusta ja volyymistä tiedetään Suomessa hyvin vähän rekisteritietojen hajanaisuuden vuoksi. Ulkomaalaisrekisterin laajenus uuden ulkomaalaislain voimaantulon myötä 1.5.2004 kokoaa tietoa erilaisista maahanmuuttajatyypeistä ja antaa mahdollisuuksia työperäisen maahanmuuton laadulliseen ja määrälliseen arviointiin.

Aiemmin suurin osa myönnettyistä työluvista on myönnetty maatalouden sesonkitöihin, joihin uuden ulkomaalaislain voimaantultua ei tarvita enää työlupaa. Tämän vuoksi työperusteista maahanmuuttoa kuvaavia pitkäaikaisia tilastoja ei voi verrata ennen ja jälkeen uuden ulkomaalaislain voimaantuloa.



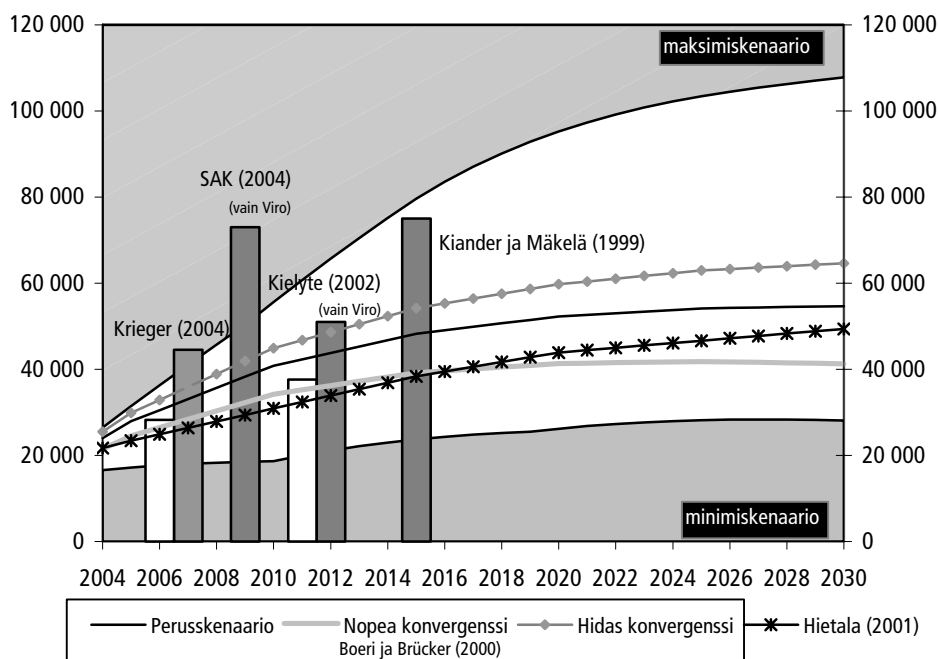
Uuden ulkomaalaislain myötä ensimmäisten työperusteisten oleskelulupien käsittely siirtyi ulkomaan edustustoilta ulkomaalaisvirastolle. Samalla ulkomaalaisten rekisteröintiä laajennettiin niin, että samasta rekisteristä voi ajaa tietoja kaikista oleskelulupatyypeistä sekä ensimmäisten että jatkolupien osalta.

Tällä hetkellä työperustainen muutto Suomeen on hyvin vähäistä. Arviolta vain viidestä kymmeneen prosenttiin yli vuoden maassaoleskelevista ulkomaalaisista on tullut Suomeen työn vuoksi. Ajalla 1.5.–30.7.2004 ulkomaalaisvirasto myönsi 273 työntekijän oleskelulupaa, joista 39 on pysyviä lupia. Kaiken kaikkiaan oleskelulupia myönnettiin samana aikana 1 532. Mukana näissä luvuissa ovat ensimmäiset sekä jatkoluvat. Näistä luvuista ei voi tehdä johtopäätöksiä sellaisten työperusteisesti Suomeen muuttaneiden määrästä, joilla on kotipaikka Suomessa. Työperusteisten oleskelulupien joukossa on huomattavasti enemmän lyhytaikaisesti Suomeen muuttaneita, joilla ei ole kotipaikkaa Suomessa, kuin muista syistä maahantulleiden joukossa.

Suomessa kuten useimmissa muissakin EU15-maissa työperusteista muuttoa on helpotettu. Useimmissa maissa, mutta ei vielä Suomessa, on viime vuosina otettu käyttöön erilaisia selektiivisiä kanavia työvoiman saamiseksi sitä tarvitseville aloille. Suomessa työmarkkinaosapuolten erimielisyydet ulkomaisen työvoiman tarpeesta ovat hillinneet työperusteista muuttoa. Tulevaisuudessa työperäinen muutto kasvaa kuitenkin edelleen, ja saa uusia muotoja, kuten lisääntyvä keikkatyö lähialueilta.

Oma kysymyksensä työvoiman muuttoliikkeessä on EU:n itälaajenemisen merkitys vanhojen jäsenmaiden työmarkkinoille. Suomessa poliittinen keskustelu EU:n itälaajenemisesta johti siirtymäaikojen käyttöönottopäätökseen ensimmäisenä EU15 maista. On laskettu, että vuoteen 2030 mennessä Suomessa pysyvästi asuvien, uusien Euroopan unionin jäsenmaiden kansalaisten määrä kasvaa vain 13 000–90 000 hengellä nykyisestä, kun kotimaisen työvoiman määrä samalla jaksolla vähenee 110 000–290 000 hengellä (Sarvimäki 2003; 2004). Uusista EU-maista odotetaan muuttavan Suomeen vuosittain 0,1 prosenttia Suomen väestöä vastaava määrä, mikä on vain kymmenesosa Suomen nykyisestä syntyvyydestä (Kiander 2001). Oheiseen kuvioon on tiivistetty yhteenveto viime vuosina esitetystä arvioista liittyen uusien EU-maiden kansalaisten määrän kehitykseen Suomessa aikavälillä 2004–2030.

**Kuvio 5.4** Arvioita Euroopan unionin uusien jäsenmaiden kansalaisten lukumäärästä Suomessa vuosina 2004–2030.



Lähde: Sarvimäki 2004.

Arvioiden mukaan muuttotulvaa ei siis ole tulossa. Uusista jäsenmaista tulevalta muuttotulvalta suojautuminen saattaakin siis vaihtua työvoiman houkutteluun.

Tällä hetkellä työperäinen maahanmuutto Suomeen on lähtökohtaisesti väli-aikaista. Oleskeluluvat myönnetään työsopimuksen määrittämäksi ajaksi, vaikka työntekijän osaamisen tarpeen voisi arvioida olevan pysyväisluonteista. Tämä heikentää sitoutumista Suomeen, ja esimerkiksi haluja perheen perustamiseen. Juuri työperusteisesti maahanmuuttavien sitouttaminen Suomeen olisi kannattavinta, mikäli maahanmuutolla halutaan vaikuttaa sekä väestörakenteeseen että huoltosuhteeseen. Työperäisen maahanmuuton toteutunut trendi viimeisen viiden vuoden aikana on nouseva, mutta koostuu suurimmalta osin lyhytaikaisista muutoista. Vuoden 2004 alkuvuoden tilastot tukevat saman trendin jatkumista. Ollaan siis erittäin kaukana siitä erilaisten skenaarioiden hahmottelemasta tilanteesta, että Suomeen muuttaisi pysyväisluonteisesti tuhansittain helposti työmarkkinoille kiinnittyviä, tai mieluiten työn perusteella muuttavia ulkomaalaisia (esim. Työministeriö 2003). Tämän tyyppisen maahanmuuton voimakasta lisääntymistä lähitulevaisuudessa eivät tue trendin mukaan tehtävät ennusteet, eivät maahanmuuttoa kanavoivat poliittiset tai hallinnolliset päätökset, eivät lähialueiden maastamuuttoa koskevat ennusteet, eivätkä tilastotiedot maahanmuuttajaväestön sijoittumisesta työmarkkinoille.

## 5.6 Maahanmuuton rakenteesta

Taulukosta 5.5 ilmenee, että maahanmuutosta vain noin 60 prosenttia on ollut ulkomaan kansalaisten maahanmuuttoa. Maastamuuttavien, ja myös maahanmuuttajien joukossa Suomen kansalaisten osuus on ollut suuri. Suomen kansalaisten muuttoliike on suurelta osin suhteellisen hyvin koulutettujen suomalaisten väliaikaista oleskelua ulkomailla. Heikommin koulutetuille suomalaisille maailmassa ei ole juuri enää jäljellä maita, jotka ottaisivat avosylin vastaan maahanmuuttajia, ja tarjoaisivat Suomea paremmat elinolot. Suomi on enenevässä määrin globaalisti verkottunut, joten suomalaisten maastamuuttoon on vaikea vaikuttaa, eikä se olisi mielekästä politiikkaa: työ- ja opiskelu-uraan kuuluu yhä keskeisempänä osana ulkomailla eläminen. Tilastollista tutkimusta aiheesta ei ole tehty, mutta paluumuuttoon vaikuttavat todennäköisesti työllistymismahdollisuudet, ja laajemmin elinolojen laatu Suomessa.

**Taulukko 5.5** Kokonaismaahanmuutto, ulkomaan kansalaisten maahanmuutto, kokonaismaastamuutto ja Suomen kansalaisten maastamuutto vuosina 1981–2003.

	Maahanmuutto	...josta ulkomaalaisten maahanmuutto	Maastamuutto	...josta Suomen kansalaisten maastamuutto
1981	15 771	2 250	10 042	9 087
1982	14 661	2 383	7 403	6 506
1983	13 629	2 812	6 822	5 860
1984	11 686	2 707	7 467	6 559
1985	10 465	2 590	7 739	6 777
1986	9 927	2 715	8 269	7 056
1987	9 142	2 798	8 475	7 291
1988	9 720	3 247	8 447	7 312
1989	11 219	4 206	7 374	6 463
1990	13 558	6 492	6 477	5 539
1991	19 001	13 238	5 984	4 868
1992	14 554	10 350	6 055	4 570
1993	14 795	10 874	6 405	4 887
1994	11 611	7 633	8 672	7 138
1995	12 222	7 345	8 957	7 441
1996	13 294	7 578	10 587	7 539
1997	13 564	8 147	9 854	8 272
1998	14 192	8 340	10 817	9 126
1999	14 744	7 937	11 966	9 966
2000	16 895	9 110	14 311	10 183
2001	18 955	11 037	13 153	10 996
2002	18 113	9 972	12 891	10 134
2003	17 838	9 432	12 083	9 805

Kansainvälinen muuttoliike vaikuttaa väestön määrään. Väestön määrän lisääminen sinänsä ei kuitenkaan voi olla itsetarkoitus, vaan väestön rakenteen säilyttäminen monipuolisena. Keskeisempää on maahanmuuttavan väestön rakenne. Maahanmuuttavan väestön ikärakenne vaikuttaa esimerkiksi – kuten seuraavan luvun skenaariolaskelmissa on osoitettu – työikäisen väestön määrään. Maahanmuuttajat ovat yleensä parhaassa työiässä.

Mikäli maahanmuutolla halutaan vaikuttaa elatussuhteeseen, on maahanmuuton rakenteella vieläkin ratkaisevampi rooli. Tällöin myös vastaanottavan yhteiskunnan mekanismien rooli korostuu. Maahanmuuttajien pitäisi kiinnittyä työmarkkinoille ja laajemminkin yhteiskuntaan mahdollisimman nopeasti. Maahanmuuttajilla pitäisi siis olla edellytykset edistää yhteiskunnan taloudellista toimeliaisuutta, ja vastaanottavalla yhteiskunnalla pitäisi olla edellytykset tukea maahanmuuttajien taloudellista panosta.

Maahanmuuttajien määrän lisääminen merkitsee maahanmuuttajille suunnattujen peruspalveluiden lisäämistä. Mikäli halutaan tukea väestörakenteeseen vaikuttavaa pysyvää maahanmuuttoa, olisi mahdollistettava muutto perhekunnittain. Tällöin tarvitaan perhepoliittisia palveluita, joiden laajentaminen vaatii varoja ja työvoimaa. Yhteiskuntaan kiinnittävät eli kotouttavat palvelut, kuten kielenopetus ja informaation levittäminen pitäisi ulottaa koko perheeseen, myös työllisiin.

Mikäli kannetaan pääasiassa huolta taloudesta ja hyvinvointivaltion rahoituksesta, olisi kannattavinta edistää työperusteista, väliaikaista maahanmuuttoa. Tällöin maahanmuuttajista koituisi eniten "hyötyä" taloudellisesti ajatellen. He tarjoaisivat veronsa ja työvoimansa ilman, että kuluttaisivat yhteiskunnan palveluita. Utilitaristinen politiikka on kuitenkin eettisesti ongelmallista, ja on lisäksi osoittautunut toimimattomaksi monien maahanmuuttajien asettauduttua pysyviksi vähemmistöiksi.

On kuitenkin huomattava, että jo nyt vierastyöläispolitiikan piirteet ovat lisääntyneet Suomen maahanmuuttotilanteessa. Työperusteisesti maahantulleille myönnettävät työntekijöiden oleskeluluvat ovat pääsääntöisesti hyvin lyhytaikaisia, jolloin myös oikeudet yhteiskunnallisiin palveluihin ovat rajoitetut. "Pätkäluppiin" on monenlaisia syitä. Ensinnäkin maahantulijoiden työsuhteet solmitaan useimmiten määräaikaisina. Pätkätöiden lisääntyminen on yleinen trendi työelämässä, mutta maahanmuuttajien osalta työsuhteen pituus määrittää myös oikeuden maassa-asumiseen ja palveluihin. Oleskelulupien voimassaoloaika ei yleensä ylitä työsuhteen pituutta, vaikka työsuhteet seuraisivatkin toisiaan ja ko. henkilön työvoiman tarve voitaisiin arvioida pysyväisluonteiseksi. Kysymys onkin viranomaistason tulkinnoista, joihin tarvittaisiin selkeitä maahanmuuttopoliittisia linjauksia, jotka sitoisivat viranomaisia. Lyhytaikaiset luvat heikentävät maahan-

muuttajien sitoutumista Suomeen ja lisäävät maastamuuttohaluja, kuten tutkimuksessa asiantuntijamuuttajista Suomessa osoitettiin (Forsander ym. 2004).

Toinen vierastyöläisyyden muoto on Virosta Suomeen suuntautuneen keikkatyön lisääntyminen, jolloin työnantajana on yleensä muu kuin suomalainen yritys. Tämän muuttoliikkeen volyymia on vaikea arvioida, mikäli työkeikat eivät kestä niin kauaa, että henkilö rekisteröityisi ulkomaalais- tai verorekisteriin. Työvoiman lisääntyneellä tarjonnalla ja lähdeverovelvoitteilla on positiivisia vaikutuksia talouteen. Siirtymäaikalainsäädäntö kuitenkin hidastanee tämän muuttoliikkeen ja myös Viron työmarkkinoiden järjestäytymistä, ja ruokkii harmaita ilmiöitä, kuten työvoiman hyväksikäyttöä.

Muuttoliikkeen väestö- ja talousvaikutuksiin vaikuttaa siis huomattavasti se, onko muuttoliike luonteeltaan pysyvää vai väliaikaista. Mikäli siis halutaan, että maahanmuuttoa tulee siinä määrin, että se vaikuttaa väestön määrään, ikärakenteeseen sekä huoltosuhteeseen olisi edistettävä pysyväisluonteista työvoiman maahanmuuttoa. Odotuksia – ja pelkoja – on suunnattu uusista jäsenmaista tulevaan maahanmuuttoon. Sekä muualla Euroopassa että Suomessa tutkijat ovat kuitenkin yksimielisiä siitä, että muuttoliike jää odotettua vähäisemmäksi. (vrt. Dustmann 2003; Sarvimäki 2003; 2004; Työministeriö 2001).

Onkin odotettavissa, että EU:n laajeneminen näkyy enemmänkin rotaatiomuuton lisääntymisenä kuin pysyvään asettumiseen tähtäävänä muuttoliikkeenä: työntekijät siirtyvät lyhytaikaisesti maasta toiseen ilman suunnitelmia tai edellytyksiä pysyvästä muutosta (vrt. esim. Työministeriö 2003, 36–37). Työura jakaantuu yhä useammalla alalla eri maihin. Vaikka Venäjä ei ole EU-maa, eikä sellaiseksi lähiaikoina muutukaan, on todennäköistä, että väliaikaisen työperustaisen muuttoliikkeen erilaiset muodot lisääntyvät myös Suomen ja Venäjän välillä. Erilaisilla maahanmuuttopoliittisilla välineillä, jotka perustuvat lähtömaan kanssa tehtävään yhteistyöhön on mahdollista hallinnoida työperäistä muuttoa niin, että se hyödyttää taloudellisesti vastaanottavaa ja lähettävää maata sekä työntekijää itseään. Määrälliset ja laadulliset vaikutukset, jotka liittyvät työvoiman tarjontaan ja tulonjakoon tietyillä aloilla voivat siis olla merkittäviä, mikäli erilaisia muuttoliiketyyppejä tarkastellaan kokonaisuutena.

Työperäisen pysyvän muuton lisääminen vaatii lisäksi mittavia politiikka- ja hallintomuutoksia. Poliitiikan osalta voidaan erottaa suuri ja pieni ulkomaalaispolitiikka. Suuri politiikka merkitsee lainsäädännöllisiä muutoksia ja poliittisten päätäjien tekemiä linjanvetoja. Pieni politiikka merkitsee lainsäädännön soveltamista virkamiestasolla ja hallintokoneiston jokapäiväisiä käytäntöjä. Mikäli suomalaiselle maahanmuuttopolitiikalle etsitään uutta suuntaa on pienen politiikan taso jopa tärkeämpi kuin suuren politiikan. Tosin hallinnollisten linjanvetojen selkeys ja virtaviivaistaminen niin, että jokaisen virkamiehen on mahdollisimman helppo

soveltaa lainsäädäntöä jokapäiväisessä päätöksenteossa on keskeistä, mikäli maahanmuuttopolitiikkaa halutaan muuttaa.

## 5.7 Miten politiikalla voi vaikuttaa maahanmuuttoon?

Kuten luvun 5.4 mallista maahanmuuton analysoimiseksi ja ennustamiseksi käy ilmi, maahanmuuttopolitiikka on yksi tekijä muiden maahanmuuttoon vaikuttavien tekijöiden joukossa. Poliittisilla muutoksilla on kauaskantoisia ja vaikeasti ennustettavia heijastevaikutuksia, jotka toteutuvat eri tavoin eri ryhmien kohdalla.

Sovelletut maahanmuuttopoliittiset välineet vaikuttavat eri tavoin eri maahanmuuttajaryhmien kohdalla, ja voivat aiheuttaa huomattaviakin muutoksia eri ryhmien trendin mukaiseen maahanmuuttokehitykseen. Maahanmuuttopolitiikan vaikutuksia maahanmuuttoon ei siis voi arvioida kokonaisuutena, vaan ryhmäkohtaisesti. Huomattavin Suomen maahanmuuttotilanteeseen vaikuttava maahanmuuttopoliittinen päätös oli inkerinsuomalaisten määrittelemisen paluumuuttajiksi, ja uuden kanavan aukeaminen näin entisestä Neuvostoliitosta tulevalle muutolle.

On huomattava, että maahanmuuttopolitiikkaa ei ole vain lainsäädäntötasoinen tai poliittisilla päätöksillä toteutettava suuri politiikka. Viranomaistasoisilla tulkinnoilla ja linjanvedoilla, eli ns. pienellä politiikalla on tätäkin keskeisempi merkitys. Esimerkiksi sillä, miten työviranomaiset tulkitsevat työvoiman tarvetta, tai miten ulkomaalaisviranomaiset tulkitsevat perheenyhdistämisen edellytyksiä, tai miten pitkäksi ajaksi oleskeluluvat myönnetään, tai kuinka kauan niiden käsittely kestää, on merkityksensä maahanmuuttomäärien ja maahanmuuton rakenteen kannalta.

Maahanmuuttopoliittisten muutosten vaikutusten ennustaminen on vaikeaa useiden erilaisten väliin tulevien tekijöiden vuoksi. Eri maissa on tehty jälkennäpäin useita analyysejä siitä, miten erilaiset lainsäädäntö- ja politiikkamuutokset ovat vaikuttaneet maahanmuuttoon (vrt. esim. Hinderink ym. 2003; Salt 2003; SOPEMI 2003). Näistä kokemuksista on hyötyä maahanmuuttopolitiikan suunnan muodostamisessa ja erilaisten maahanmuuttopoliittisten välineiden kehittämisessä. Kuitenkaan toteutuneiden maahanmuuttopoliittisten muutosten perusteella ei ole mahdollista kehittää mallia, jolla politiikkamuutosten vaikutusta maahanmuuttovirtoihin voisi ennustaa yleispätevästi. Maissa – kuten Italia tai Ranska - joissa on toistuvasti toteutettu ns. amnestia, eli dokumentoimattomien maahanmuuttajien rekisteröinti laillisen aseman saavuttamiseksi, on laillista asemaa hakevien määrä noussut kerta kerralta jyrkemmin, jonka perusteella voi arvioida jossain määrin dokumentoimattoman maahanmuuton kehityksen suuntaa (SOPEMI 1999).

Maahanmuuttopoliittisten välineiden soveltamisella turvapaikanhakijoiden ja pakolaisten maahantulon kanavoimiseen on tiukat reunaehdot: turvapaikanhakijoiden ja pakolaisten kohtelua määrittelevät ensi kädessä ihmisoikeussopimukset ja pakolaisoikeuden periaatteet. Vaikutukset ovat yleensä myös väliaikaisia: esimerkiksi turvapaikanhakijoiden määrää vähentämään pyrkivät toimenpiteet suuntaavat usein naapurimaihin, mutta tilanteiden ja ryhmien muuttuessa tilanne palautuu useimmiten ennalleen.

Pakolaispolitiikka on kytköksissä maan harjoittamaan ihmisoikeuspolitiikkaan ja sitä kautta ulkopolitiikkaan ja kehitysyhteistyöhön ja kriisinhallintaan. Pakolaisuutta luovien tilanteiden taustalla on globaaliin hierarkiaan ja kehityksen ja tulonjaon epätasapainoon liittyviä tekijöitä, joihin ei voi vaikuttaa kuin pitkän tähtäimen politiikalla. Turvapaikanhakijoiden määrän rajoittamiseen tähtäävät politiikkatoimenpiteet tuottavat lyhytaikaisia ratkaisuja, joissa toisaalta ihmisoikeuksien turvaamisen ja toisaalta muuttovirtojen rajoittamisen ja kontrollin tavoitteet ajautuvat jatkuvaan ristiriitaan. Saskia Sassenin (1999) mukaan pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden läsnäolo hyvinvoivissa maissa on jatkuva muistutus kehityksen ja ihmisoikeuksien globaalista epätasa-arvosta.

Maahanmuuttopoliittiset välineet – sekä pienen että suuren politiikan tasolla – vaikuttavat selkeimmin työperusteiseen maahanmuuttoon. Työperäisen maahanmuuton osalta taloudellisiin indikaattoreihin perustuvat ennustemallit ovat osoittautuneet tarkemmiksi kuin muiden muuttoliiketyyppien osalta erityisesti muualta kuin EU15 maista suuntautuvan muuttoliikkeen osalta. (Hinderink ym. 2003.) Pitkällä aikavälillä siis talouspolitiikalla ja työmarkkinapolitiikalla vaikutetaan työperäistä maahanmuuttoa sääteleviin taloudellisiin taustatekijöihin. Se, vastataanko työvoiman tarpeeseen työvoiman maahanmuuttoa mahdollistavilla toimilla ja miten, on maahanmuuttopoliittinen kysymys. Tällöinkin on huomattava, että työmarkkinoiden eri lohkoilla maahanmuuttopoliittikan vaikutusmahdollisuudet vaihtelevat.

Esimerkkinä tästä toimii ns. asiantuntijamaahanmuutto korkean osaamisen aloilla. Tutkimuksen mukaan bio- ja ICT-alojen asiantuntijoiden muuttoa Suomeen ei ratkaista suoranaisesti maahanmuuttopoliitiikkaan sidoksissa olevilla tekijöillä, vaan sillä, että tarjolla on kiinnostavia työtehtäviä, joita tarjoavat organisaatiot sattuvat sijaitsemaan Suomessa. Ensisijaisesti Suomen vetovoimaisuuden tämän maahanmuuttajaryhmän osalta ratkaisevat siis talous- ja innovaatiopolitiikkaan sidoksissa olevat tekijät: korkean osaamisen alojen maahanmuuttajia ei Suomeen muuta, jos ei ole tarjolla riittävän motivoivia tehtäviä motivoivoin ehdoin. Maahanmuuttopoliitiikalla voidaan kyllä estää asiantuntijoiden muuttoa Suomeen esimerkiksi pitkällä tai työllistävällä oleskelulupaprosessilla, tai perheiden maahanmuuttovaikeuksilla. Maahanmuuttopoliitiikalla voidaan myös vaikuttaa asiantuntijamuuttajien sitoutumiseen Suomeen, tai siihen panokseen, jonka he työssään voivat antaa. Esimerkiksi oleskelulupahakemusten käsittelyprosessi on osa

pientä maahanmuuttopolitiikkaa: lyhytaikaiset ja kalliit oleskeluluvat, joiden käsittely kestää kauan ja joiden hakeminen on vaivalloista vievät työaikaa ja estävät työhön liittyvää matkustamista, sekä viestittävät siitä, että virallinen Suomi ei halua ao. maahanmuuttajien jäävän Suomeen. Myös esimerkiksi perheen, kuten huollettavien vanhempien, saaminen Suomeen voi ratkaista sen, tuleeko ja jääkö työntekijä Suomeen. (Forsander ym. 2004; Raunio 2002.)

Erlaisilla selektiivisillä maahanmuutto-ohjelmilla, joita on käytössä eri maissa, voidaan ohjata maahanmuuttoa työvoimaa joko lyhyt- tai pitkäaikaisesti tarvitsville aloille (Menz 2002; SOPEMI 2002; 2003). Yhteistä ohjelmille on vain se, että ne ovat hyvin selektiivisiä ja tarkasti kohdennettuja. Joillain ohjelmilla on pitkä historia, kuten lyhytaikaisen työvoiman tarpeen tyydyttämiseen tähtäävillä bilateraalilla sopimuksilla, joita on käytössä esimerkiksi Saksan ja joidenkin Itä-Euroopan maiden välillä. Bilateraalisten sopimusten erityispiirre on yleensä se, että lähettävä maa sitoutuu ottamaan takaisin lähettämänsä työntekijät. Tällaiset ohjelmat ovat kuitenkin liian raskaita tyydyttämään lyhytaikaista työvoiman tarvetta. Lyhytaikaista muuttoa suosivissa ohjelmissa keskeistä on joustavuus ja reaktiivisuus: esimerkiksi Isossa-Britanniassa joidenkin määriteltyjen alojen työvoimantarpeeseen sovelletaan ohjelmia, joiden ydin on oleskelulupien myöntäminen 24 tunnissa.

Maahanmuutto-ohjelmilla on todettu olevan selkeä vaikutus maahanmuuton määrään ja rakenteeseen. Ohjelmia käyttöönotettaessa on kuitenkin vaikea ennakoida maahanmuuton heijastusvaikutuksia ja niiden lopullista vaikuttavuutta. Ohjelmien soveltamisessa on pääosin kahden tyyppisiä haasteita: a) miten ohjelmaan sopivat muuttohalukkaat työntekijät tavoitetaan ja valitaan, b) miten ohjelmat vastaavat niille asetettuihin tavoitteisiin.

Ongelmana on se, että tilanteissa, joissa työvoimaa tarvitaan, on kyseessä usein nopea tarve ja kilpailutilanne: esimerkiksi ammattitaitoisen työvoiman osalta muuttohalukkaalla työntekijällä on useimmiten monia vaihtoehtoja avoimna. Muuttohalukkaiden työntekijöiden tavoittaminen ja sen selvittäminen, että työntekijä täyttää asetetut kriteerit vie kuitenkin aikaa. Tällaisissa tilanteissa monissa maissa sovellettu menettelytapa on se, että yrityksille jää hakijoiden arvioiminen ja henkilövalinnan tekeminen viimekädessä, mutta viranomaiset määrittelevät peruslinjaukset sille, keille ylipäätänsä voidaan oleskelulupa myöntää. (SOPEMI 2003; 2002.)

Työvoiman maahanmuutto-ohjelmien soveltaminen siten, että ne vastaavat mahdollisimman joustavasti ja tehokkaasti asetettuihin tavoitteisiin, vaatii selkeästi ja ennakoitavasti tehtyjä linjauksia niin, että tulkinnan varaa yksittäistapauksissa jää mahdollisimman vähän. Esimerkiksi USA:ssa ja Kanadassa erilaisia maahanmuutto-ohjelmia ja niihin liittyviä säännöksiä on paljon, mutta linjaukset eri ohjelmien soveltamiskriteereistä ovat kuitenkin niin selkeitä, että ohjelmiin



perehtyneet asiantuntijat voivat hyvin suurella varmuudella ennustaa hakuprosessin tuloksen yksittäistapauksessa. Keskeinen lähtökohta Suomessakin maahanmuuton hallinnoinnin parantamisessa pienen politiikan tasolla olisi transparenssin lisääminen selkeillä linjauksille, jotka jättävät mahdollisimman vähän tulkintavaltaa yksittäisille virkamiehille yksittäisissä tapauksissa. Onkin kysyttävä, missä määrin maahanmuuton hallinnointiin sidoksissa olevat viranomais- ja työmarkkinatahot ovat valmiita luopumaan tulkintavallastaan päätöksentekotilanteissa. Jotta politiikalla voidaan vaikuttaa maahanmuuttoon, on poliittisten linjauksen oltava hyvin selkeitä, yksiselitteisiä ja sitovia kautta linjan koskien kaikkia maahanmuuttokysymysten parissa toimivia virkamiehiä.

Vaikka ohjelmien soveltamisesta ja tuloksista on eri maista hajanaisia kokemuksia, ei se tarkoita, ettei niitä kannattaisi kehittää, mikäli päädytään siihen, että Suomessa on tarvetta kasvattaa maahanmuuttajaväestöä ja/tai työperäistä maahanmuuttoa. Maahanmuuttajaväestön ja työperäisen maahanmuuton on lisäämisessä on kuitenkin useita esteitä voitettavana. Suomi on vain harvoille maahanmuuttajaryhmille ensisijainen kohdema. Suomessa ei ole vahvoja maahanmuutto- eikä maahanmuuttopoliittisia perinteitä ja asiantuntemusta, joista nousee tukea maahanmuuttopoliittiseen päätöksentekoon niin pienen kuin suurenkin politiikan tasoilla.

## 5.8 Maahanmuuttopoliitiikan kolme vaihtoehtoa

Toisen maailmansodan jälkeisen, Eurooppaan suuntautuvan muuttoliikkeen ns. kolmas aalto on alkanut. Useimmat maat ovat kehittäneet selektiivisen maahanmuuton kanavia rekrytoidakseen haluamaansa työvoimaa. Työvoiman tarvetta vauhdittaa joidenkin alojen ammattilaisten puute, ja työvoiman tarpeen on ennustettu kasvavan tulevaisuudessa ikärakenteen muutoksen vuoksi ja suuren osan kotimaisen työvoiman eläköityessä. Samaan aikaan kansainvälisen muuttoliikkeen kääntöpuoleen liittyvät ongelmat ovat kärjistyneet, esimerkkeinä dokumentoimaton maahanmuutto, ihmissalakuljetus ja ihmiskauppa. Toisaalta suurimmassa osassa EU-maita asuu merkittävä maahanmuuttajavähemmistö, jonka sosioekonomisen aseman parantaminen ja kiinnittäminen tiiviimmin yhteiskuntaan on yksi EU-tason keskeisimpiä yhteiskuntapoliittisia haasteita.

Kansallisen tason maahanmuuttopoliittikkoja pyritään nivomaan yhteen EU:n maahanmuuttopoliitiikan harmonisointiprosessin myötä. Kansallisvaltioilla on kuitenkin omat historiallisista yhteyksistä ja päivänpoliittisista haasteista nousevat syynsä, joiden vuoksi valtiot ovat haluttomia luopumaan suvereniteetistaan prosessin nopeuttamiseksi.

Suomen maahanmuuttopoliittiseen päätöksentekoon kohdistuu siis tällä hetkellä monensuuntaisia paineita, ja päätöksentekoa tulisi ohjata poliittisella tasolla.

Lainsäädäntötasoinen tai poliittisilla päätöksillä toteutettava suuri maahanmuuttopolitiikka on Suomessa ollut hahmotonta, jolloin viranomaistasoiset tulkinnot ja linjanvedot, eli ns. pieni maahanmuuttopolitiikka on ohjannut maahanmuuttopolitiikan toteuttamista ruohonjuuritasolla. Yksittäisten viranomaisten päätöksillä on siis ollut varsin suuri painoarvo.

Seuraavassa hahmotetaan tulevaisuuden maahanmuuttopolitiikan vaihtoehtoja.

### *Vierastyöläispolitiikka*

Vierastyöläispolitiikan lähtökohtana on työvoiman tarpeen tyydyttäminen, ja sitä kautta vaikuttaminen talouteen. Mikäli tavoitteena on lyhyellä tähtämellä vastata työvoiman tarpeeseen ja turvata hyvinvointivaltion rahoitus, on kannattavinta edistää työperusteista, väliaikaista maahanmuuttoa. Tällöin maahanmuuttajista koituisi eniten "hyötyä" taloudellisesti ajatellen. He tarjoaisivat veronsa ja työvoimansa ilman, että kuluttaisivat yhteiskunnan palveluita. Maahanmuuttajien terveydenhuoltoon, eläkkeisiin tai työttömyydestä aiheutuviin kuluihin ei tällöin tarvitsisi varautua. Maahanmuuttajat lokeroidaan rajatulle sektorille yhteiskunnassa, eikä heidän läsnäolonsa heijastu juurikaan tämän sektorin ulkopuolelle.

Vierastyöläispolitiikan lähtökohtana on maahanmuuton väliaikaisuus ja maahanmuuttajien yhdenvertaisuuteen, kansalaistumiseen, ja sitä myötä monikulttuurisuuspolitiikkaan suhtaudutaan kielteisesti. Valtiolla on myös keskeisenä intressinä suojella suvereniteettiaan maahanmuuttopolitiittisessa päätöksenteossa. Suvereniteetin suojaamiseen ja taloudelliseen utilitarismiin perustuva maahanmuuttopolitiikka on kuitenkin eettisesti ongelmallista, ja on käytännössä osoittautunut heikosti toimivaksi. Esimerkiksi toisen maailmansodan jälkeinen Keski- ja Pohjois-Euroopan maissa harjoitettu siirtotyöläispolitiikka jätti alkuun maahanmuuttajat vaille yhteiskuntaan integroivia palveluita, joka on kostautunut myöhemmin maahanmuuttajataustaiseen väestöön kasautuvana sosioekonomisena syrjäytymisenä.

Suomessa ei ole perinteisesti harjoitettu vierastyöläispolitiikkaa, mutta on huomattava, että ulkomaalaisen työvoiman lisääntyessä ollaan tilanteessa, jossa on vierastyöläispolitiikan piirteitä.

Työperusteisesti maahantulleille myönnettävät työntekijöiden oleskeluluvat ovat pääsääntöisesti hyvin lyhytaikaisia, jolloin oikeudet yhteiskunnallisiin palveluihin ovat rajoitetut. "Pätkälupiin" on monenlaisia syitä. Ensinnäkin maahantulijoiden työsuhteet solmitaan useimmiten määräaikaisina. Pätkätöiden lisääntyminen on yleinen trendi työelämässä, mutta maahanmuuttajien osalta työsuhteen pituus määrittää oikeuden maassa-asumiseen ja palveluihin. Oleskelulupien voimassaoloaika ei yleensä ylitä työsuhteen pituutta, vaikka työsuhteet seuraisivatkin toisiaan ja ko. henkilön työvoiman tarve voitaisi arvioida pysyväisluonteiseksi.

Maahantulleen työntekijän integroitumista ja kansalaistumista ei siis kannusteta, päinvastoin. Lyhytaikaiset luvat heikentävät maahanmuuttajien sitoutumista Suomeen ja lisäävät maastamuuttohaluja, kuten tutkimuksessa asiantuntijamuuttajista Suomessa osoitettiin (Forsander ym. 2004).

Toinen vierastyöläisyyden muoto on Virosta Suomeen suuntautuneen keikkatyön lisääntyminen, jolloin työnantajana on yleensä muu kuin suomalainen yritys. Tämän muuttoliikkeen volyyminä on vaikea arvioida, mikäli työkeikat eivät kestä niin kauaa, että henkilö rekisteröityisi ulkomaalais- tai verorekisteriin. Työvoiman lisääntyneellä tarjonnalla ja lähdeverovelvoitteilla on positiivisia vaikutuksia talouteen. Siirtymäaikalainsäädäntö kuitenkin hidastanee tämän muuttoliikkeen ja myös Viron työmarkkinoiden järjestäytymistä, ja ruokkii harmaita ilmiöitä, kuten työvoiman hyväksikäyttöä.

### *Integroiva malli*

Integroivan maahanmuuttopolitiikan mallin lähtökohtana maahanmuuton kautta vahvistaa taloutta ja kulttuurista monimuotoisuutta. Integroivan mallissa siis pyritään siihen, että maahanmuutolla olisi pitkäaikaisia, positiivisia yhteiskunnallisia vaikutuksia. Integroivassa mallissa työmarkkinoiden tarpeet ovat voimakkaasti esillä, mutta suhtautuminen perheperustaiseen ja humanitaarisiin syihin perustuvaan muuttoon on positiivista. Keskeistä on se, että kansalaistava lähtökohta: maahanmuuttajien integroitumista pidetään toivottavana ja sitä tuetaan paitsi palveluiden, myös monikulttuurisuuspolitiikan keinoin. Monikulttuurisuuden ja yhdenvertaisuuden tavoitteet läpäisevät kaikki yhteiskunnalliset toiminnot. Tämä merkitsee myös kansalaisyhteiskunnan vahvistamista: maahanmuuttajat eivät ole vain toimenpiteiden kohteita, vaan aktiivista yhteiskunnallista panosta pidetään jopa itsestään selvänä.

Erlaisilla maahanmuuttoliittisillä välineillä, jotka perustuvat lähtömaayhteistyöhön, pyritään hallinnoimaan työperäistä muuttoa niin, että se hyödyttää taloudellisesti vastaanottavaa ja lähettävää maata sekä työntekijää itseään. Määrälliset ja laadulliset vaikutukset, jotka liittyvät työvoiman tarjontaan ja tulonjakoon tietyillä aloilla voivat siis olla integroivassa mallissa merkittäviä, mikäli erilaisia muuttoliiketyyppejä tarkastellaan kokonaisuutena.

Integroivassa maahanmuuttopolitiikassa pyritään vaikuttamaan maahanmuuton keinoin väestön määrään, ikärakenteeseen sekä huoltosuhteeseen. Tämä merkitsee paitsi maahanmuuton lisäämistä, myös pysyvän maahanmuuton suosimista. Pysyvästi muuttavien maahanmuuttajien määrän lisääminen vaatii maahanmuuttajille suunnattujen peruspalveluiden lisäämistä. Perheiden pysyvän muuton tukemisella pyritään vaikuttamaan väestörakenteeseen pitkällä tähtäimellä. Tällöin tarvitaan perhepoliittisia palveluita, joiden laajentaminen vaatii varoja ja

työvoimaa. Yhteiskuntaan kiinnittävät eli kotouttavat palvelut, kuten kielenopetus ja informaation levittäminen pitäisi ulottaa koko perheeseen, myös työllisiin.

Työperäisen ja muunkin tyyppisen pysyvän muuton lisääminen vaatii mittavia politiikka- ja hallintomuutoksia sekä suuren että pienen maahanmuuttopolitiikan tasoilla. Suuren politiikan tasolla integroivan maahanmuuttopolitiikan soveltaminen merkitsee lainsäädännöllisiä muutoksia ja poliittisten päättäjien tekemiä linjanvetoja. Pienen politiikan tasolla lainsäädännön soveltaminen virkamiestasolla jokapäiväisissä käytännöissä merkitsee selkeitä linjauksia ja ohjeita, sekä läpinäkyvää päätöksentekoa. Mikäli suomalaisessa maahanmuuttopolitiikassa lähdetään integroivampaan suuntaan, on suuren politiikan läpäisevyys pienen politiikan tasolla varmistettava.

#### *Laissez-faire – nykyisen maahanmuuttopoliittisen päätöksentekomallin säilyttäminen*

Suomalaista maahanmuuttopolitiikkaa on luonnehtinut pyrkimys suvereniteettiin ja turvallisuusriskien hallintaan. Maahanmuuttopolitiikka on historiallisesti muotoutunut osana idänsuhteita. Maahanmuuttopoliittinen päätöksenteko on ollut reaktiivista, muuttuviin tilanteisiin reagoimista vaihtelevilla ad hoc -säännöksillä. Esimerkkinä tästä on inkerinsuomalaisten määrittelyminen paluumuuttajiksi vuonna 1990, ja paluumuuttokriteerien nopeat muutokset. Toinen esimerkki reaktiivisesta politiikasta on ulkomaalaislain lyhyin väliajoin toteutetut muutokset. Maahanmuuttopolitiikassa ja kansalaisuuspolitiikassa ei ole siis määritelty selkeitä tavoitteita eikä suuntaviivoja – toisin sanoen suuri maahanmuuttopolitiikka on ollut hahmottomatonta. Myös monikulttuurisuusperiaatteista ja yhdenvertaisuusperiaatteista huolehtiminen on jäänyt niihin erikoistuneiden julkisten toimijoiden varaan ilman, että ne läpäisevät laajasti yhteiskuntaa.

Tämä on merkinnyt sitä, että pienellä politiikalla on ollut keskeinen merkitys suomalaisessa maahanmuuttopoliittisessa päätöksenteossa. Virkamiehillä on ollut melko paljon tulkintavaltaa maahanmuuttopoliittisten säännösten soveltamisessa. Useissa tapauksissa tämä on johtanut oleskelulupapäätösten lykkäämiseen tai varovaisiin tulkintoihin siten, että on sovellettu lainsäädännöllistä miniä. Näin päätösten laadussa ja perusteissa on ollut virasto- ja viranomaiskohtaista satunnaisvaihtelua. Päätöksenteon legitimitetti ja läpinäkyvyys on kärsinyt tästä.

Suomeen suuntautunut työperusteinen, ja jossain määrin myös humanitaarinen maahanmuutto, on perustunut oletukselle muuton väliaikaisuudesta. Esimerkkinä tästä on se, että työvoiman tarpeen vuoksi muuttaville myönnetään pääosin lyhytaikaisia oleskelulupia. Oleskelulupahakemusten käsittelyprosessi on osa pientä maahanmuuttopolitiikkaa: lyhytaikaiset ja kalliit oleskeluluvat, joiden käsittely kestää kauan ja joiden hakeminen on vaivalloista vievät työaikaa ja estävät työhön liittyvää matkustamista, sekä viestittävät siitä, että maahanmuuttopolitiikan tavoitteena ei ole se, että maahanmuuttajat asettuvat Suomeen muuttuakseen aikaa myöten kansalaisiksi.

Nykyisen maahanmuuttopoliittisen mallin säilyttäminen ei merkitse sitä, että se pysyisi jatkuvasti samanlaisena. Maahanmuuttopolitiikan reaktiivisuus on merkinnyt sitä, että maahanmuuttopolitiikkaa on muokattu ulkoisten paineiden, kuten kansainvälisten sopimusten ja viimeksi EU:n maahanmuuttopolitiikan harmonisoinnin myötä. Nykyisen mallin säilyttäminen merkitsisi edelleen reagoimista, mutta ei juurikaan poliittisen tason itsenäistä toimintaa.

Nykyisen maahanmuuttopoliittisen mallin oloissa maahanmuuttajien määrä lisääntyy tasaisesti, mutta maahanmuuttajaväestö pysyy edelleen yhtenä Euroopan pienimmistä. Maahanmuuttajat nuorentavat kuitenkin edelleen väestörakennetta, tosin hyvin vähäisessä määrin. Koska maahanmuutto on suurimmaksi osaksi muuta kuin työntekijöiden muuttoa, jää maahanmuuton vaikutus työllisen työvoiman määrään vähäiseksi. Koska maahanmuuttajilla ei ole tullessaan työelämäkontakteja, tarvitaan paljon resursseja kotouttavaan ja työelämään johtavaan koulutukseen. Nämä toimenpiteet tai niihin jonottaminen vievät useita vuosia, jolloin suurin osa maahanmuuttajista on työelämän ulkopuolella. Maahanmuuttajien määrä pysyy lisäksi liian pienenä, että maahanmuuttajayhteisöt itsessään generoisivat uusien työpaikkojen syntyä. Näin myöskään maahanmuutolla ei ole juurikaan lyhyen tähtäimen positiivisia kansantalousvaikutuksia. Maahanmuuttajilla on kuitenkin laadullisia työmarkkinavaikutuksia niin, että maahanmuuttajat helpottavat monien alojen työvoimantarvetta. Varsinaisen työperusteisen muuton kannalta Suomi ei olisi kovinkaan houkutteleva kohde, varsinkaan asiantuntijamuuttajien kannalta, joiden muutto perustuu muutamien alojen vetovoimaan. Mikäli nämä alat – erityisesti ICT – kuihtuvat, eikä uusiakaan synny, on Suomessa OECD-maista vähiten korkeasti koulutettuja ulkomaalaisia työntekijöitä. Lähialueilta suuntautuva ns. rotaatiomuutto, toisin sanoen lyhytaikainen keikkatyö lisääntyy lyhyellä tähtämellä. Dokumentoimattomaan keikkatyöhön kietoutuva harmaa talous ja hyväksikäyttö lisääntyy, koska tilanteeseen on lähinnä ajautettu ilman, että sitä olisi pyritty poliittisin välinein ottamaan haltuun.

## Lähteet

- Bevelander, P. & Scott, K. (1996): The Employment and Income Performance of Immigrants in Sweden, 1970-1990. In Jarl Lindgren (ed.) Yearbook of Population Research in Finland 1996. Helsinki: The Population Research Institute. 157–172.
- Borjas, G. J. (1994): The Economics of Immigration. *Journal of Economic Literature*. Vol. XXXII. 1667–1717.
- Coleman, D. (2001): "Replacement Migration", or why everyone's going to have to live in Korea. A fable for our times from the United Nations. Department of Social Policy and Social Work, University of Oxford. [Http://www.apsoc.ox.ac.uk/Oxpop/wp03.pdf](http://www.apsoc.ox.ac.uk/Oxpop/wp03.pdf) (tarkistettu 28.8.2004)
- Communication from the Commission to the Council, the European parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions (2004): First Annual Report on Migration and Integration. Brussels, 16.7.2004 COM(2004) 508 final.
- Compton, P. & Courbage, Y. (2002): Synthesis report. In Werner Haug et al. (eds.) The demographic characteristics of immigrant populations. *Population studies*, No. 38. Strasbourg: Council of Europe. 553–568.
- Courbage, Y. (2003): Immigration and integration of migrants from Maghreb in some European countries – challenges for future research. In The Second Workshop on Demographic and Cultural Specificity and Integration of Migrants. Solicited Papers. Working Papers E 16/2003. Helsinki: The Population Research Institute. 63–83.
- Dustmann, C. (2003): The Impact of EU Enlargement on Migration Flows. Home Office Online Report, 25/03. London: Home Office.
- Espenshade T. J. (2001): "Replacement Migration" from the Perspective of Equilibrium Stationary Populations, *Population and Environment: A Journal of Interdisciplinary Studies* 22, 4, March 2001. 383–400.
- Forsander, A. (2002): Luottamuksen ehdot. Maahanmuuttajat 1990-luvun suomalaisilla työmarkkinoilla. Helsinki: Väestöliitto, Väestöntutkimuslaitos.
- Forsander, A., Raunio, M., Salmenhaara, P. & Helander, M. (2004): Sykettä ja suvaitsevaisuutta. Globaalin osaamisen kansalliset rajat. Helsinki: Edita.
- Haug, W. (2002): Foreword and executive summary. In Werner Haug et al. (eds.) The demographic characteristics of immigrant populations. *Population studies*, No. 38. Strasbourg: Council of Europe. 7–15.
- Hilderink, H., van der Gaag, N., van Wissen, L., Jennissen, R., Román, A., Salt, J., Clarke, J. & Pinkerton, C. (2003): Analysis and Forecasting of International Migration by Major Groups (Part III). Luxembourg: Eurostat.
- Holzer, H. J. (1996): What employers want. Job prospects for less-educated workers. New York: Russell Sage Foundation.
- IOM (2003): World Migration 2003. Geneva: IOM.
- Joly, D. (2000): Some Structural Effects of Migration on Receiving and Sending Countries. *International Migration* Vol. 38 (5).
- Kiander, J. (2001): EU:n itälaajeneminen ja suomalaiset työmarkkinat. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 97 [2], 296–314.

- Knocke, W. & Herzberg, F. (2000): *Mångfaldens barn söker sin plats. En studie om arbetsmarknadschanser för ungdomar med invandrarbakgrund*. Stockholm: Svartvitts förlag.
- Knocke, W. (1999): *The Labour Market for Immigrant Women in Sweden: Marginalised Women in Low-valued Jobs*. In John Wrench & Andrea Rea & Nouria Ouali (eds.) *Migrants, Ethnic Minorities and the Labour Market. Integration and Exclusion in Europe*. London: McMillan. 108–131.
- Loikkanen H.i & Parkkinen, P. (1999): *Omavaraisen väestön Suomi*. VATT-Keskustelualoitteita 195. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Mayer, J. & Riphahn, R. T. (1999): *Fertility Assimilation of Immigrants: Evidence from Count Data Models*. Discussion Paper No. 52. Bonn: IZA.
- Menz, G. (2002): *Patterns in EU labour immigration policy: national initiatives and European responses*. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 28 [4], 723–742.
- Myrskylä, P. (2003): *Maahanmuuttajat hivuttautuvat työmarkkinoille*. *Hyvinvointikatsaus* 3/2003. 32–37.
- Pohjanpää, K., Paananen, S. & Nieminen, M. (2003): *Maahanmuuttajien elinolot. Venäläisten, virolaisten, somalialaisten ja vietnamilaisten elämää Suomessa 2002*. *Elinolot* 2003:1. Helsinki: Tilastokeskus.
- Raunio, M. (2002): *Suomi globaalitalouden osajien valintojen kentällä. Ulkomaalaisten huippuosaajien mielikuvat ja todellisuudet suomalaisessa työ- ja kaupunkiympäristössä*. Sente-julkaisu 15. Tampere: Tampereen yliopisto, Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö.
- Salt, J., Clarke, J. & Schmidt, S. (2000): *Patterns and Trends in International Migration in Western Europe*. Eurostat Theme 3 Population and social conditions. Luxembourg: Eurostat.
- Salt, J. & Clarke, J. (2002): *Europe's migrant groups*. In Werner Haug et al. (eds.) *The demographic characteristics of immigrant populations*. *Population studies*, No. 38. Strasbourg: Council of Europe. 17–31.
- Salt, J. (2003): *Current Trends in International Migration in Europe*. Strasbourg: Council of Europe.
- Sarvimäki, M. (2003): *Euroopan unionin itälaajentuminen ja maahanmuutto Suomeen*. VATT-tutkimuksia 98. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Sarvimäki, M. (2004): *Uusista EU-maista tulevan maahanmuuton makrotaloudellinen merkitys*. *Työpoliittinen aikakauskirja* 4/2004. 8–25.
- Sassen, S. (1999): *Guests and Aliens*. New York: The New Press.
- Sassen, S. (1998): *Globalization and Its Discontents. Essays on the new mobility of people and money*. New York: The New Press.
- Schoorl, J., Heering, L., Esveldt, I., Groenewold, G., van der Elf, R., Bosch, A., de Valk, H. & de Bruijn, B. (2000): *Push and pull factors of international migration. A comparative report*. Theme 1 General statistics. Luxembourg: Eurostat.
- Sirkeci, I. (2001): *Ethnic conflict and international migration. Seeking security beyond Turkey's borders*. A paper presented at European Population Conference 2001, 7–9 June Helsinki.

- SOPEMI (1999): Trends in International Migration. Paris: OECD:
- SOPEMI (2002): Trends in International Migration. Paris: OECD:
- SOPEMI (2003): Trends in International Migration. Paris: OECD:
- Stalker, P. (2000): *Workers Without Frontiers. The Impact of Globalization on International Migration*. London: Lynne Rienner Publishers.
- Tilastokeskus (2003): *Ulkomaalaiset ja siirtolaisuus 2002. Foreigners and international migration 2001. Väestö 2003:8*. Helsinki: Tilastokeskus.
- Toulemon, L. (2004): *Fertility among immigrant women: new data, a new approach. Population & Societies No. 4000, April 2004*.
- Työministeriö (2001): *EU:n itälaajentumisen vaikutukset työvoiman liikkuvuuteen*. Helsinki: Työministeriö.
- Työministeriö (2003): *Työvoima 2020*. Helsinki: Työministeriö.
- Westin, C. (2000): *Settlement and Integration Policies for Immigrants and their Descendants in Sweden*. Geneva: ILO



## Liite

Suomessa on erittäin hyvät lähtökohdat maahanmuuttoanalyysien ja -ennusteiden laadun parantamiseen edellä kuvatuin kriteerein rekisteritietojen peittävyden ja luotettavuuden vuoksi. Suomea koskevan kansainvälisen muuttoliikkeen analysoimista ja ennustamista voidaan parantaa oheista mallia apuna käyttäen. Mallissa lähdetään liikkeelle globaalin tason trendeistä, jotka vaikuttavat keskeisesti muuttoliikkeiden muotoutumiseen, ja koskettavat näin läheisesti myös Suomea. Keskeisimmistä maasta- ja maahanmuuttajatyypistä on maahan- tulo- ja maastamuuttomotiivien ja kanavien perusteella laadittu typologia. Kutakin kategoriasta ja kategoriassa tapahtuvia määrällisiä ja laadullisia muutoksia voidaan analysoida viimeisessä sarakkeessa esiteltyjen lähteiden avulla, ja luoda näin määrällisiä ja laadullisia ennusteita maahan- ja maastamuutosta. Määrällisten muutosten lisäksi kussakin kategoriassa pitäisi ottaa huomioon ikä- ja sukupuoli- ja kansallisuusrakenne, jotka vaikuttavat suoraan ja epäsuorasti väestörakenteeseen.

*Malli maahanmuuttovirtojen analysoimiseksi ja ennustamiseksi*

### **Kansainväliseen muuttoliikkeeseen vaikuttavat trendit**

- Nopeutuneet ja kattavammat liikenne- ja tietoliikenneyhteydet
- Globalisaation vaikutus aluekehitykseen: globaalit kaupungit ja syrjäytyvät seudut
- Entisten sosialististen maiden taloudellisen transition sosiaaliset vaikutukset
- EU:n laajeneminen ja kansallisten rajojen laadulliset muutokset
- Naisten aseman muutos
- Työmarkkinoiden ja työvoiman lohkoutuminen paikallisella, kansallisella ja globaalilla tasolla
- Poliittiset ääriliikkeet, terrorismi ja rasismi
- Kansainvälistyvä rikollisuus, huumekauppa, ihmiskuljetus ja ihmiskauppa
- Kansallisten maahanmuuttopolitiikkojen ja lainsäädäntöjen muutokset ja harmonisointi

## **Maahanmuuttoperusteiden typologia**

### *Työperusteinen maahanmuutto*

- a) Asiantuntijamuutto
- b) Muun ammattitaitoisen työvoiman muutto
- c) Keikkatyöläiset
- d) Yrittäjät
- e) Kansainvälinen harjoittelu
- f) Au-pairit ja muut kotitaloustyöntekijät
- g) Sesonkityövoima

### *Perheperustainen maahanmuutto*

- a) Kansainvälinen perheenmuodostus: Suomen kansalaisten ja Suomessa asuvien ulkomaalaisten aviopuolisoiden ja muiden perheenjäsenen maahanmuutto
- b) Kansainvälinen perheenyhdistäminen: Muista syistä maahantulleiden maahanmuuttajien perheenyhdistäminen ja avioituminen ulkomaalaisen puolison kanssa

### *Etnisperustainen muutto*

- a) Inkerinsuomalaisten ja perheenjäsenten maahanmuutto
- b) Nykyisten tai entisten Suomen kansalaisten paluumuutto

### *Opiskeluun perustuva muutto*

- a) Tutkinto-opiskelijat
- b) Opiskelijavaihto

### *Eläkeläisten muuttoliike*

- a) Eläkkeellejääneiden nykyisten tai entisten Suomen kansalaisten paluumuutto
- b) Suomen kansalaisten rotaatiomuutto "etelän" ja Suomen välillä
- c) Maahanmuuttajataustaisten rotaatiomuutto lähtömaan ja Suomen välillä

### *Pakolaiset*

- a) Turvapaikkaprosessissa olevat
- b) Oleskeluluvan saaneet turvapaikanhakijat
- c) Kiintiöpakolaiset

### *Laiton tai dokumentoimaton muutto*

- a) Oleskeluluvan tai viisumin ylittäjät
- b) Ihmiskaupan uhrit, trafficking
- c) Maahanjääneet kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneet
- d) Dokumentoimattomasti maassaoleva ja työskentelevä työvoima

## **Muuttoliikkeiden analysointivälineet**

### *Kvantitatiivinen analyysi*

Tulevaisuuden ennustaminen toteutuneiden muuttojen perusteella maahanmuutto kokonaisuudessaan ja muuttoliikkeen kehitys ryhmäkohtaisesti. Lähteinä:

- a) Ulkomaalaisrekisteri
- b) Oppilaitosten rekisterit
- c) Väestörekisteri

### *Kvalitatiivinen analyysi*

- a) Poliitiikka- ja lainsäädäntömuutosten vaikutusten analyysi
- b) Kansantalouden kehitysindikaattorien ja työvoiman tarpeen analyysi segmenteittäin
- c) Organisaatioiden ja oppilaitosten kansainvälisen rekrytoinnin strategiat
- d) Asiantuntija-arviot – "best guesses"
  - Pakolaisuutta laukaisevien kriisien ennakoimisen asiantuntijat
  - Tutkijoiden, järjestöjen, maahanmuuttajaorganisaatioiden ja viranomaisten arviot muuttotrendeistä
- e) Tärkeimpien lähtömaiden muuttoliiketapahtumien ja –ennusteiden vaikutusten analyysi
  - Esim. potentiaaliset turvapaikanhakijat läpikulkumaissa
  - Tärkeimpien lähtömaiden kyselytutkimukset muuttoaikomuksista
  - Kansantalouden indikaattorien analyysi

## 6 ENTÄ JOS MAAHANMUUTTO MUUTTUISI?

*Mikko Kautto*

Maahanmuutto on syntyvyyden ohella toinen tärkeä tekijä tulevan väestökehityksen kannalta. Koska syntyvyys on tällä hetkellä kovin alhainen, nimenomaan maahanmuutto vaikuttaa jo nyt siihen, että Euroopan väestö vielä kasvaa. Vaikka Suomessa maahanmuuton rooli väestökehityksessä on viimeisen parin vuosikymmenen ajan ollut pieni, maahanmuutolla on täälläkin roolinsa siinä, että väkiluku on kasvanut. Suomen väkiluvun vuosittaisesta lisäyksestä maahanmuuton osuus on nykyisin melkein puolet.

*Väestön ikärakenteen muutosta* käsitelleessä tulevaisuusselonteon liiteraportissa esitetyssä Tilastokeskuksen Suomea koskevassa vuoden 2004 väestöennusteessa maahanmuuton oletetaan kasvavan 6 000 nettomaahanmuuton tasolle. Kuten on laita syntyvyyden kanssa, myös muuttoliikkeen kehitystä on vaikea arvioida. Muuttoliikkeen ennakoitiin todennäköisesti vielä syntyvyyden arvioimista haastavampi tehtävä siksi, että tulevaan kehitykseen vaikuttaa paljon enemmän kehitys muissa maissa (vrt. Forsanderin artikkeli edellä).

Suomessa on tällä hetkellä vain vähän ulkomaalaisia. Ulkomaalaisten määrä ja osuus väestöstä on kasvanut vuoden 1990 tilanteeseen verrattuna nopeaa tahtia. Tähän on vaikuttanut etenkin Neuvostoliiton hajoaminen. Suomeen muuttaneista ulkomaalaisista venäläiset ja entiset IVY-maiden asukkaat ovat suurin ryhmä kun tarkastellaan muita kuin paluumuuttajia. On hyvä ymmärtää, että muiden pohjoismaiden maahanmuutossa nämä väestöryhmät eivät ole näytelleet niin suurta roolia kuin Suomen kehityksessä. Suomi on ollut lähialueiden asukkaiden mielissä kiinnostava maa.

Suomen maahanmuutto on siis vaihdellut eri aikoina ja tulee todennäköisesti vaihtelemaan myös tulevaisuudessa. Kehitystä ei osaa kukaan sanoa varmuudella. Maahanmuuton vaihteluun liittyvää epävarmuutta lähestytään tässä jaksossa skenaarioiden kautta. Perusaineistona on Tilastokeskuksen väestöennusteaineisto vuodelta 2001. Tuolloin maahanmuuttoa koskeva perusoletus oli 5 000 hengen muuttovoitto. Esitettävissä väestöennusteissa on muutettu maahanmuuttoa koskevia oletuksia, jotta nähtäisiin, miten väestökehitys Suomessa kulkisi erilaisissa vaihtoehtoisissa maailmoissa.

Tässä jaksossa tarkastellaan miltä väestökehitys näyttäisi mikäli maahanmuutto nousisi nykyisestä tai laskisi. Skenaariolaskelmat on teetetty Tilastokeskuksessa vuoteen 2050 asti. Laskelmien tekemistä on edesauttanut Väestöliiton Tilastokeskukselta vuoteen 2040 ulottuvat aiemmin tilaamat laskelmat (ks. Väestöliitto 2004), joiden ansiosta sarjojen jatkaminen tulevaisuusselontekotyön tarpeisiin on ollut helppoa. Oletukset ovat seuraavat:

1. negatiivinen nettomaahanmuutto; vuosittainen maastamuutto 10 000 henkeä
2. nykyistä suurempi nettomaahanmuutto; vuosittainen nettomaahanmuutto 15 000 henkeä

Skenaariolaskelmat pohjaavat siihen, että merkittävä osa maahanmuutosta on pysyväisluonteista niin, että niillä on vaikutusta väestön ikärakenteeseen ja huoltosuhteeseen.

Kuten syntyvyyttä koskeneissa skenaarioissa on tässäkin samoin korostettava, että em. oletusten varaan tehdyt laskelmat ovat hypoteettisia. Niillä ei haluta ennustaa tai ennakoida tulevaa kehitystä vaan pikemminkin osoittaa maahanmuuton merkityksen suuruus yhtäältä väestönkehitykselle ja toisaalta siitä riippuvalla varautumiselle. Siksi tässä jaksossa esitettävissä laskelmissa ei myöskään varioida muiden tekijöiden kehitystä. Lähtökohtana siis on, että syntyvyys ja kuolleisuus kehittyvät väestöennusteen oletusten tavoin. Skenaariot antavat jonkinlaisen vaihteluvälin, jossa kehitys voisi toteutua.

Ensimmäinen maahanmuuttoskenaario voisi kuvata taantuvan Suomen tilannetta. Skenaario rakentuu monien huonojen kehityskulkujen varaan. Taustalla voivat vaikuttaa huono talous- ja työllisyyskehitys, joiden takia maasta lähtee aikaisempaa useampi ihminen työn perässä muille maille. Maassa olevat työmarkkinat olisivat aikaisempaakin kapeammat ja sulkeutuneemmat. Maassa jo olevalle ulkomaiselle osaamiselle ei löytyisi käyttöä. Tällainen kehitys myös toisi maahan aikaisempaa vähemmän muuttajia. Maahanmuuttoa koskeva politiikka olisi rajoittavaa ja maahantuloa vahdittaisiin turhankin tarkkaan. Lupakäytäntö olisi byrokraattista ja ihmisiä pompottelevaa. Suomen maine suljettuna yhteiskuntana kiirisi kaikkialle, mikä tukahduttaisi entisestään kanssakäymistä maiden välillä. Eläkeläisiä muuttaisi joukkomitassa pois Suomesta mukavamman ilmaston ja ilmapiirin sekä paremman ostovoiman houkuttelemana. Tällaisten tekijöiden yhteisvaikutuksesta kehitys johtaisi yhtä suureen poistumaan Suomesta kuin mitä nähtiin 1970-luvulla suomalaisten muuttaessa korkeamman elintason perässä Ruotsiin.

Toisen skenaarion taustalla on ajatus siitä, että jatkossa maastamuutto voi entisestään lisääntyä ja monipuolistua. Suomi onnistuu maahanmuuttajamyönteisen ilmapiirin luomisessa ja tuleva maahanmuuttopoliittinen ohjelma luo hyvät edellytykset maahanmuuton lisääntymiselle. Osaamiseen ja kasvuun perustuvan strategian osana Suomi onnistuu houkuttelemaan koulutettua työvoimaa, mikä piristää talouskasvua. Yritykset kansainvälistyvät entisestään. Maassa opiskele-massa olleet löytävät hyvin työpaikkoja ja saavat helposti luvan jäädä Suomeen. Suomeen hakeutuu tästä syystä myös lisää ulkomaisia opiskelijoita. Hyvien kokemusten pohjalta lähialueilta tulleet muuttajat vetävät perässään lisää muuttajia. Uusien muuttajien kotouttamisessa Suomeen onnistutaan hyvin. Suomalai-

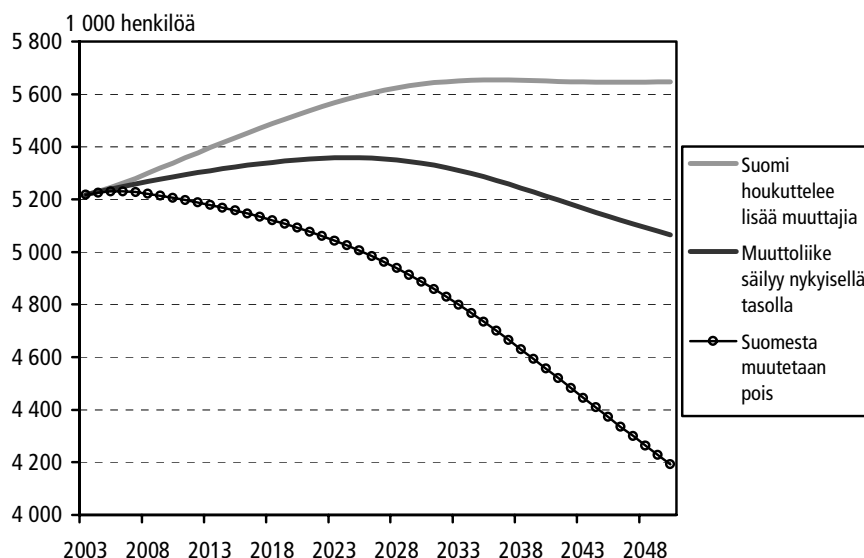
setkin löytävät aikaisempaa paremmin työpaikkoja ja kiinnostavia tehtäviä Suomesta ja maastamuutto vähenee. Asenneilmapiirin paranemisen sekä monipuolisemman ja suvaitsevamman elämänmuodon takia paluumuutto Suomeen alkaa houkutella joskus Suomesta muuttaneita ja ulkomailla syntyneitä. Eri elementteistä johtuen Suomen maine ulkomailla kohenee ja maa kiinnostaa potentiaalisena työ- ja asuinpaikkana aikaisempaa useampia ihmisiä ja eri maissa. Maahanmuuton vuotuinen taso nousee lähelle Ruotsin nykyistä maahanmuuttovirtaa.

### **Maahanmuuton vaikutus väestönkehitykseen**

Kuviossa 6.1 esitetään, miten Suomen väkiluku kehittyisi em. skenaarioiden oloissa. On huomattava, että laskelmissa oletetaan, ettei muissa tekijöissä tapahtuisi muutosta, joten sikäläkin kuvio osoittaa nimenomaan maahanmuuton merkitystä Suomen kehitykselle.

- Negatiivisen maahanmuuton skenaariossa nettomaahanmuutto vähenisi nykyisestä 3 000 hengellä vuodessa vuoteen 2008 asti aina oletuksen 10 000 hengen nettomuuttotappion tasolle saakka. Maastamuuton takia väkiluku vähenisi tasaisesti nykyiselläkin syntyvyystasolla. 5 miljoonan asukkaan raja alittuisi vuonna 2026. Vuonna 2050 Suomessa asuisi 4,19 miljoonaa henkeä.
- Mikäli maahanmuutto säilyisi lähestulkoon nykyisellä tasollaan (5 000 hengen muuttovoitto), väkiluku kasvaisi 2020-luvulle saakka ja kääntyisi vähitellen laskuun.
- Mikäli maahanmuutto taas kasvaisi nykyisestä edellä kuvatulle tasolle, Suomen väkiluku jatkaisi kasvuaan samaa tahtia kuin viime vuosisadalla. 5,5 miljoonan asukkaan raja ylittyisi vuonna 2019. Siitä eteenpäin väkiluku pysyttelisi noin 5,6 miljoonan tasolla nimenomaan maahanmuuton vaikutuksesta. Tuolloin maahanmuutto korvaisi muutoin negatiivista väestökehitystä.

**Kuvio 6.1** Maahanmuuton vaikutus väestökehitykseen eri skenaarioissa vuosina 2003–2050.



Lähde: Tilastokeskuksen väestöennusteeseen perustuvat laskelmat.

### Vaikutukset väestön ikärakenteeseen

Miten poismuutto Suomesta vaikuttaisi väestön ikärakenteeseen ja työvoiman määrään? Voiko maahanmuutolla kompensoida ikääntymiseen liittyvää työvoiman vähenemistä ja kuinka tehokkaasti? Vaikutus riippuisi luonnollisesti pitkälle muuttoliikkeen koostumuksesta, mm. siitä ketkä Suomesta muuttaisivat pois tai millainen olisi Suomeen muuttavan populaation koostumus. Seuraavassa tarkastellaan maahanmuuton vaikutusta ikärakenteeseen olettaen, että muuttoliike jakautuisi tasaisesti eri ikäryhmien välille. Tarkasteltavat ikäryhmät ovat samat kuin jaksossa 4. Skenaariot on esitelty jo edellä.

Skenaariolaskelmilla osoitetaan, mikä tietynlaisen maahanmuuttajarakenteen ja -määrän merkitys olisi väestön määrään, ikärakenteeseen ja huoltosuhteeseen. Kuten luvussa 5.3 on osoitettu, maahanmuuton vaikutukset ikärakenteeseen ovat sekä suoria että epäsuoria: maahanmuutto lisää työ- ja myös hedelmällisyysikäisen väestön määrää ja myös syntyvyyttä. Toisessa polvessa maahanmuuttajien hedelmällisyys lähestyy kantaväestön tasoa, mutta mikäli maahanmuutto on jatkuvaa, kuten skenaariolaskelmissa oletetaan, hedelmällisyysluvut pysyvät korkeammalla tasolla, kuin mitä ne olisivat ilman maahanmuuttoa. Maahanmuuttajien hedelmällisyyteen vaikuttaa myös lähtömaan hedelmällisyys: Epäsuoria ja dynaamisia vaikutuksia ei laskelmissa voida huomioida.

*Maastamuuttoskenaario: nopea väestönlasku, lasten ja työikäisten huomattava väheneminen ja korostunut ikääntyminen*

Suomesta pois muuton seurauksena väestön määrä vähenisi 50 vuodessa yli miljoonalla hengellä. Miten tällainen poismuutto voisi vaikuttaa jäljelle jäävän väestön ikärakenteeseen?

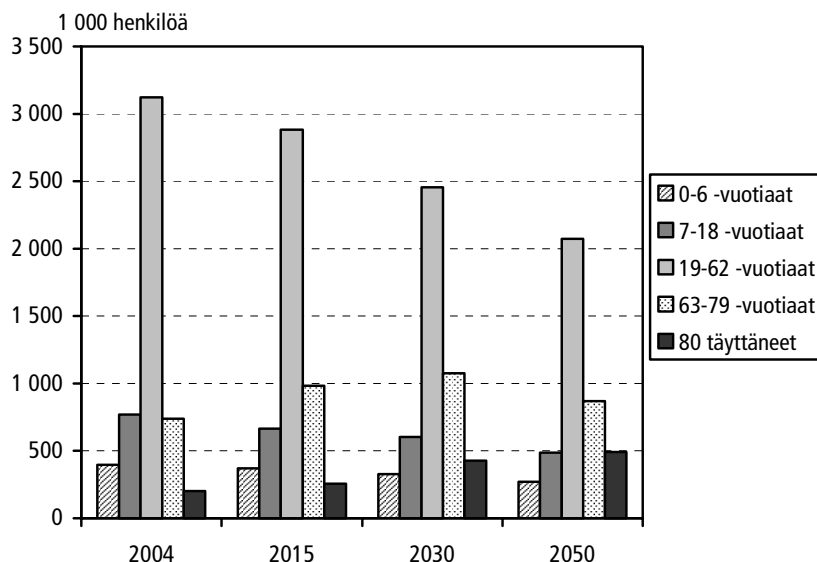
- Ensinnäkin alle kouluikäisiä olisi tässä skenaariossa vuosi vuodelta vähemmän. Pienten lasten määrä putoaisi vuoteen 2050 mennessä 130 000:lla.
- Myös kouluikäisten lasten määrä vähenisi samaa reipasta tahtia. Jo vuonna 2015 kouluikäisiä olisi 100 000 vähemmän kuin nyt.
- Työikäisten ihmisten määrä putoaisi myös. Vuonna 2015 työikäisiä olisi nykyiseen verrattuna 240 000 henkeä vähemmän. Tästä työikäisten määrä jatkaisi laskuaan siten, että vuonna 2050 työikäisiä olisi Suomessa yli miljoonaa vähemmän kuin vuonna 2004.
- Vain ikääntyneempien väkiryhmien joukot kasvaisivat. Kolmannessa iässä olisi vuonna 2015 yhtä monta henkeä enemmän kuin mitä vähennys työikäisten keskuudessa olisi samalla ajanjaksolla (240 000 henkeä). 80 vuotta täyttäneitäkin tulisi tässä noin kymmenessä vuodessa lisää 55 000 henkeä. Vuoteen 2030 mennessä 63 vuotta täyttäneitä olisi yhteensä yli puoli miljoonaa enemmän kuin nyt. Vasta tästä eteenpäin myös vanhempien ikäluokkien määrä kääntyisi laskuun.

Voimakas maastamuutto muuttaisi Suomen väestön ikärakennetta nopeassa tahdissa epäsuotuisampaan suuntaan. Väestö vähenisi kovaa tahtia ja työikäisten määrä heikkenisi radikaalisti. Skenaariota voi pitää jopa katastrofiskenaariona, sillä kehityksellä olisi monia muita epäsuotuisia heijastusvaikutuksia.

Väestökehityksen pohtimisen kannalta olennaista on, että skenaario näyttää kehityksen suuntaa. Toteutuvan kehityksen ei tarvitsisi olla yhtä rajua. Jos kehitys kuitenkin kulkisi vähenevän maahanmuuton suuntaan vaikutukset väestörakenteen kannalta olisivat kaikin puolin epäsuotuisat: perusuraan verrattuna väki vähenisi nopeammin, lasten määrä vähenisi ja työikäisten määrä vähenisi. Myös huoltosuhteet kehittyisivät hankalampaan suuntaan. Vaikutuksen suunta on siis selvä, eikä vähenevän maahanmuuton tai suoranaisen maastamuuton oloista koidu väestökehityksen näkökulmasta positiivista sanottavaa.



**Kuvio 6.2** Ikäryhmien koot maastamuuton oloissa vuosina 2004, 2015, 2030 ja 2050.



*Kasvavan maahanmuuton skenaario: lapsiluku säilyisi lähes ennallaan ja työvoiman väheneminen pysähtyisi*

Seuraavassa laskelmassa oletetaan maahanmuuton nousevan nopeasti ja pysyvästi Ruotsin nykyisen maahanmuuton tasolle. Skenaariossa Suomeen siis muuttaisi joka vuosi 15 000 henkeä enemmän kuin mitä maasta muuttaisi. Tilanne olisi saavutettavissa monin eri tavoin. Yksi tällaiseen kehitykseen potentiaalisesti voimakkaastikin vaikuttava tekijä olisi Suomesta pois muuton väheneminen. Maahanmuutosta osa saattaisi olla ns. paluumuuttoa. Skenaarion takana olisi silti enemmän tai vähemmän lisää ulkomaalaisten maahanmuuttoa. Ulkomaalaisten maahanmuuttajien kansalaisuudet voivat puolestaan vaihdella. Tässä yhteydessä ei arvioida maahanmuuttovirran potentiaalista koostumusta vaan tyydytään tarkastelemaan virran voimakkuuden vaikutusta.

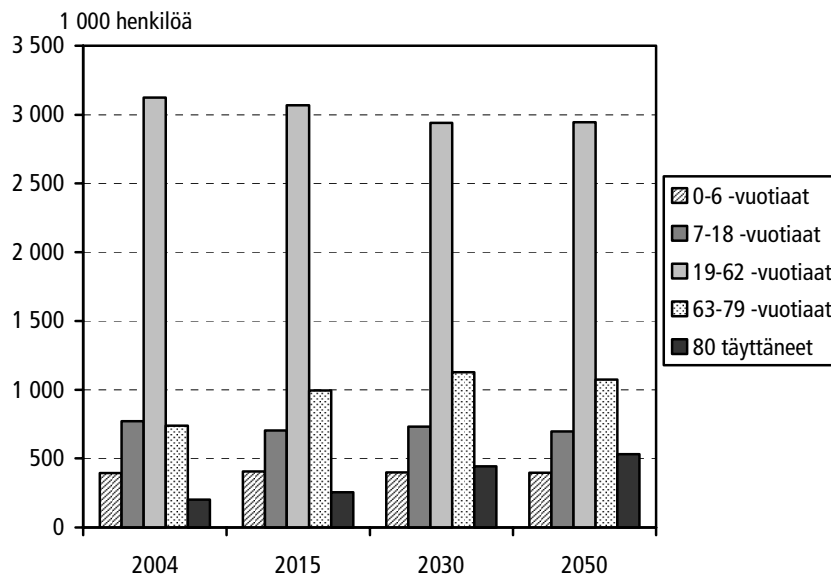
- Ensinnäkin kasvanut maahanmuutto johtaisi siihen, että alle kouluikäisten lasten määrä kasvaisi hieman (7 000 lasta) nykyisestä keskipitkällä aikavälillä vuoteen 2015. Pidemmällä aikavälillä pienten lasten määrä taas hieman vähenisi, joskin hyvin hitaasti.
- Kouluikäisiä lapsia olisi puolestaan keskipitkällä aikavälillä vähemmän kuin nyt, pitkällä aikavälillä (vuonna 2030) enemmän ja taas vähemmän ylipitkällä aikavälillä.
- Ehdottomasti huomioitavin vaikutus näkyisi kuitenkin työikäisten määrän kehittämisessä. Maahanmuuton lisääntyminen 15 000 hengen vuosittaiselle nettomuuttovoiton tasolle riittäisi lähes katkaisemaan työvoiman määrän vähenemisen. Vuoteen 2015 työikäiset vähenisivät "vain" alle 60 000:lla ja

vuoteen 2030 verrattuna työkäisiä olisi "vain" alle 200 000 vähemmän kuin nyt. Siitä eteenpäin työkäiset eivät enää vähenisi.

- Kasvanut maahanmuutto heijastuisi ikääntyneiden määrän kehitykseen vasta pitkällä viiveellä. Poismuuton skenaarioon verrattuna vuoden 2030 määrät olisivat 63–79-vuotiaiden ikäryhmässä koko lailla samat. Vuodesta 2030 eteenpäin aikaisemmin maahan muuttaneista moni olisi jo saavuttanut yli 60-vuoden iän. Vuosien 2030 ja 2050 välillä tämä ikäryhmä pysytteli lähestulkoon samankokoisena. Maahanmuuton vaikutus näkyisi viiveellä myös 80 vuotta täyttäneiden ikäryhmässä. Verrattaessa vuoden 2050 tilannetta poismuuton skenaarioon, voidaan huomata, että maahanmuuttovaihtoehto toisi noin 40 000 ikääntynyttä enemmän.

Yhteenvedona voidaan todeta, että kasvava maahanmuutto johtaisi nimenomaan työkäisen väestön määrän kasvuun ja vähäisemmässä määrin lapsiluvun kasvuun. Alenevan työvoiman käyrä loivenisi ja jopa kääntyisi kasvuun vuoden 2030 jälkeen. Maahanmuuton vaikutus ikääntyneempien ikäryhmien kokoon olisi vuoteen 2030 asti varsin pieni ja siitä eteenpäinkin maltillinen. Tällaisen painotuksen seurauksena myös huoltosuhteet kohenisivat.

**Kuvio 6.3** Ikäryhmien koot kasvaneen maahanmuuton oloissa vuosina 2004, 2015, 2030 ja 2050.



## **Yhteenveto**

Jaksosta on tehtävissä seuraavat päätelmät:

- myös maahanmuuton kehityksellä on suuri merkitys tulevan väestökehityksen kannalta
- maahanmuutto vaikuttaa sekä väkiluvun määrään että ikäryhmien kokoon ja osuuksiin
- nykyistä vähäisempi maahanmuutto nopeuttaa väkiluvun laskua, lasten sekä työikäisten määrän vähenemistä ja huoltosuhteen heikkenemistä
- maahanmuuton koheneminen nykyisestä puolestaan nostaisi etenkin työikäisen väestön määrää sekä keskipitkällä että pitkällä aikavälillä
- verrattuna viime vuosina toteutuneeseen kehitystrendiin ja perusennusteen sen jatkumisesta, maahanmuuton kohoaminen nykyisestä tasostaan lykkäisi väestönmäärän kääntymistä laskuun, turvaisi paremmin työvoiman saatavuutta ja kohentaisi huoltosuhteita

## 7 VÄESTÖKEHITYKSEEN VAIKUTTAMISTA KOSKEVAT PÄÄTELMÄT

*Mikko Kautto*

Tässä raportissa on tarkasteltu syntyvyyttä ja maahanmuuttoa sekä niihin vaikuttavia tekijöitä. Raportissa on myös arvioitu skenaariolaskelmin syntyvyyden ja maahanmuuton kasvun ja vähenemisen vaikutuksia väestökehitykselle sekä väestön ikärakenteelle. Lisäksi raportissa on käsitelty sitä, miten politiikalla on mahdollista vaikuttaa näihin väestökehityksen tärkeisiin osa-alueisiin.

Väestöpolitiikka – tai oikeammin perhepolitiikka ja maahanmuuttopolitiikka – ovat nousseet Euroopassa politiikan asialistalle väestön ikärakenteen muutoksen aiheuttamien seurausten takia. Siinä missä aikaisemmin väestöpolitiikasta puhuttiin kansakunnan vahvuuden, perhearvojen tai jopa rodunjalostuksen hengessä, tänä päivänä väestöpolitiikkaa perustellaan pitkälti huolella julkistalouden kehityksestä. Taustalla on lisääntyvien eläke- ym. kustannusten rahoituksen turvaaminen sekä työkäisten väheneminen ja sen aiheuttama negatiivinen vaikutus taloudelliseen kasvuun. Monen väestöpolitiikasta puhuvan ajattelu on suoraviivaista; jos työkäisten määrän väheneminen on johtamassa suuriin haasteisiin, eikö syntyvyyden ja maahanmuuton lisäämisen kautta saataisi näitä huolia vähennetyksi?

Väestöpolitiikka on herkkä aihe. Kriitikot epäilevät väestöpolitiikan tarkoituksiperiä ja politiikan mahdollisuuksia vaikuttaa kehitykseen. Etenkin lapsiluvun kasvattamistavoite on joidenkin mielestä jo liiankin pitkälle menevää puuttumista perheiden omiin päätöksiin. Jotkut pelkäävät sitä, että huomio lasten kasvuolosuhteiden turvaamisesta, ts. lasten "laatuun" vaikuttaminen jää määrällisen ajattelun jalkoihin. Maahanmuutosta puolestaan on löydettävissä hyvinkin erilaista suhtautumista riippuen siitä mistä maahanmuuton konkreettisesta sisällöstä puhutaan. Molempiin suhtautumiseen vaikuttaa vahvasti arvomaailma.

Syntyvyyskysymyksiä tutkineen väestötieteilijä Andres Vikatin artikkeli tässä raportissa esittelee useita erilaisia teorioita syntyvyyteen vaikuttavista tekijöistä. Taloustieteelliset teoriat ovat kiinnittäneet huomiota lasten perheille aiheuttamiin kustannuksiin. Taloudellinen perhepolitiikka pyrkii vähentämään näitä lasten saamiseen ja kasvattamiseen liittyviä kustannuksia ja tasaamaan eroja niin lapsiperheiden kuin erilaisten kotitalouksien kesken. Syntyvyyttä on pyritty selittämään myös psykologisilla teorioilla sekä arvoihin ja asenteisiin liittyvillä syillä. Ns. toisen demografisen transition teoria on esitellyt makrotason muutostekijöitä ja valaissut yhteiskunnallisen muutoksen ja väestöllisen muutoksen keskinäisiä suhteita. Kokemukset itäisen ja eteläisen Euroopan syntyvyyden laskusta ovat samoin suunnanneet tutkijoiden huomiota yhteiskunnallisiin vaikutusmekanismeihin. Yksilötasolla on kiinnitetty huomiota preferensseihin. Preferenssiteoria

on eritelty erilaisia ryhmiä sen mukaan mihin naisten kiinnostus suuntautuu. Vikatin johtopäätös on, että tällä hetkellä ei ole olemassa yhtä hyvää syntyvyyttä selittävää teoriaa.

Syntyvyyteen vaikuttavien tekijöiden ymmärtämisessä lienee välttämätöntä yrittää yhdistellä eri teorioita ja huomioida se konteksti, jossa syntyvyyden kehitystä halutaan ymmärtää. Suomen kaltaisessa maassa vaikuttavat mm. rauhalliset yhteiskunnalliset olot, tasa-arvoinen ajattelu, työmarkkinatilanne sekä perhepolitiikka. Verraten korkeaa syntyvyyden tasoa on selitetty sillä, että kun perhepoliittisena johtolankana on ollut työn ja perhe-elämän yhdistämisen mahdollistaminen, naisten ei ole tarvinnut tinkiä perheestä työntekoa arvostavassa kulttuurissa. Erilaisilla perhepoliittisilla toimilla on tutkimuksissa voitu osoittaa olevan vaikutusta lasten hankkimisen ajoitukseen, mutta näkemykset eroavat sen suhteen vaikuttavatko tämänlaiset toimet pitkällä aikavälillä kokonaislapsilukua lisäävällä tavalla. Perhepolitiikan suuntaamiselle syntyvyyttä lisäävään suuntaan tutkimuksesta ei ole kovin konkreettista tukea. Esimerkiksi lapsilisän korotuksen vaikutusta lapsiperheiden köyhyyteen ja tulonjakoon voidaan kyllä osoittaa, mutta sen vaikutuksesta syntyvyyteen ei liene mahdollista sanoa mitään.

Syntyvyyteen vaikuttavien tekijöiden ymmärtämiseksi järjestettiin tulevaisuusselonteon taustavalmisteluna asiantuntijaseminaari, jonka tulokset on raportoitu luvussa 3. Yleistäen voi sanoa, että lapsenhankinnalle on joukko välttämättömiä edellytyksiä, joista *luottamus* voi olla tärkeimpien joukossa. Tarvitaan ensinnäkin luottamusta elämään ja kumppani, jonka kanssa lapsia haluaa. Tarvitaan myös luottamusta siihen, että lapsenkin kanssa selviää ja että lapsen saaminen ei merkitse liian rajua tinkimistä omista toiveista. Poliittikajohtopäätös tältä osin voisi olla se, että yhteiskuntapolitiikalla on pyrittävä vakauden ja turvallisuuden, tietynlaisen jatkuvuuden luomiseen.

Sopivan kumppanin puute tuli selonteon taustavalmisteluissa esiin hieman yllättäen ja on ehkä ajateltuakin voimakkaampi tekijä syntyvyykehityksen taustalla. Koulutukseen ja työuriin liittyvät sukupuolenmukaiset erot saattavat vaikuttaa niin, että naiset ja miehet eivät löydä itselleen sopivaa partneria. Poliittikajohtopäätös voisi olla se, että koulutuksessa ja työmarkkinoilla tulisi pyrkiä vähentämään sukupuolen mukaan segregoitumista.

Luottamuksen ohella tärkeitä ovat ehkäisyn aikakaudella ihmisten omat *arvot ja valinnat*. Valittu lapsettomuus näyttää lisääntyneen, mutta suurin tekijä syntyvyyden laskun taustalla on se, että lasten hankintaa lykätään itselle sopivampaan aikaan. Nuorisokulttuuriin ei näytä mahtuvan sellainen ajatus, että täysi-ikäisellä nuorellakin voisi olla vakaa parisuhde ja lapsia. Vapautta ja omia valintoja korostavassa kulttuurissa lapset nähdään helposti kahleena. Poliittikalla ei voine suuresti vaikuttaa arvoihin ja asenteisiin. Yksittäiset esimerkit ja puheen-

vuorot voivat kyllä julkisuuteen päästyään vaikuttaa mielipideilmastoon, ainakin hetkellisesti.

Lasten hankinnan lykkäämistä voivat selittää individualismin ja itsekkyyden lisääntyminen mutta taustalla on varmasti myös tulevaisuuteen liittyvää epävarmuutta. Selkeitä elämänuria on aikaisempaa harvemmin näköpiirissä. Työmarkkinatilanteen vaihtelut ja työnantajien palkkauskäytännöt ovat merkinneet epävarmuutta etenkin naisille. *Lasten saamista lykätään pääsääntöisesti rationaalisin perustein, taloudellisilla, työhön, opiskeluun tai asumiseen liittyvillä syillä.* Lapsettomilla suurin syy on työhön liittyvä epävarmuus, jo lapsia saaneet puolestaan lykkäävät seuraavan lapsen saamista lähinnä taloudellisin perustein. Poliittikajohtopäätöksiä kannattaa hakea taloudellisen perhepolitiikan ja asuntopoliitiikan alueilta. Tärkeää on myös pyrkiä vaikuttamaan työmarkkinoiden toimintaan, etenkin työnantajien käyttäytymiseen.

Luottamusta, arvomaailmaa ja tulevaisuudenuskoa perustavampi tekijä lasten saamiselle on luonnollisesti se, voiko ihminen ylipäättään saada lapsia. Kun lisääntymisterveydellisistä syistä johtuva lapsettomuus on kasvanut, politiikkajohdtopäätös voi koskea terveydellisiin tekijöihin vaikuttamista ehkäisevällä otteella ja toisaalta esim. lapsettomuushoitoja.

Maahanmuuttopolitiikkaa valmistelee parhaillaan virkamiestyöryhmä, joka arvioi nykyisen maahanmuuttopolitiikan peruspremisset ja tulevaisuutta. Tulevaisuusselonteon taustatyölle tämä merkitsi selontekovalmistelun sekä tämän virkamiestyöryhmän työn koordinoimista, työnjakoa ja yhteistyötä. Selonteon valmistelua varten päätettiin tilata maahanmuuttopolitiikkaa tutkineelta Annika Forsanderilta kirjoitus maahanmuutosta. Erityisesti haluttiin Forsanderin paneutuvan muuttoliikkeen syiden arviointiin ja ennakoimiseen. Tavoitteena oli pyrkiä arvioimaan kansainvälisen kokemuksen ja tutkimuksen valossa nimenomaan Suomen tilanteen kehittymistä. Forsanderin haluttiin myös arvioivan maahanmuuton merkitystä väestökehityksen ja työvoimatarpeen näkökulmasta. Lopuksi kannustimme Forsanderia esittämään näkemyksiä Suomen maahanmuuttopolitiikan nykyisestä luonteesta ja tulevaisuuden vaihtoehdoista.

Maahanmuuttajaväestöä koskevien käsitteellisten tarkennusten jälkeen Forsanderin kirjoituksessa tuodaan esille EU-maiden maahanmuuton historiaa. Forsander tuo esille sen, että maahanmuutossa on tiettyä omalakisuttaan sen jälkeen kun tietty kynnyks ylittyy. Maahanmuuttajat hakeutuvat niihin maihin ja niille seuduille, missä asuu saman etnisen ryhmän tai jopa kotiseudun edustajia. Forsanderin kirjoitusta voinee tulkita niin, että vaikka Suomeen suuntautuva maahanmuutto on edelleen eurooppalaisittain alhaisella tasolla, muuttoliike on kuitenkin kasvanut nopeaa tahtia ja pisteeseen, jossa monet etniset ryhmät ovat saavuttaneet sen tason, joka johtaa saman väestöryhmän muuton jatkumiseen tai jopa kasvuun. Suomen osalta tämä voi tarkoittaa nimenomaan venäläisten

maahanmuuton kiihtymistä. Forsander myös tuo esille kansainvälisesti kohtuullisen uniikin piirteen suomalaisessa maahanmuutossa: kuten esimerkiksi Saksa tai Israel, Suomi on harrastanut etnisiin syihin perustuvaa maahanmuuttopolitiikkaa, ns. etnistä paluumuuttoa. Inkerinsuomalaisten maahanmuutto on johtanut siihen, että maahanmuuttajaväestöstämme noin 40 prosenttia on kotoisin entisen Neuvostoliiton alueelta. Vastaavasti Venäjän tilastojen mukaan Suomi on venäläisten neljänneksi suosituin maahanmuuttomaa Saksan, Israelin ja USA:n jälkeen.

Suomen maahanmuutosta perhesyistä tapahtuva muutto on ylivoimaisesti yleisin syy tulla Suomeen. Kaksi kolmesta muuttajasta tulee Suomeen perhesyistä. Pakolaisten muutto Suomeen on toiseksi yleisin muuttajavirtojen kategoria. *Työperusteista maahanmuuttoa on työministeriön arvioiden mukaan vain noin 5–10 prosenttia kaikesta Suomeen suuntautuvasta maahanmuutosta.* Puolet ulkomalaisista muuttajista asuu Uudellamaalla.

Forsanderin mukaan maahanmuutolla on paitsi suoria myös epäsuoria väestövaikutuksia. Ensimmäisen polven maahanmuuttajaväestön syntyvyys on yleensä kantaväestöä korkeampaa mutta syntyvyys laskee toisessa polvessa lähelle kantaväestön tasoa. Maahanmuuttajaväestön hedelmällisyyden on huomattu sijoituvan lähtö- ja tulomaahan verrattuna näiden väliin. Maahanmuuttajien kansallisuudella on siten huomattavan suuri vaikutus epäsuoriin väestövaikutuksiin. Venäläisten muuttajien hedelmällisyys on alhaista kun taas esimerkiksi Somalias-ta muuttaneilla hedelmällisyysaste on korkea.

Forsander kiinnittää katsauksessaan huomiota siihen, että maahanmuuttovirtojen analyysi on vasta kehittymässä. Arviointityötä varten on harrastettu EU-maiden yhteistyötä ja sen yhteydessä on todettu arvioinnin vaativan monipuolista ja monitahoista pohdintaa. Yleisiä muuttomalleja ei voida kehittää vaan on luotava maakohtaisia tarkastelumalleja, joissa muuttovirtoja analysoidaan erillisinä kategorioina. Arviointityössä on myös osattava ottaa huomioon yhteiskuntapoliittinen konteksti.

Koska maahanmuuttomallien luominen on vasta kehittymässä ei olekaan hämmästyttävää, että Suomeen suuntautuvasta maahanmuutosta on esitetty niin erilaisia arvioita (vrt. kuvio 5.4 Forsanderin kirjoituksessa). Forsander kiinnittää huomiota ulkomaalaislain muutokseen ja EU:n itälaajentumisen yhteydessä päätettyjen vapaata liikkumista koskevien siirtymäaika säännösten seurauksiin työperusteiselle maahanmuutolle. Vielä on liian aikaista sanoa näiden lopullisesta vaikutuksesta mutta olennaista on huomata se, että *Suomeen suuntautuva työperusteinen maahanmuutto on luonteeltaan väliaikaista.* Työperusteinen maahanmuutto on siis häviävän pientä koko maahanmuutossa, ja sekin on luonteeltaan lähinnä tilapäistä: Suomessa käydään keikkatyössä. Suomessa työlupakäytännöt perustuvat saatavuusharkintaan ja aikarajoihin. Niiden antama viesti

ulkomaiselle työntekijälle on selvä; pysyvään asettumiseen ei kannusteta. Siksi Forsander suhtautuu skeptisesti siihen, että Suomeen muuttaisi pysyväisluontoisesti tuhansia ulkomaalaisia, kuten eräät ennusteet haluavat viestittää. Tätä tukee Forsanderin mukaan se, että Suomi on vain harvoille maahanmuuttajaryhmille ensisijainen kohdema ja että siirtolaisvirroista kilpailtaessa Suomi ei välttämättä ole menestyjien joukossa osin siksi, että suomalainen maahanmuuttopoliittinen osaaminen ja ymmärrys eivät ole parhaimmalla tasolla.

Forsander esittää lopuksi kolme skenaariota suomalaisen maahanmuuttopoliittikan kehittämisestä.

- *Vierastyöläispolitiikan skenaariossa* korostuu halu vaikuttaa taloudelliseen kehitykseen ja työvoimatarpeiden tyydyttäminen. Asenne maahanmuuttoa kohtaan on utilitaristinen. Forsander toteaa, että Suomen käytännössä on tätä piirrettä, mm. lyhytaikaisten työlupien ja korostuneen viranomaisharkinnan takia. Myös Virosta suuntautuvan keikkatyön yleisyys voidaan ajatella osaksi tätä mallia.
- *Integroiva malli* on Forsanderin mukaan sekä taloudellisista että kulttuurisista perusteluista lähtevää maahanmuuttopoliittikkaa, jolla pyrittäisiin pitkäaikaisiin positiivisiin yhteiskunnallisiin vaikutuksiin. Keskeistä mallissa on "kansalaistaminen", maahanmuuttajien integroimisen tukeminen monikulttuurisuutta suosivilla ratkaisulla. Vierastyöläispolitiikkaan verrattuna ote on toinen, ja politiikkakin pysyvää muuttoa suosivaa. Pysyvään muuttoon tähtääminen taas vaatii edellistä mallia enemmän panostamista kaikille muuttajille suunnattuihin kotouttaviin palveluihin kuten kielenopetukseen.
- *Laissez faire -malliksi* Forsander kutsuu nykyisen maahanmuuttopoliittisen mallin jatkumista. Siinä suvereniteetti ja turvallisuuden korostaminen ovat keskiössä ja politiikka on luonteeltaan reaktiivista ja näkyy maahanmuuttolainsäädännön nopeina muutoksina. Varsinaista poliittista linjaa ei juuri ole, ja maahanmuuttopoliittikka on tässä mallissa viranomaisten omaksumien tulkintakäytäntöjen suuntaamaa. Maahanmuuttajien määrä ei tässä mallissa juurikaan kasvaisi, ja maahanmuuttopoliittikka työllistäisivät erilaiset rotatiomuuton ja keikkatyön aiheuttamat vääristymät, joita lainsäädännön keinoin tarpeen mukaan korjailtaisiin.

### **Maahanmuuton ja syntyvyyden yhteisvaikutus väestökehitykselle**

Raportin jaksoissa neljä ja kuusi esitettiin erilaisia väestökehitysskenaarioita yhtäältä syntyvyyden ja toisaalta maahanmuuton vähenemisen ja kasvamisen vaikutuksesta. Skenaariot osoittivat, että sekä syntyvyydellä että maahanmuutolla voi jo yksistään olla huomattava vaikutus tulevaan väestökehitykseen. Jotta väkiluku jatkaisi kasvuaan vähintäänkin vuoteen 2050 asti vaadittaisiin joko lähellä uusiutumistasoa olevaa syntyvyyttä tai sellaista reipasta maahanmuuttoa, joka olisi tasoltaan lähellä nykyistä Ruotsin nettomaahanmuuttoa.



Väestökehityksen kannalta kummankin kehityksellä on väliä. Toimiessaan samanaikaisesti vaikutuksiltaan samansuuntaisesti niillä on potentiaalisesti suuri merkitys tulevalle väestökehitykselle. Raportin lopuksi onkin syytä esittää laskelma, jossa sekä syntyvyyttä että maahanmuuttoa koskevat oletukset on yhdistetty. Seuraavassa katsotaan näiden yhteisvaikutusta väestön määrään tilanteessa, jossa a) molemmat kehittyvät suuremmiksi ja b) molemmat vähenevät ja kontrastoidaan kehitystä eräänlaisen perusuran luovaan väestöennusteeseen. Näitä ääriskenaarioita kontrastoidaan jo edellä esitettyihin laskelmiin.

Skenaarioiden lähtökohtina ovat tilanteet, jossa

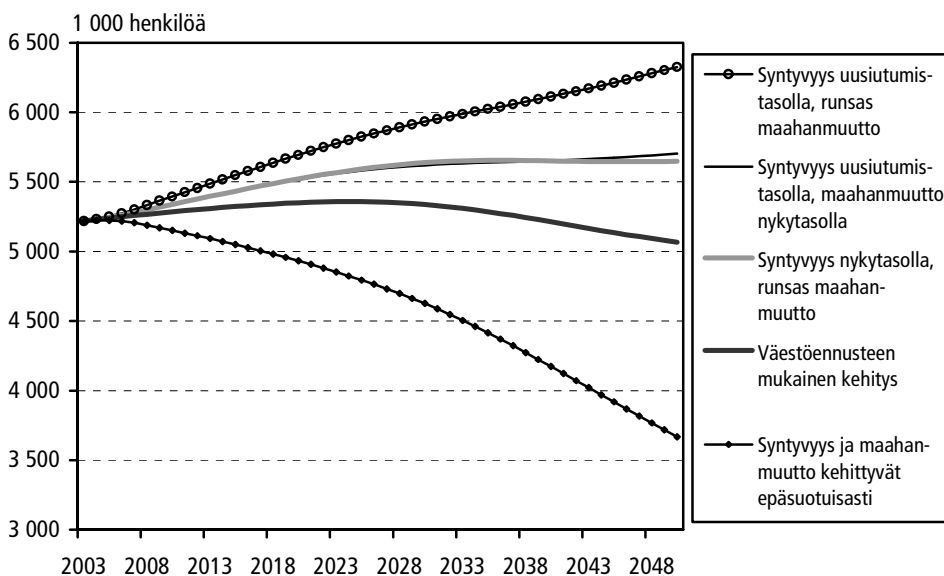
- syntyvyys laskee huonolle eurooppalaiselle tasolle (kokonaishedelmällisyys 1,4) ja nykyinen muuttovoitto kääntyy 1960- ja 1970-luvuilla koetun rakennemuutoksen ajan muuttotappion tasolle (muuttotappio 10 000 henkeä vuodessa)
- syntyvyys nousee väestön uusiutumisen takaavalle tasolle (kokonaishedelmällisyys 2,1) ja maahanmuutto Suomeen lisääntyy tasolle, joka vastaa Ruotsin nykyistä muuttovirtaa (vuosittainen nettomaahanmuutto 15 000 henkilöä)

Kumpikin skenaario voi tuntua lähivuosien perspektiivistä kaukaa haettuna. Ensimmäinen on varmasti useimpien mielestä ei-toivottu kehityskuva, jälkimmäinen vastaavasti epärealistiseksi koettu. On muistettava, että skenaarioiden esittämisellä ei pyritäkään esittämään todennäköistä kuvaa tulevaisuudesta. Skenaariot ovat työkalu tulevaisuuteen varautumiseen. Skenaariot esittävät mahdollisia maailmoja, joita ei kannata sulkea pois ajatteluhorisontista. Lähes viidenkymmenen vuoden aikajakso tästä eteenpäin pitää varmasti sisällään yllätyksiä. Suomen itsenäisyyden ajan tähänastinen kehitys puolestaan on osoittanut, että Suomessa muutokset voivat olla luonteeltaan rajuja ja tahdiltaan nopeita. Esitetyt vaihtoehdot mahtuvat stokastisen väestöennusteen sisään.

Kuvio 7.1 kuvaa syntyvyyden ja maahanmuuton kehitystä eri vaihtoehdoissa. Kuviota voi lukea myös osoittamassa sitä suurta vaihteluväliä ja epävarmuutta, mitä väestökehitykseen voi liittyä.

- Kun uusiutumistasoinen syntyvyys ja korkea maahanmuutto yksinään riittäisivät kääntämään väestökehityksen kasvuun, on selvää, että ne samaan suuntaan toimiessaan yhdessä vain voimistaisivat kehitystä. Samoin on laita luonnollisesti myös vastakkaisen kehityksen tapauksessa.
- Väestönkasvua voimistavien tekijöiden yhteisvaikutuksena saattaisi Suomen väkiluku kasvaa yli 6 miljoonan vuonna 2034.
- Toisessa heikon kehityksen skenaariossa olisi väkiluku tuolloin jo alle 4,5 miljoonan.
- Kuvio näyttää myös kuinka korkea maahanmuutto nykytasoisella syntyvyydellä ja toisaalta korkea syntyvyys nykytasoisella maahanmuutolla johtaisivat lähes identtiseen väestökehitykseen mitä tulee väestönmäärään.

**Kuvio 7.1** Väestökehitys erilaisin syntyvyys- ja maahanmuutto-oletuksina vuosina 2004–2050.



### Maahanmuuton ja syntyvyyden yhteisvaikutus väestön ikärakenteeseen

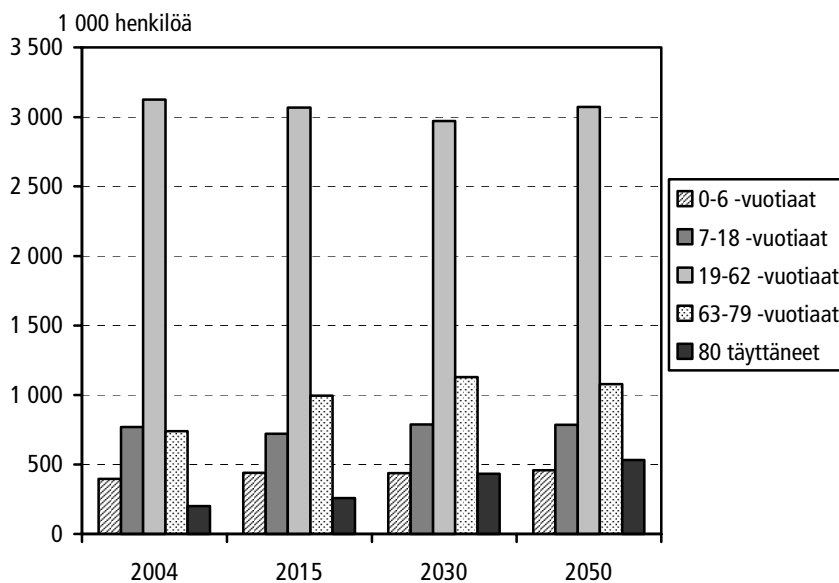
Syntyvyys ja maahanmuutto vaikuttaisivat luonnollisesti yhdessä myös väestön rakenteeseen. Vaikutus riippuisi luonnollisesti monesta eri tekijästä ja niiden erilaisista potentiaalisista kombinaatioista, kuten vaikkapa maahanmuuttajien ikä- ja sukupuolijakaumasta ja sen kehittymisestä ajassa. Yhdessä samaan suuntaan toimien maahanmuutolla ja syntyvyydellä voi olla suurtakin vaikutusta ikääntymiseen varautumiselle. Väestöpolitiikan kannalta mielenkiintoinen kysymys kuuluukin, voisiko sekä syntyvyyttä että maahanmuuttoa lisäämällä vaikuttaa tulevaan väestökehitykseen siinä määrin, että sillä olisi merkitystä ikääntymiseen varautumiselle?

Tältä osin on tässä yhteydessä järkevää tehdä eräänlaisen positiivisen väestökenaarioiden laskelma. Skenaariossa sekä syntyvyys että maahanmuutto kasvavat nykyisestä (skenaarioiden taustalla vaikuttavista tekijöistä ks. luvut 4 ja 6). Syntyvyyden osalta oletuksena on hienoinen kokonaishedelmällisyyden kasvu nykyisestä 1,75:stä 1,9:ään. Maahanmuuton osalta laskelmassa käytetään korkeaa maahanmuuttoa eli 10 000 hengen nettomuuttovoiton lisäystä nykyisen 5 000 nettomuuttovoiton päälle.

Kuten luvuissa 4 ja 6, tarkastelu tehdään jakamalla Suomen väestö 5 ikäryhmään (kuvio 7.2). Mikäli sekä syntyvyys että maahanmuutto kohoisivat nykyisestä:

- Pienten lasten (0–6-vuotiaat) määrä kääntyisi kasvuun molempien tekijöiden vaikutuksesta. Kasvu olisi huomattavinta seuraavien 10 vuoden aikana, minkä jälkeen pienten lasten lukumäärä jäisi noin 40-50 000 korkeammalle tasolle kuin nyt.
- Kouluikäisten lasten (7–18-vuotiaat) määrään kehitys vaikuttaisi vasta viiveellä. Vuoteen 2015 mennessä kouluikäisten lasten määrä vähenisi lähes 50 000:lla mutta kääntyisi sitten reippaaseen kasvuun, kun kohonneen syntyvyyden vaikutus alkaisi näkyä.
- Työikäisten (19–62-vuotiaat) määrän laskua näinkään korkealla syntyvyydellä ja maahanmuutolla ei pystytä kääntämään. Vuoteen 2015 mennessä työikäisten määrä vähenisi suurten ikäluokkien eläkkeelle siirtymisen vaikutuksesta, mutta 10 vuoden aikana lisääntynyt maahanmuutto merkitsisi sitä, ettei työikäisten määrän väheneminen (50 000:lla) olisi yhtä rajua kuin väestöennusteessa. Työikäisten määrä vähenisi vielä vuoteen 2030 mutta kääntyisi sitten kasvuun sekä kasvaneen syntyvyyden että lisääntyneen maahanmuuton vaikutuksesta. Laskelman mukaan työikäisiä olisi vuonna 2030 noin 150 000 vähemmän kuin nyt.
- Väestön ikääntymistä skenaario ei pysäyttäisi.
- Nuorempia eläkeläisiä olisi vuonna 2030 melkein 400 000 enemmän kuin nyt. Siitä eteenpäin kehitys tasaantuisi.
- 80 vuotta täyttäneiden lukumääräkin jatkaa kasvuaan. Vuoteen 2030 mennessä heidän määränsä kaksinkertaistuu.

**Kuvio 7.2** Ikäryhmien koot korkeamman syntyvyyden ja korkean maahanmuuton oloissa vuosina 2004, 2015, 2030 ja 2050.



## Miten väestökehitysskenaariot vaikuttavat huoltosuhteisiin?

Oma kysymyksensä eri väestöskenaarioiden osalta on niiden vaikutus huoltosuhteisiin. Huoltosuhte on sopimuksenvarainen suhdeluku. Tässä yhteydessä huoltosuhteella tarkoitetaan alle 19-vuotiaiden ja 63 vuotta täyttäneiden suhdetta 19–62-vuotiaaseen väestöön. Huoltosuhte -käsitteeseen liittyy negatiivisia konnotaatioita. Millään huoltosuhdeluvulla ei voida rajata huoltajia ja huollettavia vedenpitävästi ja siksi huoltosuhdeluku jonain tiettyinä vuonna ei kerro lukijalleen juuri mitään. "Edullinen" huoltosuhte voidaan saavuttaa esimerkiksi yhteiskunnassa, jossa olisi mitättömän vähän lapsia. Suhdeluvun tasoa tärkeämpää on lukusarjan kehitys: suhdeluvun aikasarjalla voidaan osoittaa äärimmäisen karkealla tavalla kehityksen suuntaa ja se mahdollistaa johonkin mittaan myös eri maiden vertailut.

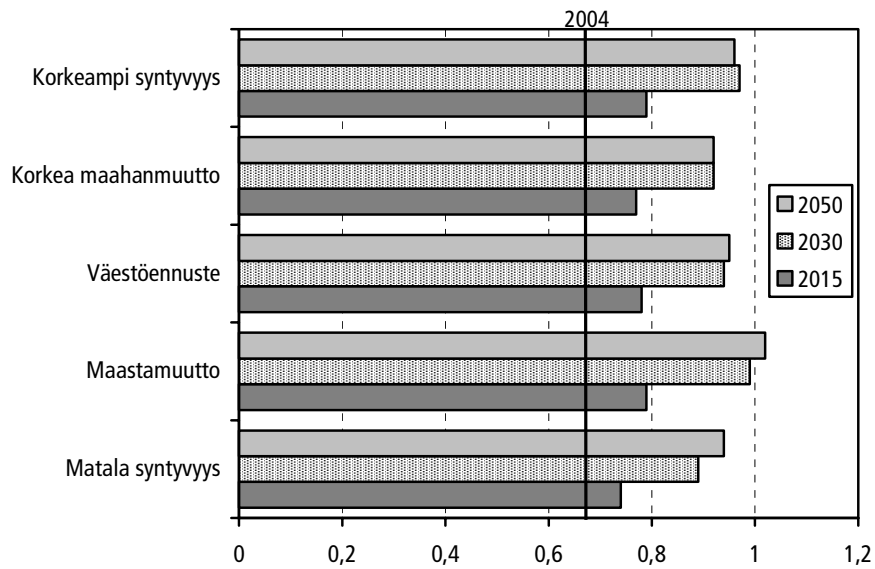
Jaksoissa 4 ja 6 tarkasteltiin syntyvyyden ja maahanmuuton vaikutusta eri ikäryhmien kokojen kehitykselle ja voitiin todeta mm., että korkean maahanmuuton seurauksena olisi paitsi työikäisten määrän selkeää lisääntymistä myös lasten hienoista kasvua ja viiveellä ikääntyneiden määrän kasvua perusennusteeseen verrattuna. Esitetyissä väestöskenaarioissa eri ikäryhmien kokojen kehitys muuttuu eri tavoin ja yhteisvaikutusta on vaikea nähdä.

Seuraavassa esitetään eri väestöskenaarioiden vaikutus huoltosuhteen kehittymiselle vuosina 2015, 2030 ja 2050. Tarkastelun lähtökohtana on vuoden 2004 ennakkotieto. Kuviossa 7.3 Tilastokeskuksen vuoden 2001 väestöennusteen mukainen huoltosuhteiden kehitys löytyy keskimmäisenä. Korkeamman syntyvyyden ja maahanmuuton vaihtoehdot ovat tämän yläpuolella ja matalamman syntyvyyden ja maahanmuuton vaihtoehdot perusennusteen alapuolella.

Kuviosta huomataan, että eri skenaarioilla olisi hyvin samantyyppiset seuraukset huoltosuhteen kehityksen kannalta, etenkin lyhyellä aikavälillä. Kaikissa oloissa huoltosuhte tulee heikkenemään nykyisestä. Heikkeneminen on erityisen korostunutta vuosien 2015–2030 välillä.

- Huoltosuhteen kehityksen kannalta edullinen vaihtoehto on lyhyellä tähtämällä matala syntyvyys.
- Muissa skenaarioissa huoltosuhte ei juuri muuttuisi vuoteen 2015 mennessä. Esimerkiksi syntyvyyden kohoaminen aluksi heikentäisi huoltosuhdetta, maahanmuuton kohoaminen puolestaan vaikuttaa sitä parantavasti vasta viiveellä.
- Vuosien 2030 ja 2050 tietämissä paras huoltosuhte seuraisi korkean maahanmuuton skenaariosta, heikoin vastaavasti maastamuuton skenaariossa.
- Pitkällä aikavälillä korkea syntyvyys ja maastamuutto johtaisivat lähes yhtä heikkoihin huoltosuhteisiin.

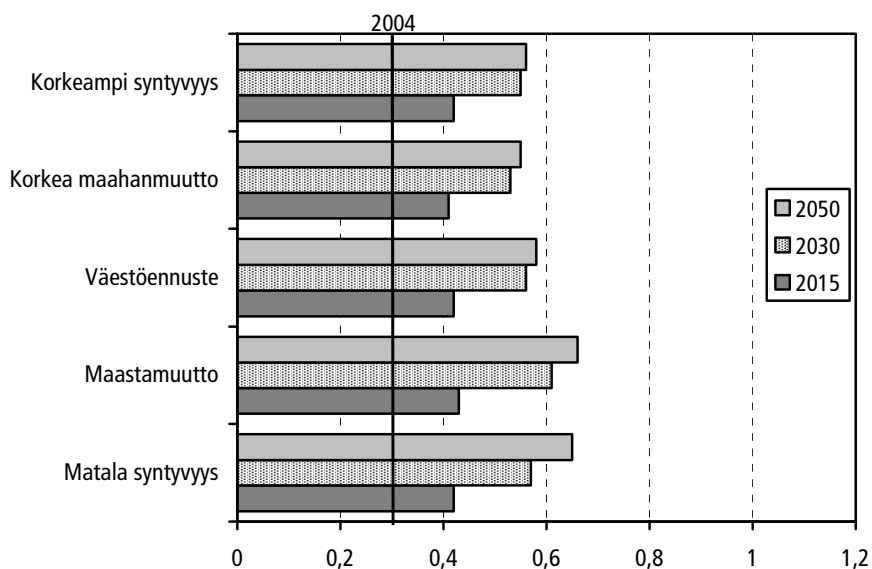
**Kuvio 7.3** Huoltosuhteet (0–18-vuotiaat ja 63 vuotta täyttäneet/19–62-vuotiaat) eri väestökehitysskenaarioissa vuosina 2004, 2015, 2030 ja 2050.



Ikääntymisen kannalta on mielekästä tarkastella myös vanhushuoltosuhteiden kehittymistä. Kuvio 7.4 nähdään, että myöskään vanhushuoltosuhteet eivät olennaisesti muutu keskipitkällä aikavälillä, tapahtuipa syntyvydessä tai muutto-  
liikkeessä mitä hyvänsä. Vasta pidemmällä aikavälillä kasvanut syntyvyys ja maahanmuutto tuottaisivat väestöennustetta edullisemmän vanhushuoltosuhteen.

Heikoimmin huoltosuhte kehittyisi pitkittyneen maastamuuton oloissa. Pitkällä aikavälillä myös heikko syntyvyys johtaisi vanhushuoltosuhteen kehittymiseen väestöennustetta epäedullisempaan suuntaan.

**Kuvio 7.4** Vanhushuoltosuhteet (63 vuotta täyttäneet/19–62-vuotiaat) eri väestöskenaarioissa vuosina 2004, 2015, 2030 ja 2050.



Tarkastelua täydentävät lapsihuoltosuhteen kehitystä kuvaavat luvut, jotka on esitetty taulukossa 7.1. Tällä hetkellä lapsihuoltosuhte on näillä ikäryhmillä määriteltynä 0,37 eli jokaista työkäistä kohti löytyy 0,37 lasta. Eri skenaarioiden pohjalta tehdyistä laskelmista näkee, että

- matalan syntyvyyden vallitessa lapsihuoltosuhte luonnollisesti vähenisi, työkäisiä suhteessa lapsiin olisi nykyistä enemmän;
- maastamuuton skenaariossa tilanne lapsihuoltosuhteen osalta ei juurikaan muuttuisi: lasten määrä vähenisi kuten edellä huomattiin, mutta suunnilleen samaa tahtia katoaisi maasta myös työkäisiä ihmisiä;
- väestöennusteen mukainen kehitys merkitsisi sitä, että lasten suhte työkäisiin säilyisi lähes muuttumattomana, kun kumpaakin ikäryhmää olisi suhteellisesti yhtä paljon vähemmän;
- nykyistä korkeampi maahanmuutto näkyisi paitsi työkäisten määrän kasvuna myös lasten määrän kasvuna. Keskipitkällä aikavälillä ei tapahtuisi olennaisia muutoksia lapsihuoltosuhteessa, pidemmällä aikavälillä lasten määrä työkäisiin verrattuna aavistuksen nousisi.
- korkeampi syntyvyys johtaa aikaa myöten kohoaviin lapsihuoltosuhteisiin. Merkille kannattaa kuitenkin panna, ettei vaikutus näy juuri lainkaan keskipitkällä aikavälillä, koska työkäinen väestö vielä jatkaa kasvuaan.

**Taulukko 7.1** Lapsihuoltosuhteet (alle 19-vuotiaat/19–62-vuotiaat) eri väestöskenaarioissa vuosina 2004, 2015, 2030 ja 2050.

	2004	2015	2030	2050
Korkeampi syntyvyys	0,37	0,37	0,42	0,40
Korkea maahanmuutto	0,37	0,36	0,39	0,37
Väestöennuste	0,37	0,36	0,38	0,37
Maastamuutto	0,37	0,36	0,38	0,36
Matala syntyvyys	0,37	0,32	0,32	0,29

### Miten väestöpolitiikkaa pitäisi suunnata?

Syntyvyys ja maahanmuutto vaikuttavat väestökehitykseen ja niihin vaikuttamalla voidaan pyrkiä vaikuttamaan sekä väestön määrään että väestön rakenteeseen.

Väestön määrän vaihteluväli voisi tässä esiteltyjen skenaarioiden valossa olla syntyvyyden ja maahanmuuton kehityksestä riippuen periaatteessa miljoonaluokkaa 50 vuoden tähtäimellä. Jos syntyvyys ja maahanmuutto kehittyvät nykyisellä tavalla, väestön määrä kääntyy lähitulevaisuudessa laskuun. Se, pitäisikö Suomen väestön olla kooltaan suurempi tai pienempi on arvostuskysymys. Väestön määrän lisäämisen kannalta sekä syntyvyyden kohoaminen että maahanmuuton kasvattaminen ovat toimivia keinoja, joilla on tosin erilainen vaikutus väestörakenteeseen. Ikääntymiseen varautumisen kannalta väestön määrällä ei sinänsä ole merkitystä. Ikärakenteen muutoksesta voi selvittää hyvin tai huonosti sekä pienellä että suurella väkimäärällä. Väestön määrää merkityksellisempi tekijä on ikärakenne.

*Väestöpolitiikan kannalta keskeisempi kysymys liittyykin ikärakenteisiin vaikutamiseen.* Jos syntyvyyteen ja maahanmuuttoon halutaan panostaa nimenomaan siksi, että tähdätään toisenlaiseen väestörakenteeseen, tavoitetta olisi hyvä perustella. Kun pohditaan kantoja ikärakenteisiin hyviä perusteluja löytyy monipuolisuuden korostamisesta. Kaikkia ikäryhmiä tasaisesti sisällään pitävä yhteiskunta on todennäköisesti monin tavoin rikkaampi ja miellyttävämpi kuin yksipuolisemman väestörakenteen omaava yhteiskunta. Vastaavasti tasaisempaa jakautumista sukupuolten välillä pidettäneen parempana tilanteena kuin toisen sukupuolen korostamista. Rauhanajan oloissa sukupuolten välinen tasapaino onneksi toteutuu itsestään, aivan vanhimpia ikäryhmiä lukuun ottamatta miesten lyhyemmän elinajan takia.

Silloin kun vastakkain ovat heikko huoltosuhte ja työikäisten määrän lisääntymisen kautta seuraava edullisempi huoltosuhte, tasaisempaa ikärakennetta voi perustella myös taloudellisilla syillä. Tasapainoisesta väestörakenteesta huolehtimiseen kuuluu huoli myös työikäisten määrän kehityksestä. Työvoiman määrän

vähenevällä on vaikutusta taloudelliseen kehitykseen ja talouskasvuun. Tasapainoinen väestörakenne on niin yritysten kuin ihmistenkin silmissä houkuttelevampi. Nykyisillä hyvinvointivaltion rahoitussäännöillä tasapainoisempi ikärakenne olisi myös oikeudenmukaisempi ja reilumpi eri sukupolville.

Vastaavasti olisi kuviteltavissa tilanne, jossa huoltosuhte on edullinen siksi, että lapsia tai ikääntyneitä on muihin nähden vähän. Vaikka tilanne olisi taloudellisesti edullinen, se tuskin vastaisi kenenkään ihanneyhteiskuntaa siksi, että taloudelliset näkökohdat ovat vain yksi huomioonotettavista tekijöistä. Esimerkit osoittavat, että ikärakenteen tasaisuus ja monipuolisuus voidaan nähdä taloudellisia tekijöitä tärkeämpinä ja jopa riittävinä perusteluina väestöpolitiikalle.

Väestöpolitiikkaa voi perustella myös kansalaisten toiveista käsin. Kyselytutkimuksissa suomalaiset perheet toivoisivat enemmän lapsia. Toivottu lapsiluku on keskimäärin 2,4 mutta toteutunut lapsiluku perheissä on keskimäärin 1,8. Nykyisessä väestötilanteessa väestöpolitiikalle on siis löydettävissä sekä taloudellisia että sosiaalisia perusteluja. Eri ikäryhmiä tasaisesti sisältävää yhteiskuntaa voi tavoitella sekä syntyvyyden että maahanmuuton lisäämisen keinoin. Skenaariotarkasteluissa huomattiin, että korkeampi syntyvyys ja maahanmuutto paitsi lisäävät väestön määrää myös vaikuttavat ikäryhmien kokoihin ja huoltosuhteisiin. Nämä keinot tuottavat hieman erilaisen lopputuleman eri ajankohtina.

Syntyvyyden kohoaminen nostaa lyhyellä aikavälillä lasten määrää ja vaikuttaa työikäisten määrää kohottavasti vasta pidemmällä aikavälillä. Jos syntyvyys alkaisi nyt kohota, Suomessa olisi enemmän työikäisiä huolehtimassa 2030-luvun suurten hoivatarpeiden kustannuksista. Kokonaishedelmällisyyden nouseminen ei välttämättä lisäisi lapsilukua silloin kun synnyttävät ikäluokat ovat aikaisempaa pienempiä ja sikäli lisäinvestointeja lasten tarvitsemiin palveluihin ei välttämättä tarvittaisi.

Maahanmuuton lisääminen puolestaan nostaa aluksi etenkin työikäisen väestön määrää mutta vaikuttaa jo lyhyemmälläkin tähtäimellä *myös* syntyvyyden kasvuun. Koska ikääntyminen on jo käynnissä oleva prosessi, kumpikaan ei tarjoa täysimääräistä lääkettä vanhushuoltosuhteen heikkenemiselle edes ääri rajoilleen vietyinä. *Vanhushuoltosuhteet heikkenevät joka tapauksessa, mutta ne heikkenevät hieman vähemmän, jos syntyvyyttä tai maahanmuuttoa saadaan lisätyä.* Niiden vaikutus tältä osin on hyvin samansuuruinen.

Mikäli painotetaan kokonaishuoltosuhdetta, maahanmuuton lisääminen tarjoaisi huoltosuhdetta paremmin korjaavan tien. Korkeamman syntyvyyden tavoittelemisen toisi mukanaan väestöennustetta heikomman kokonaishuoltosuhteen. Maahanmuutto vaikuttaa huoltosuhteisiin nimenomaan työikäisten määrän lisääntymisen kautta. Toisaalta kannattaa huomioida, että myös korkeampi syntyvyys lisää työikäisten määrää, tosin viiveellä.



Väestöpolitiikan suuntaamiseen liittyvää valintaa ei ole mahdollista tehdä yksin omaan ikäryhmien koosta tai huoltosuhteista tapahtuvista lähtökohdista käsin. Maahanmuuton lisääminen ja syntyvyyden kohentaminen eivät tapahdu aivan itsestään ja niihin kumpaankin liittyy sekä taloudellisia hyötyjä että kustannuksia kuin myös muita näkökohtia. Maahanmuuttopoliittista ohjelmaa valmisteleva virkamiestyöryhmä tarjonnee vastauksia maahanmuuton lisäämisen vaikutuksista keväällä 2005 ja syksyllä 2004 valmistuu myös VATT:n katsaus maahanmuuton taloudellisiin kustannuksiin.

Perhepoliittista strategiaa valmistellut ryhmä puolestaan tarjoaa lisäaineeksi syntyvyyden kohentamisen kustannuksista. Perhepolitiikkaa ei voi miettiä yksin syntyvyydestä käsin. Katse on hyvä säilyttää myös jo syntyneissä lapsissa. Kannattaa miettiä miten lapset voivat ja ovatko heidän kasvuolonsa riittävän hyvällä tolalla, jotta heistä kasvaisi hyviä työntekijöitä ja veronmaksajia, naisia ja miehiä, jotka haluavat jälkeläisiä ja ovat kykeneviä pitämään vuorollaan heistä hyvää huolta. Pitkälti on kyse lapsimyönteisen yhteiskunnan luomisesta.

Kumpaankin kysymykseen liittyy paljon muitakin näkökohtia kuin mitä tässä raportissa on tulevaisuusselonteon lähtökohdista käsin käsitelty. Tästä väestönäkökulmasta on selvää, että maahanmuuton ja syntyvyyden lisääminen tarjoaisivat kumpikin osittaista helpotusta ikärakenteen muutokseen varautumisessa, jos niihin liittyvät muut kysymykset osataan ratkaista hyvin. Kummallakin on väliä väestörakenteen kehityksen kannalta ja siksi politiikan suuntaamisessa tulisi olla molemmat näkökohdat mukana. Suomalainen väestöpolitiikka voisi sisältää sekä aikaisempaa aktiivisempaa maahanmuuttopoliittikkaa että syntyvyydestä huolehtimista perhe-, työ-, asumis- ja veropolitiikan keinoin. Se, miten näitä painotetaan on ratkaistava kuitenkin muillakin kuin väestöperusteilla.

## Lähteet

- Bardy, M. & Salmi, M. & Heino, T. (2001): Mikä lapsiamme uhkaa? Suuntaviivoja 2000-luvun lapsipoliittiseen keskusteluun. *Stakes, Raportteja 263*. Saarijärvi: Gummerus.
- Castles, F., G. (2003): The World Turned Upside Down: Below Replacement Fertility, Changing Preferences and Family-friendly Public Policy in 21 OECD Countries. *Journal of European Social Policy*, Vol. 13, No. 3, 209–227.
- Chalamwong, Y. (2004): The Migration of Highly Skilled Asian Workers in OECD Member Countries and Its Effects on Economic Development in East Asia. Thailand Development Research Institute Foundation.
- Esping-Andersen, G. & Sarasa, S. (2002): The Generational Conflict Reconsidered, *Journal of European Social Policy*, 12:1, 5–21.
- ETMU (2004): Etnisten suhteiden ja kansainvälisen muuttoliikkeen tutkimuksen seura – kotisivut.
- Euroopan neuvosto (2002):  
[http://www.coe.int/t/e/social\\_cohesion/population/demographic\\_year\\_book/](http://www.coe.int/t/e/social_cohesion/population/demographic_year_book/)
- European Commission (2000): Integration through employment. Qualified refugees: a focus on "employability" and some strategies for change. Report from the employment & networking consultation meeting in Madrid, Spain 23–24 June 2000.
- European Commission (2000): Patterns and trends in international migration in Western Europe. Studies and Research. Eurostat, Theme 3, Population and Social Conditions.
- European Commission (2002): Population and Social Conditions. Eurostat, theme 3–7/2002, Population and living conditions. Statistics in focus.
- Forsander, A., Raunio, M., Salmenhaara, P. & Helander, M. (2004): Sykettä ja suvaitsevaisuutta. Globaalin osaamisen kansalliset rajat. Suomen itsenäisyyden juhlarahaston julkaisusarja.
- Forsberg, H. & Nätkin, R. (2003): Perhe murroksessa. Kriittisen perhetutkimuksen jäljillä.
- Hakim, C. (2000): *Work-Lifestyle Choices in the 21st Century: Preference Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Haupt, A. & T. Kane (2000): *Population Reference Bureau's Population Handbook*. 4th International Ed. Washington DC: Population Reference Bureau.
- Hautamäki, A. & Lemola, T. (2004): Suomi uuteen nousuun. Innovaatiot ja osaaminen huipputasolle. *Sitran raportteja 39*.
- Havin, M., Nurminen, P., Timonen, H. & Ojakangas, A. (2003): Muukalaisia vai meikäläisiä. MEMAMU-työryhmä, Metallityöväen Liiton maahanmuuttajapoliittinen asiakirja.
- Heikkilä, E. ja Järvinen, T. (2004): Muuttoliike Suomen ja Itämeren maiden välillä. *Talous & Yhteiskunta -lehti 1/2004*. Palkansaajien tutkimuslaitos.
- Hiilamo, H. (2002): The Rise and Fall of Nordic Family Policy? *Stakes Research Report 125*. Saarijärvi: Gummerus.
- Jalas, K. (2004): Muukalaispelko haittaa kilpailua. *Helsingin Sanomat, Mieli*, 29.2.2004.

- Kiander, J. (2002): Tarvitseeko Suomi ulkomaista työvoimaa? Valtion taloudellinen tutkimuslaitos VATT. PTT-katsaus 4/2002.
- Kivimäki, R. & Otonkorpi-Lehtoranta, K. (2003): Pomot ja Perheet. Työelämä ja perheiden hyvinvointi.
- Koponen, P. & Luoto, R. (toim.) (2004): Lisääntymisterveys Suomessa. Terveys 2000 tutkimus. Kansanterveyslaitoksen julkaisuja B5/2004.
- Lapsiperheiden Etujärjestö (2003): Hallitusohjelma lapsiperheen näkökulmasta. Kannanotto 29.4.2003.
- Luoto, R. & Kinnunen, T. & Koponen, P. & Kaaja, R. & Männistö, S. ja Vartiainen, E (2004): Naisten lisääntymisterveys Suomessa. Tuloksia Finriski 2002 -tutkimuksesta. Suomen Lääkärilehti 2004;59(9):885–890.
- Lutz, W. & Scherbov, S. (2003): Future Demographic Change in Europe: The Contribution of Migration. International Institute for Applied Systems Analysis. Interim Report, IR-03-066.
- Maahanmuuttopolitiikan tulevat haasteet – projekti (2003): Työvoiman rekrytointimahdollisuudet EU- ja ETA-alueen ulkopuolelta. Työministeriö.
- Metalli, sanoja ja tekoja (2004): Maahanmuuttopoliittinen seminaari 1.4.2004.
- Mikkola, M. (2004): Maahanmuuttoon vaikuttaa moni seikka. Helsingin Sanomat, Mielipide, 14.4.2004.
- Möttölä, M. & Lehtipuu, U. (2004): Suomi raottaa ovea osaajille. UP:n maahanmuuttokysely, Ulkopoliittikka 1/2004.
- Murto, L. (2004): Humanitaarinen maahanmuutto. Maahanmuuttopoliittista ohjelmaa valmisteleavan virkamiestyöryhmän kuulemistilaisuus 1.4.2004.
- Niessen, J. & Schibel, Y. (2002): Demographic changes and the consequences for Europe's future, Is immigration an option? Migration Policy Group, October 2002.
- Niessen, J., Schibel, Y. & Magoni, R. (2003): EU and US approaches to the management of immigration: Finland; Salmehaara, P., Finnish League for Human Rights.
- OECD (2003): Trends in International Migration. Annual Report. SOPEMI 2003.
- OECD (2004): Delsa Programme of Work on International Migration for 2005–2006. Directorate for Employment, Labour and Social Affairs. DELSA/ELSA/WP2(2004)2.
- Opetusministeriö (2003): Opetusministeriön maahanmuuttopoliittiset linjaukset. OPM, Hallintoyksikkö. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2003:7.
- Paajanen, P. (2002): Saako haikara tulla käymään? Suomalaisten lastenhankinnan ihanteet ja todellisuus. Väestöliitto, Väestötutkimuslaitos. Katsauksia E 14/2002.
- Pekonen, L. (2004). Hoitajat karkaavat muille maille. Helsingin Sanomat, 29.2.2004.
- Rees, P. & Kupiszewski, M. (1999): Internal migration and regional population dynamics in Europe: a synthesis. Council of Europe Publishing, Population studies, No. 32.
- Reuter, N., Uusikylä, P. & Karinen, R. (2003): Kohti kokonaisvaltaista maahanmuuttopoliittikkaa – taustaselvitys maahanmuuttopolitiikan tilasta ja kehittämistarpeista. Raportti valtioneuvoston tarkastajille 13.11.2003. Net Effect Oy.

- Salt, J. (1997): International Movements of the Highly Skilled. OECD Working papers, Vol. V, No 91. Directorate for Education, Employment, Labour and Social Affairs. International Migration Unit, Occasional Papers No 3.
- Salt, J. (2001): Current Trends in International Migration in Europe. Council of Europe, CDMG (2001) 33, November 2001.
- Sarvimäki, M. (2003): EU:n laajenemisesta seuraavan maahanmuuton vaikutukset jäänevät vähäisiksi Suomessa. Euroopan unionin itälaajentuminen ja maahanmuutto Suomeen. VATT-tutkimuksia 98.
- Sinn, H.-W. New Pension Scheme for the Childless. The Reform after the Reform, IFO viewpoint No 42.
- SITRA (2000): Väestö ikääntyy ja työvoimapula uhkaa. Suomi 2015, Raportti 1. [http://194.100.30.11/suomi2015/suomi2015\\_1/tyovoimapula.html](http://194.100.30.11/suomi2015/suomi2015_1/tyovoimapula.html)
- SITRA (2004): Osaajat etsivät Suomesta sykettä ja suvaitsevaisuutta. Sitran tiedote 14.5.2004.
- Skrede, K. (2003): Family policies, fertility trends and family changes in the Nordic Countries: How sustainable is "the Nordic model and family welfare?". Statistisk sentralbyrå.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2003): Perhepoliittinen strategia. Linjauksia ja taustoja perhepolitiikan kehittämiseen. Helsinki.
- Statistiska centralbyrån (2002): Arbetskraftsinvandring – en lösning på försörjningsbrödan? Demografiska rapporter 2002:6.
- STT (2004): Kuntien lapsipolitiikan toteutumiseen löytyy enemmän tahtoa kuin keinoja. STT-uutispalvelu 10.3.2004.
- Teollisuus ja työnantajat (2003): Maahanmuuttopolitiikka ja yritysten työvoimatarpeet.
- Thalberg, S. (2003): Barnafödandets politik - En analys av partiernas argumentation i nativitetsfrågan 1997–2003. Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier, 2003:11.
- Trux, M-L. (2000): Aukeavat ovet – kulttuurien moninaisuus Suomen elinkeinoelämässä. Suomen itsenäisyyden juhlarahaston julkaisusarja (Sitra 238).
- Turun Sanomat (2004): Suomen yliopistot houkuttavat. Turun Sanomat, pääkirjoitus 12.5.2004.
- Työministeriö (2001): EU:n itälaajentumisen vaikutukset työvoiman liikkuvuuteen. Työhallinnon julkaisu Nro 291.
- United Nations Population Division (2000): New Report on Replacement Migration issued by UN Population Division. Press Release, DEV/2234, POP/735.
- Väestöliitto (2002): Suomalaisen lapsenhankinnan toiveet ja todellisuus eivät kohtaa. Väestöliiton perhebarometri 2002, Lehdistöiedotteet 24.9.2002.
- Väestöliitto (2004): Väestöliiton väestöpoliittinen ohjelma, Väestöliitto, Espoo: Frenckellin kirjapaino.
- Vesterinen, P. (2002): Maahanmuutto – ikäännysohjelmiemme ratkaisu? Valtiovarainministeriö, Kansantalouselosasto. Keskustelualoitteita nro 69. 19.6.2002.
- Vesterinen, P. (2004): Maahanmuutto on piristysruiske taloudelle. Ulkopolitiikka 1/2004.

- Vikat, A. (2004): Women´s labor force attachment and childbearing in Finland. Max Planck Institute for Demographic Research, Rostock Germany.
- Wallenius, T. (2003): Tuomitut vähenemään? Suomalaiset ja lisääntymisen vaikea taito. EVA.
- Ympäristöministeriö ja Valtion asuntorahasto (2004): Asumisen toimintaympäristö. Liite 5. Hallituksen asuntopoliittinen ohjelma vuosille 2004–2006. Ympäristöministeriön monisteita 126.

## Liite 1. Syntyvyys ja väestöpolitiikka -seminaarin ohjelma ja osanottajat

(Seminaari pidettiin maanantaina 3.5.2004 Königstedtin kartanossa Vantaalla)

klo 13.00–14.00 *"Väestöpolitiikka eilen, tänään ja tulevaisuudessa"*

Seminaarin avaussanat, alivaltiosihteeri Vesa Vihriälä, tulevaisuusselonteon ohjausryhmän puheenjohtaja

Syntyvyyteen vaikuttavat tekijät

Tohtori Andres Vikat, Max Planck Institute for Demographic Research, Roctock, Saksa

Suomalainen väestöpolitiikka historiallisessa valossa ja eurooppalaisessa vertailussa  
Tutkimusjohtaja Ismo Söderling, Väestöntutkimuslaitos

klo 14.00–14.15 Kahvitauko

klo 14.15–15.30 *"Voiko syntyvyyttä lisätä?"*

Väestöliiton väestöpoliittinen ohjelma ja syntyvyyttä koskevat tavoitteet  
Väestöliiton toiminnanjohtaja Helena Hiila

*Kommenttipuheenvuoroja syntyvyyden lisäämisestä: onko tavoite järkevä, mitä esteitä lasten hankinnalle on?*

Elina Moisio, Sitran Suomi 2015 -hankkeen nuori ja SYL:n entinen puheenjohtaja  
Mari Ikonen, päätoimittaja, KaksPlus -lehti  
Matti Sillanpää, Lapsiperheiden etujärjestö ry  
Kari Ilmonen, sosiaali- ja terveysministeriö

klo 15.30–17.30 *Keskustelua ja kannanottoja lastensaantia edistävästä väestöpolitiikasta*

Marjatta Bardy, tutkimusprofessori, Stakes  
Elina Hemminki, tutkimusprofessori, Stakes  
Heikki Hiilamo, johtaja, Kirkon diakoniyhteistyö KDY  
Raija Hynynen, ylitarkastaja, ympäristöministeriö  
Urpo Kangas, professori, Helsingin yliopisto  
Leena Kartovaara, tilastopäällikkö, väestö- ja tasa-arvotilastot, Tilastokeskus  
Mikko Kautto, tulevaisuusselonteon projektipäällikkö, Valtioneuvoston kanslia  
Riitta Kirjavainen, neuvotteleva virkamies, Valtioneuvoston kanslia  
Eeva Kuuskoski, toiminnanjohtaja, Mannerheimin lastensuojeluliitto  
Marja-Liisa Parjanne, neuvotteleva virkamies, sosiaali- ja terveysministeriö  
Matti Sihto, työmarkkinaneuvos, työministeriö  
Riita Sääntti, erikoistutkija, sosiaali- ja terveysministeriö  
Marja Tuovinen, neuvotteleva virkamies, valtiovarainministeriö  
Tarmo Valkonen, tutkimuspäällikkö, ETLA

Keskustelun jälkeen iltapala

Klo 19.00 seminaarin päätös ja kuljetus Helsingin keskustaan

## Liite 2. Väestöpoliittisen tulevaisuusfoorumin ohjelma

(Foorumi pidettiin perjantaina 1.10.2004 Säätytalolla. Pääministeri kutsui tilaisuuteen eduskunnan, kansalais- ja työmarkkinajärjestöjen sekä ministeriöiden, hallinnon ja tutkimuslaitosten edustajia. Foorumiin ilmoittautui 117 henkeä.)

Klo 13.00 Tilaisuuden avaus, puheenjohtajana tulevaisuusselonteon ohjausryhmän puheenjohtaja, talousasioiden alivaltiosihteeri *Vesa Vihriälä*, valtioneuvoston kanslia

Miksi valtioneuvosto valitsi tulevaisuusselonteon aiheeksi väestökysymykset?  
Pääministeri *Matti Vanhanen*

Väestönkehitys tulevaisuusvaliokunnan ja eduskunnan työssä,  
Kansanedustaja *Jyrki Katainen*, tulevaisuusvaliokunnan puheenjohtaja

Väestöpoliittiset kysymykset ja kaikkien ikäryhmien huomioiminen tulevaisuusselonteossa  
Tulevaisuusselonteon projektipäällikkö *Mikko Kautto*

Klo 14.00–15.00 Voidaanko väestökehitykseen vaikuttaa? Puheenvuoroja syntyvyyden lisäämisen ja maahanmuuton tiimoilta

Puheenvuoroja jakaa Väestöliiton toiminnanjohtaja *Helena Hiila*  
Keskusteluun virittää kansanedustaja *Eva Biaudet*

Osanottajilta toivotaan näkemyksiä seuraaviin kysymyksiin:

- tarvitaanko Suomessa väestöpolitiikkaa?
- miten väestön vähenemiseen pitäisi suhtautua?
- pitäisikö syntyvyyttä pyrkiä lisäämään?
- miten syntyvyyden lisäämiseen tulisi pyrkiä vaikuttamaan?
- tulisiko maahanmuuttoa pyrkiä kasvattamaan?
- millaista maahanmuuttopolitiikkaa Suomessa tulisi harjoittaa?

Klo 15.00–15.30 Kahvitauko

Klo 15.30–16.30 Millainen on "hyvä yhteiskunta kaikenikäisille"?

Puheenvuoroja jakaa Stakesin pääjohtaja *Vappu Taipale*  
Keskusteluun virittää Kansanterveyslaitoksen pääjohtaja *Pekka Puska*

Osanottajilta toivotaan näkemyksiä seuraaviin kysymyksiin:

- Miten varmistetaan terve ikääntyminen?
- Miten huolehditaan sukupolvien välisistä suhteista?
- Miten yhteiskunnan tulisi tukea ihmisten omaehtoista selviytymistä ja aktiivisuutta?

Klo 16.30 Tilaisuuden päätös, tulevaisuusselonteon ohjausryhmän puheenjohtaja *Vesa Vihriälä*



VALTIONEUVOSTON KANSLIA

SNELLMANINKATU 1, HELSINKI  
PL 23, 00023 VALTIONEUVOSTO  
p. (09) 16001 | (09) 57811  
f. (09) 1602 2165  
s-posti kirjaamo@vnk.fi  
[www.vnk.fi/julkaisut](http://www.vnk.fi/julkaisut)

ISSN ja  
ISBN numero





VALTIONEUVOSTON KANSLIA



# Taloukasvu ja julkistalous ikääntyneen väestön oloissa

Tulevaisuusselonteon liiteraportti 4



# Taloukasvu ja julkistalous ikääntyneen väestön oloissa

Tulevaisuusselonteon liiteraportti 4

ISBN 952-5354-74-1  
ISSN 0782-6028

Painotyö: Edita Prima Oy, Helsinki 2004  
Julkaisija: Valtioneuvoston kanslia

**Julkaisija:**  
**VALTIONEUVOSTON KANSLIA**

**KUVAILULEHTI**  
**18.11.2004**

**Tekijät:**  
Mikko Kautto ja Pekka Sinko (toim.)  
Pekka Sinko: luku 1  
Jukka Jalava ja Matti Pohjola: luku 2  
Heikki Räisänen: luku 3  
Helka Hytti: luku 4  
Reijo Vanne: luku 5

**Julkaisun laji:**  
Raportti

**Toimeksiantaja:**  
Valtioneuvoston kanslia

**Julkaisun nimi:**

Taloukasvu ja julkistalous ikääntyneen väestön oloissa - Tulevaisuusselonteon liiteraportti 4

**Tiivistelmä:**

Ennustettu väestökehitys, ts. lasten ja työikäisten määrän väheneminen ja 65 vuotta täyttäneiden määrän kasvu, vaikuttaa monin tavoin taloudelliseen kehitykseen ja julkistalouteen. Työvoiman supistuminen ja työikäisen väestön keski-ikänsä kohoaminen uhkaa vähentää työvoiman tarjontaa ja työllisyyttä. Tämä puolestaan vaikuttaa kokonaistuotannon kasvuun. Julkisen talouden kannalta väestökehitys merkitsee yhtäältä veropohjan supistumista ja toisaalta eläke- ja muiden julkisten menojen kasvupaineita.

Taloukasvun ja julkisen talouden tasapainon kannalta avainasemassa ovat työn tuottavuuden ja työllisyysasteen kehitys. Raporttia esittelevässä ja tiivistävässä luvussa 1 esitetään myös tulevaisuusselonteon valmistelua varten tehtyjä julkisen talouden kestävyttä koskevia laskelmia. Laskelmien keskeinen tulos on, että julkinen talous ei nykyisellä veroasteella ole pitkällä aikavälillä tasapainossa, ellei työllisyysaste tai tuottavuus nouse. Laskelmien tulokset ovat raportin liitteinä.

Raportissa työn tuottavuuden kehitystä tarkastelevat Jukka Jalava ja Matti Pohjola. He arvioivat menneen kehityksen ja muista maista tehtyjen arvioiden pohjalta tuottavuuskehitystä Suomessa. Tuottavuuden kehityksessä on ikä- ja koulutusrakennetta tärkeämmässä asemassa teknologian kehitys. Jalavan ja Pohjolan arvio tuottavuuden kehityksestä on optimistisempi kuin aiemmin käytetyt vakiintuneet näkemykset. Heikki Räisänen artikkelissa arvioidaan työvoiman tarjonnan ja rakenneyöttömyyden näkymiä sekä pyritään ennakoimaan työllisyyden tulevaa kehitystä. Vaikka työvoima vähenee, työn tarjonta ei vähene yhtä paljon. Pidemmällä aikavälillä työikäisten määrän väheneminen voi merkitä työllisyysasteen nousua ja työttömyysasteen pienenemistä. Helka Hytin artikkelissa vertaillaan pohjoismaiden työssäkäyntimalleja ja arvioidaan sosiaaliturvaa koskevien sääntöjen vaikutusta ikääntyneen ja muun työvoiman käyttöön. Suomessa on vertailun perusteella pohjoismaiden lyhin työssäoloajan odote mutta korkein tehtyjen työtuntien määrä työllistä kohden. Tämä kertoo siitä, että työ on jakautunut tasaisemmin muissa pohjoismaissa. Hytin vertailu osoittaa sosiaaliturvassa eroja, jotka voivat selittää työllisyysasteiden eroavaisuutta. Reijo Vanteen artikkeli tarkastelee eläkejärjestelmän ja julkisen talouden kestävyttä sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden näkökulmasta. 1990-luvun lamavuosien heikosta tilanteesta sukupolvien välinen oikeudenmukaisuus kohentui 2000-luvun alkuun asti. Vuodesta 2004 eteenpäin lasketut kehityskulut näyttävät, että julkinen talous ei ole kestäväällä uralla. Kestävyysaste merkitsee periaatteessa sitä, että ellei tilannetta korjata, tulevat sukupolvet joutuvat vastaamaan kestävyysasteen palauttamisesta.

**Avainsanat:**

taloukasvu, työn tuottavuus, työllisyys, julkinen talous, kestävyys, sukupolvien oikeudenmukaisuus

**Muut tiedot:**

Raportti on yksi tulevaisuusselonteon viidestä liiteraportista

**Sarjan nimi ja numero:**

Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 32/2004

**ISSN:**

0782-6028

**ISBN:**

952-5354-74-1

**Kokonaissivumäärä:**

208

**Kieli:**

Fi

**Hinta:**

**Luottamuksellisuus:**

julkinen

**Jakaja:**

Valtioneuvoston kanslia

**Kustantaja:**

Valtioneuvoston kanslia



## Sisällys

1	IKÄRAKENTEEN MUUTOS KANSANTALouden JA JULKISTALouden HAASTEENA <i>Pekka Sinko</i> .....	7
2	TYÖN TUOTTAVUUS SUOMESSA VUOSINA 1900–2030 <i>Jukka Jalava ja Matti Pohjola</i> .....	29
3	TYÖVOIMAN TARJONNAN JA TYÖMARKKINOIDEN PITKÄN AIKAVÄLIN MUUTOSTEKIJÖITÄ <i>Heikki Räisänen</i> .....	76
4	SUOMALAINEN TYÖSSÄOLO JA TOIMEENTULOTURVA POHJOISMAISESSA VERTAILUSSA <i>Helka Hytti</i> .....	111
5	ELÄKEJÄRJESTELMÄN JA JULKISEN TALouden KESTÄVYYS, SUKUPOLVIEN VÄLISET TALOUDELLISET SUHTEET JA OIKEUDENMUKAISUUS <i>Reijo Vanne</i> .....	170
	LIITE: JULKISEN TALouden KESTÄVYYSLASKELMAT .....	199





# 1 IKÄRAKENTEEN MUUTOS KANSANTALouden JA JULKISTALouden HAASTEENA

*Pekka Sinko*

## 1.1 Johdanto

Tilastokeskuksen väestöennusteen mukaan Suomessa on vuonna 2030 työikäisiä 370 000 vähemmän kuin nyt. 65-vuotta täyttäneiden lukumäärä on vastaavasti runsaat 600 000 suurempi kuin vuonna 2004. Myös työikäisessä väestössä iäkäämpien osuus kasvaa. Tällainen väestökehitys johtaa vanhushuoltosuhteen nopeaan heikkenemiseen ja on omiaan vähentämään työmarkkinoille osallistumista. Samanaikaisesti ikääntyneen väestön terveydentila on aiempaa parempi ja odotettavissa oleva elinikä merkittävästi pidempi<sup>1</sup>.

Taloudellisesta näkökulmasta mainittu väestökehitys merkitsee työvoiman niukuuden lisääntymistä sekä samanaikaista eläke- ja hoivamenojen kasvupainetta. Väestörakenteen muutos voi säästämiskäyttötymisen kautta vaikuttaa myös pääomien saatavuuteen ja investointeihin taloudessa, joskin pääomien vapaa liikkuminen heikentää tätä kytköstä. Ikääntymisen korostuminen muuttotappio-alueilla on puolestaan omiaan kasvattamaan alueellisia eroja taloudellisessa hyvinvoinnissa.

Julkisen talouden kannalta tilanne näyttäytyy yhtäältä menopaineiden kasvuna ja toisaalta työtulojen muodostaman veropohjan supistumisena. Menojen osalta merkittävimmät paineet kohdistuvat julkiseen eläkejärjestelmään, jossa eliniän piteneminen ja työssäkäyvien ikäluokkien pieneneminen muodostavat kaksois-haasteen järjestelmän kestäväydelle. Tähän haasteeseen on jo pyritty vastaamaan mm. nostamalla työeläkejärjestelmän rahastointiastetta, vähentämällä kannustimia varhaiseen eläköitymiseen sekä lisäämällä etuisuuksien tasoon ns. elinikäkorjaus.

Eliniän pidentymisen ennakoitaan jatkossa perustuvan suurelta osin suhteellisen kalliiden hoitokeinojen käyttöönottoon sairauksien hoidossa. Tämä kehitys pyrkii lisäämään hoivamenojen kasvua. Toisaalta teknologinen kehitys voi osaltaan myös ehkäistä kustannusten nousua sosiaali- ja terveyssektorilla mm. vähentämällä henkilöstötarvetta. Ikääntymisen alueellinen eriytyminen vaikeuttaa osaltaan julkisten peruspalveluiden tarjonnan turvaamista.

---

<sup>1</sup> Vuoden 2004 väestöennusteen laatimisen aikataulun takia liiteraportin 4 laatimisessa käytetyt demografista kehitystä kuvaavat tiedot perustuvat Tilastokeskuksen vuonna 2001 julkaistuun väestöennusteeseen. Julkisen talouden kestävyyttä koskeissa laskelmissa on huomioitu vuoden 2004 uusi väestöennuste.

Julkisten menojen rahoituspohjan kannalta keskeinen kysymys ikääntymisen hallinnassa on se, miten kokonaistuotannon kasvu pidetään mahdollisimman suurena työvoimareservien supistumisesta huolimatta. Tätä silmälläpitäen tulisi ensinnäkin pyrkiä mahdollisuuksien mukaan hidastamaan työllisyyden supistumista. Tämä edellyttää *työllisyysasteen* nostamista nykyisestäään työikäisen väestön keskuudessa. Lisäksi voidaan mahdollisuuksien mukaan pyrkiä lisäämään yli 65-vuotiaiden hyväkuntoisten kansalaisten osallistumista työelämään.

Kun mahdollisuudet vaikuttaa työllisyyden kehitykseen ovat rajalliset, kokonaistuotannon kasvu riippuu olennaiselta osin työn tuottavuuden kehityksestä. Työntekijää kohden laskettua tuottavuutta voidaan periaatteessa nostaa joko kasvatamalla *keskimääräistä työaika* tai lisäämällä *tuntia kohden laskettua tuottavuutta*. Työn tuottavuus tuntia kohden, joka riippuu mm. teknologian kehityksestä, kertoo kuinka tehokkaasti työpanosta taloudessa käytetään.

### **Työllisyys tärkeää yksilöille ja julkiselle taloudelle**

Työllisyyden säilyttäminen mahdollisimman korkealla tasolla on tulevaisuudessaakin tärkeää monesta syystä. Ensinnäkin alhainen työllisyys lisää väistämättä eivapaaehtoista työttömyyttä: Kaikille halukkaille ei riitä työtä, johon nyky-yhteiskunnassa liittyy kiinteästi paitsi toimeentulo myös sosiaalinen arvostus, kiinnittyminen yhteiskuntaan sekä mahdollisuus vaurastumiseen ja itsensä kehittämiseen.

Työllisyyden rooli korostuu myös arvioitaessa tilannetta julkisen talouden tasapainon näkökulmasta. Monet julkiset tulonsiirrot ja sosiaalimenot, kuten työttömyysturva ja varhaiseläkkeet, on sidottu yksilön työmarkkina-asemaan siten, ettei niitä makseta työssä oleville. Mahdollisimman laaja työllisyys – vaikka pienemminkin ansioilla – helpottaa tältä osin julkisiin menoihin kohdistuvia paineita.

Julkisen talouden näkökulmasta yksinomaan tuottavuuden nostamiseen tähtäävään strategiaan liittyy legitimitetti- ja kestävyysongelmia. Verokilpailun asettamat rajoitukset ja verotuksen kannustinongelmat korostuvat, kun korkean tuottavuuden työtä tekeviä joudutaan verottamaan raskaasti tulonsiirtojen rahoittamiseksi. Tuottavuuden kasvu heijastuu myös indeksisidonnaisuuksien kautta etuisuuksien tasoon, lisäten tältä osin julkisia menopaineita. Tähän problematiikkaan palataan lähemmin jaksossa 1.3 esitettävissä kestävyyslaskelmissa.

Miten sitten työllisyys näyttäisi kehittyvän lähivuosikymmeninä? Yksi tapa ennakoita väestön ikääntymisen vaikutuksia työllisyyteen on olettaa, että ikäryhmittäiset osallistumis- ja työllisyysasteet pysyvät likimain muuttumattomina. Näin arvioiden työvoiman tarjonta ja työllisyys uhkaavat laskea lähimpien 10–15 vu-

den aikana huomattavasti ns. suurten ikäluokkien lähestyessä vanhuuseläkeikää ja ylittäessä sen.

Tämän kehityksen kääntäminen edellyttää osallistumis- ja työllisyysasteen kohoamista etenkin vanhimmissa työkäisten ikäluokissa. Vaikka Suomi on 55–64-vuotiaiden työllisyysasteen osalta noussut viime vuosien aikana Euroopan kärkimaiden joukkoon, ero muihin Pohjoismaihin on tältä osin vielä selkeä. Suomessa 55–64-vuotiaiden työllisyysaste vuonna 2003 oli hieman alle 50 prosenttia, kun vastaava luku muissa Pohjoismaissa vaihteli välillä 60–69 prosenttia.

Työvoiman tarjonnan kannalta merkittävimmän työkäisen väestön ulkopuolinen ikäryhmän muodostavat 65–74-vuotiaat, joista monet ovat edelleen varsin hyväkuntoisia. Ikäryhmä on kooltaan huomattava ja kasvaa nopeasti. Ennusteen mukaan tämä ikäryhmä, johon vuonna 2003 kuului noin 440 000 henkeä kasvaa noin 710 000 henkeen vuoteen 2020 mennessä.

Tätä taustaa vasten 65–74-vuotiaiden merkitys työmarkkinoilla kasvaa jatkossa, vaikka ryhmän osallistumisaste pysyisi nykytasollaan, noin 4 prosentissa. Toisaalta muissa Pohjoismaissa saman ikäryhmän osallistumisaste on jo nyt selvästi korkeampi: Norjassa ja Tanskassa yli kolminkertainen. Osallistumisasteen nousu esim. Ruotsin tasolle, noin 10 prosenttiin, merkitsisi runsaan 70 000 65–74-vuotiaan osa- tai täysiaikaista panosta työmarkkinoilla vuonna 2020.

Iäkkäämmän väestön ohella nuoremmassa ikäluokissa on työvoimareserviä, jonka saaminen työmarkkinoille korvaamaan eläkkeelle siirtyviä on jatkossa entistä tärkeämpää. Muiden muassa opintoja tehostamalla ja opintoaikojen lyhentämällä voitaisiin nostaa osallistumisasteita työkäisten nuoremmassa päässä, etenkin 20–24-vuotiaiden ikäryhmässä.

Kaikissa työkäisten ikäluokissa on edelleen huomattava työttömyysongelma, jonka lieventäminen auttaisi nostamaan työllisyysastetta muuttumattomankin osallistumisasteen oloissa tuntuvasti. Myös vajaakuntoisten työllistymisen esteiden poistamista olisi tältä osin syytä jatkaa. Laaja työttömyys ja vajaakuntoisten vaikea työllistyminen ovat Suomen työmarkkinoille tunnusomaisia tekijöitä, jotka muissa Pohjoismaissa ovat paremmalla tolalla.

### **Osa-aikaisuuden yleistyminen lyhentäisi työaikaa**

Keskimääräiset työtunnit työllistä kohden alentuivat Suomessa trendinomaisesti 1990-luvun alkuun saakka. Talouden sopeutuessa lamaan tunnit nousivat tilapäisesti vuosina 1991–1996, mutta ovat sen jälkeen jatkaneet alenemista.

Viimeisten 10–15 vuoden aikana tärkein työllistä kohti laskettujen työtuntien kehitystä selittävä tekijä OECD-maissa on ollut osa-aikaisten työntekijöiden osuuden maakohtainen vaihtelu. Suomessa osa-aikaistyösuhteiden yleistymisen on tapahtunut hitaammin kuin monissa Manner-Euroopan maissa, laskeva trendi on taittunut ja keskimääräiset työtunnit ovat stabiloituneet.

Tämän kehityksen valossa näyttäisi todennäköiseltä, että työtuntien aleneminen hidastuisi vähitellen myös Suomessa. Tätä kehityssuuntaa tukee osaltaan - ainakin tilapäisesti - tuotantorakenteen palveluvaltaistuminen, koska keskimääräiseen työaika on palveluissa pidempi kuin esimerkiksi teollisuudessa.

Toisaalta etenkin ikääntyneen työvoiman lisääntyvä osallistuminen tuntuisi luontealta kytkeä lyhyempiin työaikoihin ja mahdollisesti osa-aikaisiin työsuhteisiin. Tältä osin syntyisi painetta keskimääräisten työtuntien alenemiseen myös jatkossa. Tätä kehityssuuntaa tukee myös Suomen muita Pohjoismaita pidempi keskimääräinen työaika.

### **Teknologinen kehitys edistää tuottavuutta**

Tuntia kohden lasketun tuottavuuden nousu on historiallisesti ollut talouskasvun keskeinen komponentti Suomessa, kuten useimmissa kehittyneissä teollisuusmaissa. Tuottavuuden kasvu merkitsee sitä, että samalla kokonaistyöpanoksella saadaan entistä enemmän tuotantoa aikaiseksi. Tuottavuuden kehitys riippuu mm. talouden pääomaintensiteetin ja työvoiman laadun kehityksestä. Historiallisesti merkittävin tuottavuuden kasvukomponentti on kuitenkin teknologian kehitystä heijasteleva *kokonaistuottavuus*.

Työvoiman laadun ajatellaan yleensä riippuvan positiivisesti keskimääräisen koulutustasosta ja negatiivisesti työvoiman ikääntymisestä. Molempien tekijöiden vaikutus on kuitenkin empiiristen havaintojen valossa melko vähäinen. Työvoiman koulutustaso on Suomessa kasvanut tasaisesti viime vuosikymmeninä ja paranee edelleen. Koulutustason yleinen nousu saattaa tulevaisuudessa alentaa koulutuksen vaikutusta tuottavuuden kasvuun, koulutuksen rajatuottavuuden laskiessa. Työvoiman ikääntyminen luo sinällään lähitulevaisuudessa paineita työvoiman laatutekijän laskuun.

Väestön ikääntyminen voi säästämiskäyttäytymisen kautta vaikuttaa osaltaan myös investointeihin ja siten talouden pääomaintensiteettiin. Viime vuosina säästöt eivät ole Suomessa kanavoituneet kovin suurena määrinä investoinneiksi, mikä heijastuu mm. vaihtotaseen jatkuvana ylijäämänä. Samalla pääomakannan kasvu on käytännössä pysähtynyt, joskin ns. aineeton pääomakanta on kasvanut ripeästi. Pääomaintensiteetin nostaminen edellyttäisi säästöjen nykyistä tehokkaampaa kanavoimista kotimaassa tehtäviin investointeihin joko suoraan tai houkuttelemalla maahan ulkomaista pääomaa.

Loppuosa tuottavuuden noususta on vaikeasti mitattavaa ns. kokonaistuottavuuden muutosta, jonka voidaan kuitenkin katsoa riippuvan keskeisesti teknologian kehittymisestä. Varsinaisen tuotantoteknologian ohella teknologia on tässä yhteydessä ymmärrettävä laajasti kattamaan koko liiketoimintaosaaminen kuten tuotannon organisointi, tuotekehittely ja markkinointi. Näitä tekijöitä edistävät toimet auttavat nostamaan kokonaistuottavuutta, jonka rooli tuottavuuden kasvussa on etenkin viime vuosina ollut keskeinen.

Oman lukunsa työn tuottavuuden kehityksessä muodostaa julkinen sektori, jossa tuottavuuden mittaamien on usein ongelmallista ja kannustimet tuottavuuden nostamiselle ovat vähäisemmät kuin kilpailulle alttiissa markkinatuotannossa. Julkisesti tuotettujen ja rahoitettujen palveluiden tuottavuuden suotuisa kehitys on kuitenkin tärkeää paitsi kokonaistuotannon kannalta, ennen muuta julkisten menojen pitämiseksi kurissa tilanteessa, jossa mm. hoivapalveluiden tarve kasvaa nopeasti.

### **Osaraportin rakenne**

Osaraportin 4 rakenne on seuraava: Raportin kokoava luku 1 käsittelee ikääntymisen mukanaan tuomia haasteita talouskasvun, työllisyyden ja julkisen talouden näkökulmasta. Luvussa esitetään tiivistetysti arvio työllisyyden ja työ tuottavuuden kehityksestä lähivuosikymmeninä, tukeutuen raporttia varten laadittuihin erillisselvityksiin. Näitä työllisyys- ja tuottavuusuria käytetään lähtökohtana laskelmissa, joiden tarkoituksena on selvittää demografisen muutoksen vaikutusta julkisen talouden kestävyYTEEN. Keskeinen havainto laskelmista on, että julkinen talous ei pitkällä aikavälillä tasapainossa, ellei joko työllisyysaste nouse tai tuottavuudessa saavuteta parempaa kehitystä, kuin yleisesti on ennakoitu.

Lukuun 1 sisältyy esitetään myös tiivis yhteenveto Pohjoismaisten työssäkäyntimallien ja toimeentuloturvan eroista raporttia varten laadittuun erillisselvitykseen nojautuen. Jaksossa tuodaan esiin eräitä sosiaaliturvaan liittyviä tekijöitä, joilla osallistumista ja työllisyyttä voitaisiin nostaa kohti tunnetusti korkeaa skandinaviaalista tasoa. Luvun lopussa esitetään osaraportin 4 yhteenveto ja johtopäätöksiä.

Luvun 2 muodostaa Tilastokeskuksen yliaktuaarin Jukka Jalavan ja Helsingin kauppakorkeakoulun professorin Matti Pohjolan laatima erillisselvitys, jossa arvioidaan olemassa olevan suomalaisen ja kansainvälisen tutkimuksen valossa, millaiseksi työn tuottavuuden kehitys on perusteltua olettaa tilanteessa, jossa mm. työvoiman koulutustaso nousee, mutta työvoima samanaikaisesti ikääntyy nopeasti. Tuottavuuden kehityksestä muodostettavien skenaarioiden ohella selvityksessä pohditaan tuottavuuskehitykseen liittyvää epävarmuutta sekä keinoja, joilla tuottavuuskehitykseen voidaan vaikuttaa.

Työllisyyteen, työttömyyteen ja työmarkkinoille osallistumiseen liittyviä kysymyksiä on Tulevaisuusselonteon puitteissa lähestytty erillisselvityksen ja niiden pohjalta rakentuneen seminaarin avulla. Tämän osaraportin luvun 3 muodostava, Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen tutkimusjohtaja Heikki Räisäsen laatima raportti arvioi työvoiman tarjonnan ja rakennetyöttömyyden kehitystä sekä pyrkii ennakoimaan työllisyyden tulevaa kehitystä. Työntarjontaa tarkastellaan raportissa ikäryhmittäin, kiinnittäen erityistä huomiota ikääntyvän työvoiman asemaan.

Osaraportin luvussa 4 Kansaneläkelaitoksen johtava tutkija Helka Hytti pohtii Pohjoismaiden työssäkäyntimallien eroja sekä ikääntyvän väestönosan ja muiden työvoimareservien käytön lisäämismahdollisuuksia tukeutuen Suomen ja muiden Pohjoismaiden väliseen vertailevaan analyysiin. Erityisenä kiinnostuksen kohteena Hytin artikkelissa ovat institutionaaliset erot sosiaaliturvaa koskevissa säädöksissä.

Osaraportin luvussa 5 Työeläkevakuuttajat Telan kehityspäällikkö Reijo Vanne arvioi tehtyjä eläkeratkaisuja ja julkisen talouden kestävyyttä sukupolvitutkimuksen näkökulmasta. Vanteen raportti pohtii sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden periaatetta ja esittelee alan suomalaisia tutkimustuloksia. Vanne myös kommentoi luvussa 1 esitettyjä kestävyyslaskelmia sukupolvinäkökulmasta.

## 1.2 Työllisyyden ja tuottavuuden kehitys väestörakenteen muuttuessa

Seuraavassa esitetään tiivistetysti arvio työllisyyden ja työn tuottavuuden kehityksestä lähivuosikymmeninä, tukeutuen Heikki Räisäsen sekä Jukka Jalavan ja Matti Pohjolan laatimiin erillisselvityksiin, jotka on esitelty yksityiskohtaisemmin osaraportin luvuissa 2 ja 3. Erillisselvitysten pohjalta johdettuja työllisyys- ja tuottavuusuria käytetään lähtökohtana jaksossa 1.3 esitettävissä kestävyyslaskelmissa, joiden tarkoituksena on selvittää demografisen muutoksen vaikutusta julkisen talouden kestävyYTEEN.

### **Työllisyyden ennakoitu kehitys**

Tutkimusjohtaja Heikki Räisäsen laatima erillisselvitys arvioi työvoiman tarjonnan ja rakennetyöttömyyden kehitystä sekä niihin vaikuttamisen mahdollisuuksista. Työntarjontaa tarkastellaan ikäryhmittäin, kiinnittäen erityistä huomiota ikääntyvän työvoiman asemaan.

Räisäsen raportin taustalla on Tilastokeskuksen vuoden 2001 väestöennusteseen perustuva kuva väestörakenteen muutoksesta. Mikäli nykyinen trendikehitys jatkuu vuoteen 2030 saakka, vähenee työikäisen väestön määrä vuoden 2000 tasosta vuoteen 2030 mennessä noin 370 000 henkilöllä. Vastaavasti eläkeikäisen tai ainakin 65 vuotta täyttäneen väestön määrä kasvaa vuoden 2000 tasosta noin 610 000 hengellä.

Työvoiman tarjonnan kannalta kiinnostavimmat työikäisen väestön ulkopuoliset ikäryhmät ovat Räisäsen mukaan 65–69-vuotiaat. Osa heistä voi olla kiinnostunut jatkamaan työssä tai osallistumaan siihen ainakin ajoittain. Tämän 5-vuotiskäryhmän määrän muutoksen merkitys työmarkkinoilla voi olla kohtuullinen, koska väestön määrä kasvaa vuoden 2000 runsaan 225 000 hengen tasolta vuoteen 2010 mennessä jo 283 000 henkeen ja vuoteen 2020 peräti 357 000 henkeen.

Räisänen perustaa arvionsa työvoiman tarjonnan tulevasta kehityksestä vuosina 1985–2003 havaittuihin ikäryhmittäisiin osallistumisasteisiin. Hahmotellessaan potentiaalisia työllisyyden kehitysuria, hän pyrkii myös ottamaan huomioon työn kysynnän ja rakenteellisen työttömyyden asettamat rajaehdot.

Räisäsen perusskenaariossa osallistumisasteet ovat aluksi lähellä ikäryhmittäisten pitkän aikavälin mediaani- ja maksimiarvojen puoliväliä ja nousevat jakson lopulla hieman lähemmäksi maksimiarvoja. Työttömyysaste laskee rakenteellisen työttömyyden vuoksi melko hitaasti kohti neljän prosentin tasoa. Ns. "perinteisellä" talouskasvun työllisyysisällöllä ura on konsistentti noin 2 prosentin trendikasvun kanssa.

Perusskenaario johtaa työllisyysasteen kohoamiseen nykyisestä vajaasta 68 prosentista noin 72 prosenttiin vuonna 2030. Kokonaistyöllisyys tarkastelujakson lopulla olisi noin 2 260 000 henkeä, mikä merkitsisi noin 100 000 hengen alenemaa nykytasoon. Tätä työllisyysuraa käytetään lähtökohtana jäljempänä esitetyssä julkisen sektorin kestävyyslaskelmissa.

### **Tuottavuuden ennakoitu kehitys**

Professori Matti Pohjolan ja yliaktuaari Jukka Jalavan laatiman erillisselvityksen keskeinen tavoite on arvioida työn tuottavuuden kehitystä Suomessa lähivuosikymmeninä. Kuten tekijät itsekin korostavat, laskelmiin liittyy paljon epävarmuutta. Ne eivät ole tarkkoja ennusteita, vaan niitä tulee tarkastella tapoina ajatella tulevaa kehitystä ja hahmottaa tuottavuuskehitykseen vaikuttavien tekijöiden keskinäistä merkitystä.

Yksi keskeisistä havainnoista on, että väestön ikääntymisen tuottavuuskehitykselle aiheuttama uhka ei ole kovin suuri muihin tekijöihin verrattuna. Laskelmien valossa teknologisen kehityksen vaikutus nimittäin dominoi kaikkien muiden tekijöiden vaikutusta työn tuottavuuteen. ennustamisen kannalta on ongelmallista, ettemme tiedä tarkkaan miten teknologia tulevaisuudessa kehittyy. On kuitenkin tärkeää tiedostaa, että teknologinen kehitys on tulevan elintasomme ensisijaisin tekijä ja että siihen voidaan talouspolitiikalla myös vaikuttaa.

Arvioidessaan tulevaa tuottavuuskehitystä Jalava ja Pohjola perustavat näkemyksensä havaintoihin viimeisten 30 vuoden ajalta. Analyysissa korostuu erityisesti ICT-sektorin merkitys, joka on viimeisten 5–10 vuoden aikana ollut tuottavuuden kehityksen kannalta keskeinen. Raportissa esitetyn perusskenaarion ero optimistiseen ja pessimistiseen skenaarioon perustuu erilaisiin oletuksiin kokonaistuottavuuden kehityksestä juuri ICT-toimialoilla.

Jalavan ja Pohjolan mukaan tuottavuuden kehitystä arvioitaessa on järkevää tarkastella erikseen kokonaistuottavuuden, työpanoksen laadun ja pääomaintensiteetin kehitystä. Hieman yksinkertaistaen laskelmat pohjautuvat seuraavalle logiikalle:

Kokonaistuottavuuden kasvuvauhti määritellään empiirisestä aineistosta, joka kattaa vuodet 1973–2003. Kolmea neljäsosaa havaitusta kasvuvauhdista käytetään oletuksena teknologian kehityksen aikaansaamalle kokonaistuottavuuden kasvuun tulevaisuudessa<sup>2</sup>. Lisäksi oletetaan, että talouden toimialarakenne säilyy ennallaan. Pääomaintensiteetin kehitys arvioidaan samasta aineistosta ja sen oletetaan jatkuvan keskimäärin samanlaisena myös tulevaisuudessa.

Työpanoksen laatu riippuu laskelmissa työvoiman iästä ja koulutusasteesta. Käyttämällä edelleen hyväksi empiirisestä aineistoa vuosilta 1973–2003 koulutuksen kontribuutioksi tuottavuuden vuosikasvuun saadaan 0,2 prosenttiyksikköä. Tämän kehityksen oletetaan jatkuvan myös tulevaisuudessa. Sen sijaan väestön ja työvoiman ikääntymisen arvioidaan vähentävän tuottavuuden kasvua 0,3 prosenttiyksikön verran vuoteen 2015 saakka. Tämän jälkeen, työvoiman ikääntymisen taittuessa, ikätekijä alkaa vaikuttaa lievästi tuottavuutta kohottavasti.

Yhdistämällä näin muodostetut arviot kokonaistuottavuuden, työpanoksen laadun ja pääomaintensiteetin kehityksestä saadaan perusskenaario tuottavuuden kehityksestä, jonka mukaan työtuntia kohden laskettu tuottavuus kasvaa mark-

---

<sup>2</sup> Tekijöiden mukaan merkittävä osa (noin neljännes) havaitusta kokonaistuottavuuden kasvusta perustuu muihin tekijöihin kuin teknologian kehitykseen. Näiden tekijöiden ei katsota enää tulevaisuudessa vaikuttavan tuottavuuteen.



kinatuotannossa noin 2,5 prosenttia vuodessa seuraavalla 10-vuotiskaudella. Tämän jälkeen, ikääntymisongelman helpottaessa tuottavuuden kasvu voimistuu noin 0,5 prosenttiyksiköllä. Koko talouden tasolla, mukaan lukien julkinen sektori, luvut jäävät arviolta puolisen prosenttiyksikköä alhaisemmiksi.

Jalava ja Pohjola hahmottelevat perusskenaarion rinnalle myös optimistisen ja pessimistisen vaihtoehdon. Optimistisessa skenaariossa, jossa ICT-toimialojen teknologinen kehitys on nopeaa ja kokonaistuottavuus kasvaa samaa vauhtia kuin vuosina 1995–2000, tuottavuuden kasvu on noin 0,5 prosenttiyksikköä korkeampi kuin perusskenaariossa. Pessimistinen skenaario, jossa ICT-toimialojen kokonaistuottavuuden kasvu taantuu lamaa edeltäneelle tasolle, antaa tuottavuuden kasvuksi noin 0,5 prosenttiyksikköä perusuraa alhaisemman tason.

### 1.3 Julkisen talouden kestävyyslaskelmat

Edellä referoidut tuottavuutta ja työvoiman tarjonnan lisäämismahdollisuuksia käsittelevät erillisselvitykset muodostavat tärkeän tietopohjan sen arvioimiseksi, kuinka kestäväällä pohjalla julkistaloutemme on. Raporteista saataviin työllisyyden ja tuottavuuden kehitysarvioihin tukeutuen laadittiin julkisen talouden kestävyyslaskelmat, joissa arviot väestön, työllisyyden ja työn tuottavuuden kehityksestä yhdistettiin julkisen talouden tulo- ja menopohjaa sekä velan kehitystä kuvaavaan laskentakehikkoon<sup>3</sup>.

Kestävyyslaskelmilla pyritään periaatteessa selvittämään, ovatko julkiset tulot ja menot pitkällä aikavälillä tasapainossa, kun otetaan huomioon velkaantuneisuus alkutilanteessa ja velan hoitomenot. Julkisen talouden epätasapainon kasvu on merkki siitä, että vero- tai menoperusteisiin kohdistuu tulevaisuudessa muutos- paineita. Laskentakehikko on melko mekaaninen ja perustuu monille yksinkertaistaville oletuksille. Kestävyyslaskelmat antavat kuitenkin tärkeää tietoa julkiseen talouteen kohdistuvista paineista sekä auttavat osaltaan arvioimaan ikääntymiseen varautumisen riittävyyttä<sup>4</sup>.

Julkisen sektorin velkaantuminen siirtää lähtökohtaisesti verorasitusta tulevien sukupolvien maksettavaksi. Alla esitetyissä laskelmissa ei oteta kuitenkaan suoranaisesti kantaa siihen, miten nykyinen tulo- ja menorakenne kohtelee eri sukupolvia. Tähän tärkeää näkökohtaan palataan tarkemmin osaraportin luvussa 5, jossa myös kommentoidaan tässä jaksossa esitettyjen kestävyyslaskelmien tuloksia sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden näkökulmasta.

---

<sup>3</sup> Laskelmat laadittiin Eläketurvakeskuksen, sosiaali- ja terveysministeriön ja valtiovarainministeriön yhteistyönä.

<sup>4</sup> Kestävyyslaskelmien laadintaperiaatteita on esitelty lähemmin mm. valtiovarainministeriön laatimassa Suomen vakausohjelman tarkistuksessa, marraskuu 2002 ([www.vm.fi](http://www.vm.fi)).

## Perusskenaario ja taustaoletukset

Kuten edellä esitettiin, kokonaistuotannon kehitys voidaan jakaa työllisyyden kehitykseen ja työn tuottavuuden kehitykseen. Puhtaasti talouskasvun näkökulmasta on jossain määrin yhdentekevää, syntyykö tuotannon lisäys työllisyyden vai tuottavuuden kautta.

Tulevaisuuslaskelmaan sisältyvien julkisen talouden kestävyyslaskelmien tarkoituksena on yhtäältä arvioida, riittääkö ennakoitu talouskasvu vakauttamaan julkisen rahoitusasapainon nykyisellä verorakenteella ja nykyllä sääntöjen mukaisella menorakenteella, kun väestö samalla ikääntyy. Toisaalta haluttiin myös selvittää, mikä merkitys julkisen talouden kestävyyskannalta on sillä, painottuuko kasvu työllisyyden vai tuottavuuden lisäykseen.

Vastaus jälkimmäiseen kysymykseen edellyttää sekä tuottavuutta että työllisyyttä ennakoivien aikaurien varioimista eri skenaarioissa. Tätä silmälläpitäen on luontevaa valita laskelmien lähtökohdaksi perusskenaario, jossa erilliselivityksissä todennäköisimmiksi arvioidut työllisyys- ja tuottavuusurats yhdistetään.

Laskelmien perusskenaariossa työllisyysasteen oletetaan nousevan 72 prosenttiin vuoteen 2030 mennessä. Tämä edellyttää mm. että pohjana oleva väestöennuste toteutuu ja ikäryhmittäiset työvoimaan osallistumisasteet pysyvät aluksi likimain pitkän ajan mediaani- ja maksimiarvojen puolivälissä ja nousevat lähemmäksi maksimiarvoja jakson lopulla. Työttömyysaste alenee aluksi melko hitaasti ja saavuttaa vuoteen 2030 mennessä 4 prosentin tason<sup>5</sup>.

Vertailun vuoksi voidaan todeta, että esimerkiksi Eläketurvakeskus on arvioinut tehtyjen eläkepäätösten – ensi vuoden alusta voimaan astuva uudistus mukaan lukien – vaikuttavan siten, että keskimääräinen eläkkeelle jäämisikä nousee noin 3 vuodella vuoteen 2050 mennessä (ks. Osaraportti 1). Tämä yksinään nostaisi työllisyysasteen noin 72 prosenttiin. Tästä näkökulmasta laskelmien perusskenaario voisi vastata tilannetta, jossa esimerkiksi eläkkeelle jäämisikä nousee 2 vuodella ja samanaikaisesti työmarkkinoille tulo aikaistuu ja työttömyys alenee siten, että niiden yhteisvaikutus vastaa työuran pidentymistä noin vuodella.

Tuottavuuden osalta laskelmien perusskenaariossa käytetään vastaavasti Jala- van ja Pohjolan raportin perusuraa, jossa koko talouden tasolla työn tuottavuus kasvaa aluksi 2 prosentin vauhdilla vuoteen 2020 saakka. Sen jälkeen, ikääntyneiden työntekijöiden osuuden alkaessa pienentyä, tuottavuuden kasvu kiihtyy 2,5 prosenttiin<sup>6</sup>. Tällainen tuottavuusoletus on optimistisempi kuin mm. tuoreimmassa Suomen vakausohjelman tarkistuksessa (VM, 2004) ja tarjoaa näin

<sup>5</sup> Työllisyysurats tarkempi kuvaus ja perustelut on esitetty luvun 3 taulukossa 3.7.

<sup>6</sup> Tuottavuusurats tarkemmat perustelut on esitetty luvussa 2.

mahdollisuuden arvioida julkisen talouden kestävyyttä hieman suotuisamman talouskehityksen oloissa.

Kestävyyslaskelmissa oletetaan mm. että reaalin julkisen velan korko ja työeläkerahastojen tuottoaste ovat kumpikin 3,5 prosenttia. Yleisen hintatason oletetaan nousevan 2 prosentin vuosivauhtia ja palkkojen kehittyvän työn tuottavuuden mukaisesti. Muut kuin ikäsidonnaiset ja työttömyyteen liittyvät julkiset menot sekä verotulot pysyvät suhteessa kokonaistuotantoon nykytasollaan. Näillä oletuksilla tehdyn laskeman tulokset on esitetty taulukossa 1.1.

**Taulukko 1.1** Ikäsidonnaiset ja työttömyysmenot sekä koko julkisen talouden ylijäämä ja nettovelka laskelmien perusskenaariossa. Julkisen talouden lukuihin sisältyvät työeläkelaitokset. Luvut ovat prosenttia kokonaistuotannosta.

	2005	2010	2020	2030	2040	2050
Työeläkkeet	9,6	10,5	12,3	13,4	13,2	13,1
Kansaneläkkeet	2,0	1,8	1,5	1,3	1,1	0,9
Sosiaali- ja terveyspalvelut	7,4	7,6	8,4	9,4	10	10,2
Sairausvakuutus	2,5	2,7	3,0	3,2	3,3	3,3
Opetus	5,8	5,6	5,6	5,6	5,5	5,4
Työttömyys	1,8	1,6	1,3	0,9	0,8	0,8
<b>Menot yhteensä</b>	<b>29,1</b>	<b>29,8</b>	<b>32,1</b>	<b>33,8</b>	<b>33,9</b>	<b>33,7</b>
Koko julkinen talous						
ylijäämä	2,2	2,0	1,0	-1,0	-2,1	-3,1
nettovelka	-15,2	-23,1	-29,3	-17,7	3,6	25,0

Lähde: Eläketurvakeskus, STM, VM.

Taulukosta 1.1 nähdään, että laskelmien perusskenaariossa ikäsidonnaisten menojen ja työttömyysmenojen yhteenlaskettu osuus kokonaistuotannosta nousee lähes 5 prosenttiyksikköä seuraavan 25 vuoden aikana. Menojen kasvu on nopeinta työeläkkeissä sekä sosiaali- ja terveyspalveluissa. Työeläkkeiden osuuden kasvua kompensoi jossain määrin kansaneläkkeiden osuuden aleneminen. Eläkkeiden yhteenlaskettu osuus nousee tarkastelujakson lopulla 14 prosenttiin ja sosiaali- ja terveyspalveluiden osuus 10 prosenttiin kokonaistuotannosta.

Koko julkinen sektori, työeläkerahastot mukaan lukien, pysyy laskelmassa ylijäämäisenä vuoteen 2020 saakka, mutta kääntyy sen jälkeen alijäämäiseksi<sup>7</sup>. Seurauksena on julkisen velan melko nopea kasvu jakson loppupuolella. Laskelman valossa julkinen talous ei ole kestäväällä pohjalla, mikäli työllisyys ja tuottavuus kehittyvät perusskenaarion oletusten mukaisesti.

<sup>7</sup> Laskelmissa julkinen sektori kattaa valtion, kunnat, Kansaneläkelaitoksen, työttömyysturvarahastot sekä työeläkerahastot.

## Vaihtoehtoiset tuottavuus- ja työllisyysurat

Edellä kuvattuun skenaarioon liittyy luonnollisesti monia epävarmuustekijöitä, joista kaikkia ei voida kontrolloida. On kuitenkin luontevaa tarkastella tulosten herkkyyttä kahden keskeisen taustaoletuksen, työllisyys- ja tuottavuuskehityksen suhteen. Taulukon 1.1 laskelmassa käytettiin erillisselvitykseen perustuvaa tuottavuuden kehitysarviota, joka on jonkin verran optimistisempi kuin vakiintuneet, aikaisemmin vastaavissa kestävyyslaskelmissa Suomen osalta käytetyt arvot.

Jotta saataisiin kuva tuottavuuskehityksen vaikutuksesta, tehtiin laskelma, jossa tuottavuusuraa lukuun ottamatta kaikki muut oletukset olivat samat kuin edellä. Tässä laskelmassa työn tuottavuuden oletettiin kasvavan 2 prosenttia vuoteen 2010 saakka ja sen jälkeen 1,75 prosenttia, joka vastaa EU:n talouspoliittisen komitean Suomea koskevien kestävyyslaskelmien tuottavuusoletusta. Tämän laskelman lopputulokset on esitetty taulukossa 1.2.

Hitaampi tuottavuuden kasvu lisää ansiosidonnaisia eläkemenoja suhteessa kokonaistuotantoon vuoteen 2030 mennessä noin prosenttiyksiköllä. Sitä vastoin ns. hyvinvointipalvelumenojen BKT-osuuden kehitykseen ei tuottavuuden muutoksella ole vaikutusta. Tämä johtuu laskelmien yksinkertaistavasta oletuksesta, jonka mukaan tuottavuus ei muutu lainkaan julkisella sektorilla. Julkisen sektorin palkat sen sijaan kehittyvät koko kansantalouden tuottavuuden kasvun mukaan. Työeläkemenojen kansantuoteosuuden kasvun seurauksena julkisen talouden kestävyys muodostuu olennaisesti huonommaksi kuin taulukossa 1.1 esitettyssä laskelmien perusskenaariossa.

**Taulukko 1.2** Ikäsidonnaiset ja työttömyysmenot sekä koko julkisen talouden ylijäämä ja nettovelka vakiintuneeseen tuottavuusoletukseen perustuvassa laskelmassa. Julkisen talouden lukuihin sisältyvät työeläkelaitokset. Luvut ovat prosenttia kokonaistuotannosta.

	2005	2010	2020	2030	2040	2050
Työeläkkeet	9,6	10,6	12,8	14,3	14,4	14,3
Kansaneläkkeet	2,0	1,8	1,5	1,3	1,1	0,9
Sosiaali- ja terveyspalvelut	7,4	7,6	8,4	9,3	10,0	10,1
Sairausvakuutus	2,5	2,7	3	3,2	3,2	3,3
Opetus	5,8	5,6	5,6	5,6	5,5	5,4
Työttömyys	1,8	1,8	1,4	1,0	0,9	0,8
<b>Menot yhteensä</b>	<b>29,1</b>	<b>30,1</b>	<b>32,7</b>	<b>34,7</b>	<b>35,1</b>	<b>34,8</b>
Koko julkinen talous						
ylijäämä	2,2	1,9	0,4	-2,6	-4,8	-6,8
nettovelka	-15,2	-23,2	-26,7	-7,6	29,0	73,8

Lähde: Eläketurvakeskus, STM, VM.

Laskentakehikossa korkeampi tuottavuus näkyy ennen muuta nopeampana talouskasvuna, joka lisää verotuloja ja pyrkii alentamaan julkisia menoja suhteessa kokonaistuotokseen. Koska useimmat hyvinvointimenot ml. sosiaali- ja terveyspalvelut ovat kuitenkin palkkojen kautta sidoksissa tuottavuuskehitykseen, niiden osuus kokonaistuotoksesta ei olennaisesti muutu. Tältä osin poikkeuksen tekevät eläkkeet, jotka ovat vain osittain sidottu ansiotasoindeksiin. Tuottavuuden kasvu pyrkii näin ollen pienentämään eläkkeiden BKT-osuutta.

Toinen laskelmien keskeinen epävarmuustekijä liittyy työllisyyden kehitykseen. Peruslaskelmassa oletettiin ikäryhmittäisten osallistumisasteiden nousevan, joskin melko maltillisesti, ikääntymiskehityksen myötä. Yhdistettynä tasaisesti alenevaan työttömyyteen tämä kehitys johti työllisyysasteen kohoamiseen selvästi nykytason yläpuolelle.

Tällaisen työllisyyskenaariion toteutuminen edellyttää luonnollisesti suotuista kehitystä myös työvoiman kysyntätekiöissä, ennen muuta yritysten ja myös julkisen sektorin toimintamahdollisuuksissa. Entäpä jos suotuisalle uralle ei päästäkään, työttömyys ei enää alene ja työllisyysaste jää likimain nykytasolleen? Tällaisen heikomman työllisyyskehityksen vaikutuksia julkisen sektorin tasapainoon arvioitiin laskelmalla, jossa työllisyysuraa lukuun ottamatta kaikki muut oletukset, ml. tuottavuuskehitys, olivat samat kuin perusskenaariossa. Tämän laskelman tulokset on esitetty taulukossa 1.3.

**Taulukko 1.3** Ikäsidonnaiset ja työttömyysmenot sekä koko julkisen talouden ylijäämä ja nettovelka nykyisen työllisyysasteen säilymisen perustuvassa laskelmassa. Julkisen talouden lukuihin sisältyvät työeläkelaitokset. Luvut ovat prosenttia kokonaistuotannosta.

	2005	2010	2020	2030	2040	2050
Työeläkkeet	9,6	10,7	13	14,2	13,8	13,5
Kansaneläkkeet	2,0	1,8	1,5	1,3	1,1	0,9
Sosiaali- ja terveyspalvelut	7,4	7,7	8,7	9,9	10,5	10,7
Sairausvakuutus	2,5	2,7	3,1	3,3	3,4	3,4
Opetus	5,8	5,6	5,6	5,6	5,5	5,4
Työttömyys	1,8	1,8	1,8	1,7	1,6	1,5
<b>Menot yhteensä</b>	<b>29,1</b>	<b>30,3</b>	<b>33,7</b>	<b>36</b>	<b>35,9</b>	<b>35,4</b>
Koko julkinen talous						
ylijäämä	2,2	1,7	-1,1	-5,0	-7,3	-9,7
nettovelka	-15,2	-22,1	-16,7	17,1	65,2	115,8

Lähde: Eläketurvakeskus, STM, VM.

Taulukosta 1.3 nähdään, että heikon työllisyyskehityksen vaikutukset näkyvät ennen muuta kohonneina työttömyysmenoina. Samalla myös eläke- sekä sosiaali- ja terveystalouden menot kasvavat peruslaskelmaan verrattuna<sup>8</sup>. Heikon työllisyyskehityksen seuraukset ovat erityisen raskaat julkisen talouden tasapainon näkökulmasta. Julkinen sektori kääntyy alijäämäiseksi jo vuoden 2010 jälkeen ja nettovelka kasvaa sen jälkeen voimakkaasti ylittäen kokonaistuotannon arvon jakson lopussa.

Työllisyyden paraneminen näkyy laskelmissa tuottavuuden tapaan nopeampana talouskasvuna ja verotulojen lisääntymisenä. Julkisen tasapainon kannalta merkittävin erovaisuus on, että työttömyysmenot alenevat työllisyyden parantumisesta<sup>9</sup>. Koska työllisyyden kasvu yksityisellä sektorilla ei aiheuta kasvupaineita julkisiin menoihin siinä määrin kuin tuottavuuden kasvu, hyvinvointimenot suhteessa kokonaistuotantoon alenevat toisin kuin tuottavuuden kasvaessa. Toisaalta eläkemenojen bkt-osuus alenee vähemmän, koska myönteinen työllisyyskehitys heijastuu osittain kasvavana eläkeoikeuden karttumana.

## Herkkyyshanalyysi

Jotta saataisiin tarkempi kuva työllisyyteen ja tuottavuuteen liittyvän epävarmuuden vaikutuksesta julkisen talouden kestävyteen, edellä kuvatut laskelmat toistettiin useilla erilliselvityksien perusteella muodostetuilla työllisyys- ja tuottavuusurien yhdistelmillä. Tuottavuuden osalta käytettiin Jalavan ja Pohjolan raportissa kuvattua perus-, pessimististä sekä optimististä kehitystä (ks. luku 2).

Työllisyyden osalta käytettiin edellä jo mainittuja perusvaihtoehtoa ja nykyisen työllisyysasteen säilyttävää kehitystä. Näiden lisäksi hahmoteltiin perusvaihtoehtoa optimistisempi työllisyyden kehitysura, jossa työllisyysaste nousee 75 prosenttiin vuoteen 2015 mennessä. Tässä vaihtoehdossa työikäisten osallistumisaste nousee 77,5 prosenttiin ja 65–74-vuotiaiden osallistumisaste 6,5 prosenttiin. Samalla kuitenkin työtunnit työllistä kohti laskevat jonkin verran heijastellen mm. osa-aikaisten työsuhteiden yleistymistä korkean työllisyyden edellytyksenä.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Työllisyys vaikuttaa laskelmissa vain vähän eläkemenoihin, eikä lainkaan sosiaali- ja terveystalouden menoihin. Työeläke- sekä sosiaali- ja terveystalouden menojen kasvu tässä laskelmassa onkin ensisijaisesti seurausta kokonaistuotoksen hitaammasta kasvuvauhdista peruslaskelmaan verrattuna.

<sup>9</sup> Laskelmissa työllisyyden muutokset on määritelty koskemaan vain yksityistä sektoria. Julkisen sektorin työllisyys mm. sosiaali- ja terveystalouden tuotannossa säilyy vakiona.

<sup>10</sup> Tällaisen työllisyyskennan toteutuminen voi olla vaikeaa työvoimareservien riittävyyden näkökulmasta. Toisaalta sen edellyttämät osallistumisasteet eivät ylitä muissa Pohjoismaissa nykyisin vallitsevia tasoja.

Yhdistelemällä ristiin näitä kolmea työllisyys- ja tuottavuusuraa saatiin 9 vaihtoehtoista laskelmaa julkisen talouden kestävyydelle. Näiden laskelmien tulokset julkisen talouden tasapainon osalta on summeerattu taulukossa 1.4.

**Taulukko 1.4** Koko julkisen talouden ylijäämä ja nettovelka tarkastelujakson lopussa vuonna 2050 erilaisilla työllisyys- ja tuottavuusurien yhdistelmillä. Luvut ovat prosenttia kokonaistuotannosta.

	Huono työllisyys		Perus-työllisyys		Hyvä työllisyys	
	Ylijäämä	Nettovelka	Ylijäämä	Nettovelka	Ylijäämä	Nettovelka
Hyvä tuottavuus	-5,9	79,5	-0,6	-6,0	3,9	-73,3
Perustuottavuus	-9,7	115,8	-3,1	25,0	0,7	-31,5
Huono tuottavuus	-12,8	159,5	-6,2	66,2	-0,9	-13,6

Lähde: Eläketurvakeskus, STM, VM.

Taulukossa 1.4 julkisen sektorin ylijäämä kasvaa ja nettovelka pienenee siirryttäessä ylös tai oikealle eli joko tuottavuuden tai työllisyyskehityksen parantumisen. Vertailtavien vaihtoehtojen puitteissa näyttäisi siis siltä, että hyväkään tuottavuuskehitys ei pysty palauttamaan julkisen talouden kestävyttä, mikäli työllisyysaste jää nykytason tuntumaan. Vastaavasti hyvän työllisyyskehityksen myötä julkinen talous kestää myös huonohkon tuottavuuskehityksen.

Nämä johtopäätökset ovat luonnollisesti sidoksissa työllisyys- ja tuottavuusurien valintaan. Urat on kuitenkin pyritty muodostamaan siten, että ne kuvastaisivat olemassa olevan tiedon perusteella relevantteja kehitysvaihtoehtoja. Toisaalta eri urien mekaaninen yhdistäminen on sikäli ongelmallista, että reaali maailmassa työllisyys- ja tuottavuuskehitys ovat todennäköisesti kytköksissä toisiinsa. Laaja työllisyys voi esimerkiksi edellyttää suhteellisen alhaisen tuottavuuden työpaikkojen syntymistä ja siten hidastaa keskimääräisen tuottavuuden kehitystä. Toisaalta hyvän tuottavuuskehityksen voidaan ajatella yhdistyvän nopeaan talouskasvuun ja sen myötä hyvään työllisyyskehitykseen. Tällaisia kytköksiä ei kuitenkaan voida huomioida käytössä olevassa laskentakehikossa.

### Johtopäätöksiä kestävyyslaskelmista

Laskelmien valossa väestörakenteen muutos aiheuttaa paineita julkisen talouden tasapainoon siten, että menot kasvavat tuloja nopeammin kohti tarkastelujakson loppua. Tämän kehityssuuntauksen voimakkuus riippuu kuitenkin olennaisesti työllisyyden ja tuottavuuden kehityksestä tarkastelujaksolla.

Nykyinen työllisyysaste yhdistettynä vakiintuneeseen käsitykseen tuottavuuden kehityksestä johtaa julkisen talouden tasapainon selvään heikkenemiseen ja velan voimakkaaseen kasvuun tarkastelujakson loppupuoliskolla. Julkisen talou-

den saaminen kestäväälle pohjalle edellyttää selvää parannusta joko työllisyys- tai tuottavuuskehitykseen - mieluummin molempiin.

Laskelmien perusskenaariossa työllisyysasteen arvioidaan paranevan melko maltillisesti ja tuottavuuskehitys on jonkin verran vakiintunutta käsitystä positiivisempi. Myös tässä tapauksessa julkinen velka kasvaa jakson lopulla, joskin vähemmän.

Laskelmissa vertailtiin useiden vaihtoehtoisten tuottavuus- ja työllisyysurien vaikutuksia julkisen sektorin kestävyysasteeseen. Tulokset viittaavat siihen, että julkisen sektorin kestävyys riippuu voimakkaasti nimenomaan suotuisasta työllisyyskehityksestä. Hyväkään tuottavuuskehitys ei pysty palauttamaan julkisen talouden kestävyyttä, mikäli työllisyysaste jää nykytason tuntumaan.

Siinä missä sekä tuottavuuden että työllisyyden kasvu lisäävät julkisen sektorin verotuloja, työllisyyden kasvu heijastuu suotuisammin menopuolella vähentäen mm. työttömyysmenoja. Koska monet julkiset hyvinvointimenot ovat kytköksissä palkkoihin, tuottavuuden kasvu näkyy osittain myös kasvavina menopaineina.

Laskelmien tulokset korostavat hyvän lähtötilanteen merkitystä julkisen talouden kestävyydelle. Mitä vahvempi julkinen talous on tarkastelujakson alussa, sitä paremmin julkinen sektori voi vastata väestön ikääntymisestä aiheutuvaan haasteeseen.

Käytetty laskentakehikko on melko mekaaninen ja perustuu useille yksinkertais- taville oletuksille koskien mm. vakioista kokonaisveroastetta ja julkisen sektorin tuottavuutta. Esimerkiksi laskelmissa käytetty noin 45 prosentin veroaste ei välttämättä ole realistinen mm. verokilpailun kiristymisen vuoksi ja voi sopia huonosti yhteen myönteisen työllisyyskehityksen kanssa. Toisaalta tuottavuuden kasvun kanavoituminen osittain myös julkiseen palvelutuotantoon saattaisi parantaa olennaisesti julkisen talouden kestävyyydestä saatavaa kuvaa.

Osana väestömuutokseen varautumista olisikin syytä kehittää laskentamalleja, joilla pystyttäisiin ottamaan monipuolisemmin huomioon erilaiset kehitysvaihtoehtot ja niiden keskinäiset kytkökset.

#### 1.4 Toimeentuloturva uudistamalla parempaan työllisyyteen – Pohjoismaiden vertailu

Tässä jaksossa esitetään tiivis yhteenveto Suomen työssäkäyntimallin ja toimeentuloturvan eroista verrattuna Ruotsiin, Tanskaan ja Norjaan. Yhteenveto pohjautuu Kansaneläkelaitoksen johtavan tutkijan Helka Hytin laatimaan erilliselvikseen, joka on kokonaisuudessaan esitetty tämän osaraportin luvussa 4.



Selvitys tarkastelee Pohjoismaiden työssäkäyntimallien eroja sekä ikääntyvän väestönosan ja muiden työvoimareservien käytön lisäämismahdollisuuksia.

### **Erot Pohjoismaiden työssäkäyntimalleissa**

Suomen muita Pohjoismaita alhaisempi työllisyysaste on seurausta alhaisemmasta työhön osallistumisesta nimenomaan työikäisen väestön nuorimmissa ja vanhimmissa ikäryhmissä. Nuorimmissa, 15–24-vuotiaiden ikäryhmissä, Ruotsin työllisyysaste on lähellä Suomen tasoa. Muilta osin Tanska, Ruotsi ja Norja ovat Suomea selvästi edellä nuorten ja yli 55-vuotiaiden työllisyydessä.

Muissa Pohjoismaissa tehdään selvästi enemmän osa-aikatyötä kuin Suomessa. Vuonna 2003 osa-aikatyössä olevien osuus työikäisistä työllisistä oli Suomessa 12,6 prosenttia, kun vastaava osuus muissa Pohjoismaissa vaihteli 20,6 prosentista 28,1 prosenttiin. Vaikka naiset käyvät kaikissa Pohjoismaissa miehiä yleisemmin osa-aikatyössä, selittyy Suomen ero muihin suurelta osin juuri naisten vähäisellä osa-aikaisuudella.

Hytin raportissa mainitun kyselytutkimuksen mukaan osa-aikatyö perustuu kaikissa Pohjoismaissa valtaosaltaan yksilön omaan valintaan. Yleisimpiä syitä osa-aikaiseen työskentelyyn oli koulutukseen osallistuminen, etenkin nuorilla, oma sairaus sekä lapsen tai muun perheenjäsenen hoitaminen.

Suomessa määräaikaiset työsuhteet ovat puolestaan keskimäärin muita Pohjoismaita yleisempiä. Ruotsissa "pätkätöiden" osuus kokonaistyöllisyydestä on Suomen luokkaa, mutta Suomessa määräaikaisuus on Ruotsia selvemmin nimenomaan naisten ongelma. Suomessa määräaikaistyössä on naisista 18 prosenttia ja miehistä vajaat 11 prosenttia, kun vastaavat osuudet Ruotsissa ovat 13 prosenttia ja 9 prosenttia työllisistä. Määräaikaistyötä tekevistä suomalaisista valtaosa on tässä tilanteessa, koska ei ole löytänyt vakinaista työtä. Ruotsissa ja Tanskassa määräaikaisuuden taustalla ovat useammin muut syyt.

Pohjoismaiden työllisyysasteiden erot pienenevät jonkin verran, jos työllisyyslukuista vähennetään tarkasteluajankohtana tilapäisesti poissaolleet työntekijät. Tämä korjaus parantaa Suomen asemaa Ruotsiin ja Norjaan nähden, joissa mm. sairausperäiset poissaolot ovat Suomea yleisempiä. Sen sijaan Tanskaan nähden ero kasvaa entisestään. Näin laskettu "työssäoloaste" oli vuonna 2002 Suomessa 57,9 prosenttia, Ruotsissa 60,4 prosenttia ja Tanskassa 65,2 prosenttia.

Hytin raportissa havainnollistetaan eroja Pohjoismaiden työssäkäyntimallissa vertaamalla elinkaarelle muunnettua työssäoloaikaa eri maissa. Tämä mittari kuvaa odotettavissa olevaa työmarkkinoilla vietettyä elinaikaa olettaen, että ikäluokittaiset työvoimaosuudet ja työllisyysasteet sekä kuolleisuus pysyvät koko elinkaaren ajan tutkittavan vuoden tasolla. Työssäoloajan odote on Suomessa

Pohjoismaiden lyhin sekä miehillä että naisilla. Suomalaisilla 16-vuotiailla pojilla työllisen ajan odote vuonna 2002 oli 32,5 vuotta, mikä on yli 5 vuotta vähemmän kuin norjalaisilla ja tanskalaisilla pojilla.

Vuodessa työllistä kohden tehtyjen kokonaistyötuntien määrä on Suomessa Pohjoismaiden korkein. Tämä heijastaa sitä Suomen ominaispiirrettä, että meillä työnteko keskittyy pienemmälle väestönosalle kuin muissa Pohjoismaissa. Etenkin Ruotsissa ja Norjassa keskimääräiset tunnit ovat selvästi Suomea pienemmät. Vertailun vuoksi voidaan todeta, että mikäli Suomessa tehty kokonaistuntimäärä jakautuisi työllistä kohden kuten Norjassa tai Ruotsissa, Suomen työllisyysaste olisi näiden maiden kanssa likimain samalla tasolla.

### **Keskeiset erot toimeentuloturvan rakenteissa**

Suomessa toimeentuloturvan kannustavuutta on edistetty monessa tapauksessa etuisuuksia pienentämällä ja toimeentuloturvan taso on lähes kauttaaltaan matalampi kuin muissa Pohjoismaissa. Tanskan esimerkki puolestaan osoittaa, että riittävä turvan taso yhdistettynä tehokkaaseen aktivointipolitiikkaan estää kannustinongelmien syntymisen.

Yksi keskeisimpiä eroja Suomen ja muiden maiden turvan välillä on se, että muissa Pohjoismaissa lakisääteisille ansioperusteisille etuuksille on säädetty tulokatto eli ylin tuloraja, johon asti ansionmenetystä korvataan. Katon ylittävästä tulojen osasta ei etuutta makseta lainkaan. Suomessa tulokattoja ei ole. Tästä seuraa, että mm. sairaus- ja vanhempainpäivärahojen korvausaste on Suomessa keski- ja suurituloisilla Tanskaa korkeampi.

Tanskassa ja Norjassa pienituloisten ansiomenetyksiin sovelletaan täyskorvausperiaatetta, joka Norjassa ulottuu keskituloisiin asti. Näin työnantajille ei synny palkkakustannuksia tulojakauman alapäässä olevien palkansaajien sairaus- ja vanhempainvapaiden ajalta, lukuun ottamatta sairausjakson alun omavastuuosuutta. Tanskassa ja Norjassa julkinen järjestelmä suosii näin sekä matalapalkkaisia työntekijöitä että heidän työnantajiaan.

Maiden väliset erot työsuhdeturvassa vaikuttavat osaltaan eri etuusjärjestelmien käyttöasteeseen. Erityisesti Ruotsissa ja Norjassa tiukka työsuhdeturva painottaa etuuksien käyttöä sairauserusteisen turvan suuntaan. Tanskan löyhä irtisanomiskäytäntö yhdistettynä korkeaan työttömyysturvaan puolestaan ohjaa asiakkaita enemmän työttömyysturvalle. Suomessa irtisanomisturva on OECD:n käytetyn mittarin mukaan Ruotsia ja Norjaa löyhempi, mutta selvästi Tanskaa tiukempi.

Skandinavian maissa käytännöllisesti katsoen kaikkiin etuuksiin liittyy joustava mahdollisuus yhdistää ansiotyötä ja etuuden saamista työtunteja vähentäen tai

kasvattaen. Näistä ainakin osa-aikaisella sairauspäivärahalla ja osatyökyvyttömyyseläkkeellä näyttäisi olevan selvästi havaittavia työllisyysvaikutuksia.

Suomessa mahdollisuuksia työn ja etuuksien yhdistelyyn on lisätty vain varovaisesti. Viimeisin tällainen lainmuutos oli osittainen vanhempainpäiväraha, jossa ehdot olivat niin tiukat, että osa-aikaisesti vanhempainvapaata hyödyntäviä on ilmaantunut vain muutama kymmen kotitaloutta. Hieman kärjistään Suomen järjestelmä tukee mallia, jossa joko ollaan työssä kokoaikaisesti tai sitten siirytään kokonaan pois ansiotyöstä työttömäksi tai työvoiman ulkopuolelle.

Suomalainen tukijärjestelmä kohtelee suhteellisen huonosti kaikkein heikoimmassa asemassa olevaa työvoimaa. Muissa Pohjoismaissa tämän ryhmän työllisyyttä tuetaan meitä enemmän mm. järjestelyillä, jotka pienentävät työnantajan riskiä vajaakuntoisten ja kroonisesti sairaiden palkkaamisessa sekä perhevapaiden kustantamisessa. Vajaakuntoisten työllistymistä edistää myös työkyvyttömyyden asteen mukaan porrastettu osittainen sairauspäiväraha, joka meiltä toistaiseksi puuttuu.

Suomi on ainoa Pohjoismaa, jossa sovelletaan työnantajakohtaisia omavastuita lakisääteisessä eläketurvassa. Työkyvyttömyys- ja työttömyyseläkkeiden omavastuiden, jotka riippuvat osittain yrityksen koosta, on katsottu vaikeuttavan iäkkäämpien työllistymistä. Tanskassa ja Ruotsissa on otettu käyttöön järjestelmiä, jotka pienentävät pienten yritysten omavastuuta myös sairauspäivärahojen maksatuksessa.

### **Johtopäätöksiä toimeentuloturva koskevasta erilliselvityksestä**

Suomen toimeentuloturvan peruslinjaukset pohjautuvat rakennemuutosta ja tuottavuuden kasvua edistävään politiikkaan. Järjestelmä on suuntautunut tukemaan ennen muuta yksilöitä, jotka ovat syystä tai toisesta joutuneet joko lopullisesti tai tilapäisesti työelämän ulkopuolelle.

Työllisyysasteen kohottamiseksi nykytilanteessa tarvitaan linjauksia, joissa otetaan aiempaa paremmin huomioon työelämän ja sosiaaliturvan yhteensovittaminen ikääntyvien, perheellisten ja vajaakuntoisten sekä muutoin työmarkkinoilla heikommassa asemassa olevien kannalta.

Ei riitä, että elinaikaista työssäoloa lisätään pelkästään "pehmeillä" toimenpiteillä, kuten työkyvyn ylläpidolla, työilmapiirin parantamisella ja asenteisiin vaikuttamalla. Myös etuusjärjestelmien rakenteita on kehitettävä siten, että ne ehkäisevät sekä työstä syrjäytymistä että syrjintää työhönoton yhteydessä. Järjestelmien tulisi myös tarjota nykyistä joustavampia mahdollisuuksia etuuksien ja työssäolon yhdistämiselle eri ikävaiheissa ja erilaisissa elämäntilanteissa.

Keskeisenä tavoitteena tulisi olla sellaiset kannustinrakenteet, jotka integroivat heikommin pärjääviä ihmisiä yleisille työmarkkinoille sekä tukevat näiden työllistymistä ja olemassa olevan työkyvyn hyödyntämistä. Vaikka muista Pohjoismaista voidaan tässäkin asiassa ottaa oppia, niissä sovellettuja käytäntöjä tuskin voidaan sellaisenaan siirtää Suomen oloihin. Tavoitteena tulisikin olla suomalaisen järjestelmän kehittäminen Pohjoismaisen mallin parhaimpien käytäntöjen pohjalta.

## 1.5 Yhteenveto ja johtopäätöksiä

Ennustettu väestökehitys johtaa vanhushuoltosuhteen nopeaan heikkenemiseen ja pyrkii vähentämään työmarkkinoille osallistumista ja työn tarjontaa. Samanaikaisesti ikääntyneen väestön terveydentila on aiempaa parempi ja odotettavissa oleva elinikä on noussut merkittävästi. Talouden näkökulmasta kehitys merkitsee työvoiman niukkuuden lisääntymistä sekä samanaikaista eläke- ja hoivamenojen kasvupainetta.

Julkisten menojen rahoituspohjan kannalta keskeinen kysymys ikääntymisen hallinnassa on se, miten kansantalouden kokonaistuotanto pidetään mahdollisimman suurena työvoimareservien supistumisesta huolimatta. Kun mahdollisuudet vaikuttaa työllisyyden kehitykseen ovat rajalliset, kokonaistuotannon kehitys riippuu olennaiselta osin työn tuottavuuden kehityksestä. Työllisyyden ja tuottavuuden edistämistä ei kuitenkaan pidä nähdä vaihtoehtoisina, vaan toisinaan täydentävinä pyrkimyksinä.

Kokonaistuottavuuden kasvu edellyttää teknologian jatkuvaa kehittämistä. Teknologinen kehitys ei kuitenkaan ole itseisarvo: innovaatiot on osattava ottaa tehokkaaseen käyttöön ja hyödyntää myös kaupallisesti. Tältä osin investoinnit teknologiaan ja inhimilliseen pääomaan täydentävät toisiaan ja koulutuskin voi edistää kokonaistuottavuutta. Teknologia onkin syytä käsittää varsin laajasti kattamaan mm. logistiikan, liiketoimintaosaamisen ja markkinoinnin.

Työllisyyden säilyttäminen mahdollisimman korkealla tasolla on tärkeää mm. eivapaaehtoisen työttömyyden minimoimiseksi ja yhteiskunnallisen koheesion turvaamiseksi. Yksinomaan tuottavuuden lisäämiseen tähtäävä strategian riskinä on verokilpailuun liittyvien rajoitusten ja verotuksen kannustinongelmien korostuminen, kun korkean tuottavuuden työtä tekeviä joudutaan verottamaan raskaasti tulonsiirtojen rahoittamiseksi.

Julkisen talouden tasapainon kehitystä kuvaavat kestävyyslaskelmat osoittavat, että nykyinen työllisyysaste yhdistettynä vakiintuneeseen käsitykseen tuottavuuden kehityksestä johtaa julkisen talouden tasapainon selvään heikkenemiseen ja velan voimakkaaseen kasvuun. Julkisen talouden saaminen kestäväälle pohjalle

edellyttää selvää parannusta työllisyysasteeseen ja ennakoituun tuottavuuskehitykseen.

Laskelmien valossa julkisen sektorin kestävyys riippuu voimakkaasti nimenomaan suotuisasta työllisyyskehityksestä. Hyväkään tuottavuuskehitys ei pysty palauttamaan julkisen talouden kestävyyttä, mikäli työllisyysaste jää nykytason tuntumaan.

Suomessa on huomattavaa potentiaalia ikääntyvän väestön osallistumisasteen nostoon, sillä näiden ikäluokkien työmarkkinoille osallistuminen on useissa meihin verrattavissa maissa selvästi suurempaa. Vajaakuntoisten työllistymisen esteiden poistaminen on toinen keino lisätä osallistumista. Lisäksi meillä on edelleen kaikissa ikäluokissa merkittävä työttömyysreservi, jonka aktivoiminen nostaa työllisyysastetta muuttumattomankin osallistumisasteen oloissa tuntuvasti.

Työvoiman ikääntyminen heijastuu myös työn tuottavuuteen. Osaraporttiin sisältyvä erilliselvitys ennakoii työtuntia kohden lasketun tuottavuuden kasvuvauhdiksi markkinatuotannossa noin 2,5 prosenttia vuodessa seuraavalla 10-vuotiskaudella. Tämän jälkeen, ikääntymisongelman helpottaessa tuottavuuden kasvuvauhdin voidaan arvioida nousevan noin 0,5 prosenttiyksiköllä. Koko talouden tasolla luvut jäävät arviolta puolisen prosenttiyksikköä alhaisemmiksi. Luvut ovat optimistisempia kuin vakiintuneet Suomea koskevat, mm. kansainvälisissä vertailuissa käytetyt arviot.

Keskimääräisen työajan kehittymisestä ei ole selkeää kuvaa. On kuitenkin luontevaa yhdistää ikääntyneen työvoiman lisääntyvä osallistuminen lyhyempiin työaikoihin ja osa-aikatyön yleistymiseen. Työajan lyhentymiskehityksen jatkumista tukee myös havainto, että Suomessa keskimääräinen työaika on muita Pohjoismaita korkeampi.

Varautuminen väestön ikääntymisen aiheuttamiin paineisiin edellyttää työssäkäynnin ja työpanoksen käytön tehostamista yli elinkaaren, eri ikäryhmissä ja elämäntilanteissa. Työelämään tulon aikaistamisen ja eläkkeelle siirtymisen myöhentämisen lisäksi elinaikaista työssäoloa voidaan pidentää helpottamalla mm. työttömien, vajaakuntoisten ja lapsia hankkivien naisten työllistymistä. Tältä osin sosiaaliturvajärjestelmän ohjaava vaikutus on avainasemassa.

Suomalainen tukijärjestelmä ei ole erityisen suotuisa kaikkein heikoimmassa asemassa olevan työvoiman työllistymisen kannalta. Muissa Pohjoismaissa tämän ryhmän työllisyyttä tuetaan meitä enemmän mm. järjestelyillä, jotka pienentävät työnantajan riskiä vajaakuntoisten ja kroonisesti sairaiden palkkaamisessa sekä perhevapaiden kustantamisessa. Vajaakuntoisten työllistymistä muissa Pohjoismaissa edistää myös työkyvyttömyyden asteen mukaan porrastettu osittainen sairauspäiväraha, joka Suomesta toistaiseksi puuttuu.

Myös ansiotyön ja etuisuuksien joustava yhdistely on Suomessa vaikeampaa kuin muissa Pohjoismaissa. Hieman kärjistäen Suomen sosiaaliturva soveltuu malliin, jossa joko ollaan työssä kokoaikaisesti tai sitten siirrytään kokonaan pois ansiotyöstä työttömäksi tai työvoiman ulkopuolelle. Helpottamalla ansiotyön ja etuisuuksien yhdistelyä työuria voitaisiin pyrkiä pidentämään kohtia muiden Pohjoismaiden tasoa.

## 2 TYÖN TUOTTAVUUS SUOMESSA VUOSINA 1900–2030

*Jukka Jalava\* ja Matti Pohjola*

### 2.1 Johdanto ja tiivistelmä

Väestön ikääntyminen voi hidastaa elintasoamme kasvua kahdella tavalla. Ensimmäinen on se, että tehdyn työn määrä vähenee suurten ikäluokkien siirtyessä eläkkeelle. Toinen tapa on se, että työn tuottavuus alenee työvoiman ikääntymisessä.

Näytämme tässä raportissa, että kansantaloudessamme tehdään nyt vähän töitä aiempiin vuosikymmeniin verrattuna. Työtuntien määrä asukasta kohti on alempi kuin kertaakaan aiemmin itsenäisyytemme aikana. Tämä johtuu yhtäältä siitä, että työaika on lyhentynyt, sekä toisaalta siitä, että työllisyysaste putosi voimakkaasti 1990-luvun laman aikana. Kansainvälisessä vertailussa työn määrä on meillä kuitenkin EU-maiden keskitasoa.

Elintasoja mitataan asukasta kohti lasketulla bruttokansantuotteella, joka kuvaa kansantaloudessa tuotettujen tavaroiden ja palvelujen määrää. Nykymaailmassa bkt:n kasvu näkyy pikemminkin uusina tuotteita kuin vanhojen tuotteiden suurempina määrinä.

Elintasoamme on nyt noin 12 kertaa niin suuri kuin sata vuotta sitten, vaikka asukasta kohti tehtyjen työtuntien määrä on alempi. Selitys on se, että työn tuottavuus on kasvanut 14-kertaiseksi. Yhdellä työtunnilla saadaan siis 14 kertaa niin paljon tavaroita ja palveluja kuin sata vuotta sitten.

Elintaso voi kasvaa joko niin, että tehdyn työn määrä kasvaa, tai niin, että työn tuottavuus kohoaa. Menneisyydessä elintason nousu on tullut tuottavuuden kasvusta. Näin on myös tulevaisuudessa. Väestön ikääntymisen elintasoallemme aiheuttama uhka voi siksi olla suuri, jos se alentaa merkittävästi työn tuottavuuden kasvuvauhtia.

Työn määrä ei voi toimia pitkään talouskasvun veturina, koska työpanoksen kasvulle on olemassa väestön määrän asettama yläraja. Uusien työpaikkojen syntyminen tai työajan pidentäminen nostavat tulotasoamme kertaluonteisesti, mutta ne eivät lisää tulojemme kasvuvauhtia pitkällä aikavälillä.

---

\* Raportissa esitetyt näkemykset ovat kirjoittajien omia, eivätkä ne välttämättä vastaa Tilastokeskuksen kantaa.

Elintason kasvu syntyy lopulta vain tuottavuuden kasvusta. Kansantaloutemme keskeisin ongelma ei ole työllisyysasteen alhaisuus vaan työn tuottavuuden kasvun hidastuminen. Osoitamme, että se on puolittunut siitä 5 prosentin vauhdista, mitä se oli vielä 1960- ja 1970-luvuilla. Tästä seuraa se, että kansantuotteen kasvuvauhti on nyt vain 2–3 prosenttia.

Näytämme yksinkertaisilla laskelmilla, että jo puolen prosenttiyksikön lisäys työn tuottavuuden kasvuvauhdissa tuottaisi muutamassa vuodessa korkeamman elintason kuin sadan tuhannen uuden työpaikan luominen. Tämä johtuu siitä, että talouskasvu toimii korkoa korolle – periaatteella. Pienetkin muutokset kasvuvauhdissa saavat riittävän pitkällä aikavälillä aikaan suuren muutoksen elintasossa.

Talouspolitiikkamme suuntaa on siksi mielestämme muutettava siten, että se paremmin tukee talouskasvua. Suomen vaurastuminen on perustunut teknologiasessa kehityksessä johtavia maita perässä tulevan etuun. Olemme lainanneet muiden kehittämää teknologiaa hyödyntääksemme omia raaka-aineitamme, investoineet tarvittaviin koneisiin ja laitteisiin sekä opetelleet vaadittavat tiedot ja taidot. Työn tuottavuuden kasvuvauhti kiihtyi tämän politiikan seurauksena 1970-luvulle saakka.

Nyt tilanne on muuttunut siltä osin, että eräillä teollisilla toimialoilla suomalaiset yritykset ovat jo teknologiajohtajia, jolloin niillä ei ole enää perässähihtäjän etua. Työn tuottavuus on Suomessa korkeampi kuin Yhdysvalloissa ja yhdessäkään toisessa EU-maassa massan ja paperin, sahatavaran ja puutuotteiden, perusmetallien sekä viestintäteknologialaitteiden valmistuksessa. Näillä aloilla suomalaiset yritykset kehittävät uutta teknologiaa, jota ulkomaiset yritykset kopioivat ja jota ne itse voivat parhaiten hyödyntää perustamalla tuotantolaitoksia ulkomaille.

Taloukasvun tekijät ovat kuitenkin samat kuin ennenkin: teknologia, investoinnit ja koulutus. Näistä teknologia – tieto ja ideat siitä miten raaka-aineista saadaan hyödykkeitä – on tärkein, sillä ilman sitä ei tarvita koneita, laitteita eikä koulutusta. Tieto- ja viestintäteknologian vallankumouksen myötä olemme nyt samassa tilanteessa kuin sata vuotta sitten, jolloin luotiin perusta silloisen uuden teknologian – sähkön – hyödyntämiselle.

Teknologian ja taloukasvun merkityksen ymmärtää ajattelemalla ruuan valmistusta. Teknologia on valmistusohje. Taloukasvu on sitä, että luodaan entistä maittavampia ruokia kehittämällä uusia reseptejä, eikä pelkästään sitä, että tehdään enemmän pyttipannua. Taloukasvulle ei ole olemassa ylärajaa siksi, ettei ihmisten luovuudelle ole rajoja. Kokkien lukumäärää lisäämällä ei kasvua kuitenkaan synny, ellei samalla synny uusia ideoita.



Vuosina 1990–2003 bruttokansantuote kasvoi keskimäärin 2,3 prosenttia vuodessa kansantaloutemme siinä osassa, josta on poistettu julkinen sektori ja asuntosektori (ks. taulukko 2.10). Asukasta kohti tehtyjen työtuntien määrä puolestaan väheni 0,8 prosentin vauhdilla, ja työn tuottavuus kasvoi 3,2 prosentin vuosivauhdilla.

Osoitamme, että teknologisen kehityksen kontribuutio työn tuottavuuden kasvuun oli keskimäärin 2,7 prosenttiyksikköä, pääomakannan eli koneiden, laitteiden ja rakenteiden määrän kasvun kontribuutio 0,3 prosenttiyksikköä ja koulutuksen kontribuutio 0,2 prosenttiyksikköä ( $2,7+0,3+0,2 = 3,2$ ). Osoittautui, ettei väestön ikärakenteen muutoksella ollut vaikutusta tuottavuuteen tällä ajanjaksolla. Laskelma osoittaa selvästi teknologisen kehityksen tärkeän merkityksen työn tuottavuuden kasvutekijänä.

Tulevaisuuden ennakkoinnin suurimpana ongelmana onkin teknologian muutosvauhdin ennustaminen. Teimme kolme skenaariota vuosille 2004–2015 (ks. taulukko 2.10). Ne eroavat toisistaan siltä osin, miten teknologian oletetaan kehittyvän tieto- ja viestintäteknikkaa valmistavilla toimialoilla. Pessimistisessä laskelmassa sen ajatellaan taantuvan samaksi kuin vuosina 1973–1990. Peruslaskelmassa oletetaan kehityksen olevan samanlaista kuin vuosina 1990–2003. Optimistinen skenaario perustuu puolestaan näkemykseen siitä, että palataan vuosien 1995–2000 huippuvauhtiin. Muilla toimialoilla kehityksen oletetaan jatkuvan samaa tahtia kuin vuosina 1990–2003.

Raportoimme tässä tiivistelmässä peruslaskelman tulokset. Se perustuu siis oletukseen siitä, että kaikilla toimialoilla teknologia kehittyy samaa vauhtia kuin millä se on kehittynyt vuodesta 1990. Kertomalla eri toimialoille mitatut muutosvauhdit näiden toimialojen nykyisillä kansantuoteosuuksilla saimme projektion, jonka mukaan teknologisen kehityksen kontribuutio työn tuottavuuden kasvuun on 2,0 prosenttiyksikköä vuodessa. Perusprojektiota jatkoimme myös vuosille 2015–2030.

Työpanoksen laadun vaikutuksen arvioimme laskelmalla, miten sekä väestön ikä- että koulutusrakenteen muutokset vaikuttavat työnpanoksen laatuun. Oletamalla, että kunkin ikä- ja koulutusryhmän palkkataso kuvaa työn tuottavuutta tulevaisuudessa samalla tavoin kuin menneisyydessä, voimme arvioida vaikutukset, jos tiedämme, miten työvoiman ikä- ja koulutusrakenne muuttuvat tulevaisuudessa. Väestön ikärakenteen muutosta koskevien arvioiden perusteella laskimme ikääntymisen hidastavan työn tuottavuuden kasvua keskimäärin 0,3 prosenttiyksikköä vuodessa ajanjaksolla 2004–2015. Epäsuotuisa vaikutus näyttäisi kuitenkin poistuvan periodilla 2015–2030, jolloin ikärakenteen muutos lisää kasvua 0,1 prosenttiyksikköä vuodessa.

Koulutusrakenteen muutosta koskevat tietomme ovat varsin puutteellisia. Menneen kehityksen perusteella ennakoimme sen kuitenkin lisäävän työn tuottavuutta 0,2 prosenttiyksikköä vuodessa ajanjaksolla 2004–2015 ja 0,1 prosenttiyksikköä vuodessa kaudella 2015–2030.

Työntekijöiden käytettävissä olevan pääomakannan (eli koneiden, laitteiden ja rakenteiden) kasvun oletamme vaikuttavan työn tuottavuuteen samalla tavoin kuin se on vaikuttanut sekä keskimäärin sadan vuoden aikana että erityisesti aivan viime vuosina. Pääomakanta on nimittäin näinä ajanjaksoina kasvanut samalla vauhdilla kuin tuotanto. Pääoman kontribuutioksi saimme tällä tavoin 0,7 prosenttiyksikköä. Tämä näyttää varsin suurelta 1990-luvun laman jälkeisen kehityksen valossa. Selityksenä on kuitenkin se, että nämä vuodet olivat pääomanmuodostuksen osalta poikkeuksellista aikaa Suomen taloushistoriassa. Pääomakanta nimittäin aleni.

Lopputuloksena edellä esitetystä saamme, että työn tuottavuus kasvaa 2,6 prosenttia vuodessa 2004–2015. Tämä luku saadaan siis edellä esitettyjen kontribuutioiden summana ( $2,0 - 0,3 + 0,2 + 0,7 = 2,6$ ). Tämä arvio koskee sitä osaa kansantaloudestamme, josta on poistettu sekä julkinen että asuntosektori. Työn tuottavuus on menneisyydessä kasvanut noin puoli prosenttiyksikköä hitaammin koko kansantaloudessa kuin tässä suppeammassa sektorissa. Koko kansantaloutta koskeva projektio saadaan näin ollen vähentämällä 0,5 prosenttiyksikköä edellä esitetystä luvusta: 2,1 prosenttia (ks. kuvio 2.9).

Vastaavalla tavalla laskettu pessimistinen projektio antaa tulokseksi 1,5 ja optimistinen projektio 2,7 prosenttia. Pidämme perusprojektiota uskottavimpana vaihtoehtona, joten olemme jatkaneet sitä myös vuosille 2015–2030. Työn tuottavuuden kasvuvauhdiksi muodostuisi silloin 2,5 prosenttia vuodessa.

Tässä yhteydessä ei voi liikaa korostaa näihin laskelmiin liittyvää epävarmuutta. Ne eivät ole tarkkoja ennusteita, vaan niitä tulee tarkastella tapoina ajatella tulevaa kehitystä ja hahmottaa tuottavuuskehitykseen vaikuttavien tekijöiden keskinäistä merkitystä. Mielenkiintoinen opetus onkin se, ettei väestön ikääntymisen tuottavuuskehitykselle aiheuttama uhka ole kovin suuri muihin tekijöihin verrattuna. Teknologisen kehityksen vaikutus nimittäin dominoi kaikkien muiden tekijöiden vaikutusta. Jos mistä, niin siitä tulisi talouspolitiikan päättäjien kantaa huolta.

Suomi onkin nyt samalla tavoin uuden haasteen edessä kuin sata vuotta sitten. Miten saamme uudesta teknologiasta hyödyn niin, että elintasomme riittävä kasvu jatkuu tulevaisuudessakin? Tämä on talouspolitiikkamme keskeisin kysymys.

Tämä raportti rakentuu seuraavasti. Erittelemme seuraavassa luvussa työn tuottavuuden merkitystä elintason osatekijänä sekä taloushistoriallisen tarkastelun että kansainvälisten vertailujen avulla. Luvussa 2.3 käymme läpi talouskasvun teoriaa. Luvuissa 2.4 ja 2.5 mittaamme eri tekijöiden kontribuutiot talouskasvuun vuosina 1900–2003. Luvussa 2.6 esittelemme Yhdysvalloille ja Japanille tehtyjä tuottavuuden kasvuprojektioita. Luvussa 2.7 teemme projektiot Suomelle. Luvussa 2.8 esitämme johtopäätökset ja vertaamme laskelmiamme muualla tehtyihin arvioihin.

## 2.2 Työn tuottavuus elintason osatekijänä

Kansakunnan elintasoä mitataan tavanomaisesti bruttokansantuotteen (bkt) määrällä asukasta kohti. Määrä lasketaan ilmaisemalla nimellinen bruttokansantuote tietyn kiinteän perusvuoden hinnoin. Tässä raportissa esitetyissä, Suomea koskeissa kiinteähintaisissa laskelmissa perusvuotena on vuosi 2000, ellei toisin mainita.

Elintaso voidaan esittää kahden osatekijänsä – työn tuottavuuden ja asukasta kohti lasketun työpanoksen – tulona:

$$\frac{\text{bruttokansantuote}}{\text{väestö}} = \frac{\text{bruttokansantuote}}{\text{työpanos}} \times \frac{\text{työpanos}}{\text{väestö}} \quad (1)$$

Työn tuottavuus (bkt/työpanos) on elintason osatekijöistä tärkein siitä syystä, että se voi kasvaa rajatta. Asukasta kohti lasketulle työpanokselle (työpanos/väestö) on sen sijaan olemassa yläraja. Pitkällä aikavälillä talouskasvu voi näin ollen perustua vain työn tuottavuuden kasvulle.

Työpanosta voidaan mitata joko työllisten työntekijöiden lukumäärällä tai tehtyjen työtuntien määrällä. Tuottavuusanalyseissa käytetään pääsääntöisesti jälkimmäistä tapaa, sillä työllistä kohti laskien työajassa tapahtuneet muutokset vääristävät tuloksia. Työn tuottavuuden perusmittayksikkö on siten bruttokansantuotteen määrä tehtyä työtuntia kohti.

Koska kansantaloudessa tehtyjen työtuntien määrä asukasta kohti riippuu sekä tehdystä työajasta (työtunnit/työlliset) että työllisyysasteesta (työlliset/väestö), voidaan elintaso esittää myös muodossa

$$\frac{\text{bruttokansantuote}}{\text{väestö}} = \frac{\text{bkt}}{\text{työtunnit}} \times \frac{\text{työtunnit}}{\text{väestö}} = \frac{\text{bkt}}{\text{työtunnit}} \times \frac{\text{työtunnit}}{\text{työlliset}} \times \frac{\text{työlliset}}{\text{väestö}} \quad (2)$$

Viimeinen näistä tekijöistä voidaan tarvittaessa jakaa edelleen pienempiin osiin. Työllisten osuus väestöstä määräytyy näet sen mukaan, mikä on työllisten osuus työvoimasta, työvoiman osuus työikäisestä väestöstä ja työikäisen väestön osuus koko väestöstä. Siihen vaikuttavat siis sekä työmarkkinatilanne että demografiset tekijät. Sivuutamme näiden tekijöiden tarkemman analyysin, koska tarkastelumme painopiste on tuottavuuden kehityksessä.

Asukasta kohti laskettu kansantuote on sitä suurempi, mitä parempi on työn tuottavuus, mitä pidempi on työaika työllistä työntekijää kohti ja mitä suurempi osuus väestöstä on työllistettynä. Toisaalta voidaan ajatella myös, että tyytymällä tiettyyn aineelliseen elintasoon voi työn tuottavuuden kasvun hyödyntää joko lyhentämällä työaikaa tai vähentämällä työllisten osuutta työvoimasta. Valinta riippuu siitä, kuinka paljon yhteiskunta arvostaa aineellista elintasoa suhteessa vapaa-aikaan.

Eri osatekijöiden merkitykseen nykyisen elintasomme selityksenä voidaan ottaa kantaa kahdella tavalla. Ensimmäinen on katsoa, mikä on ollut eri tekijöiden kontribuutio elintason kasvuun menneinä vuosikymmeninä. Toinen tapa on selvittää, miten Suomi sijoittuu kansainvälisissä elintasovertailuissa.

## 2.2.1 Taloushistoriallinen tarkastelu

Kuviossa 2.1 tarkastellaan asukasta kohti lasketun bruttokansantuotteen ja sen edellä yhtälössä (1) esitettyjen osatekijöiden kehitystä vuosina 1900–2003. Markkinahintaista bruttokansantuotetta mitataan vuoden 2000 hinnoin. Muuttujien arvot on esitetty logaritmisina, jolloin elintason logaritmi on työn tuottavuuden ja työpanoksen logaritmien summa eli

$$\log(bkt / väestö) = \log(bkt / työtunnit) + \log(työtunnit / väestö) \quad (3)$$

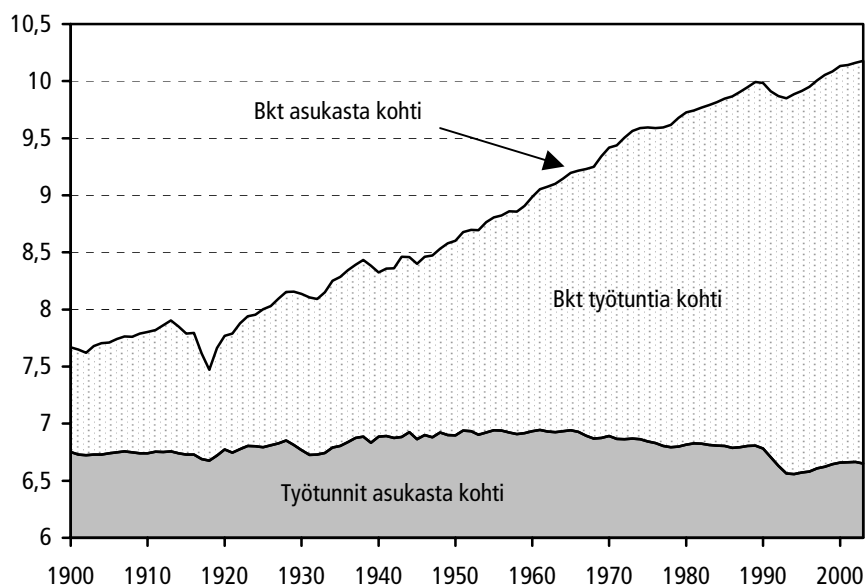
Kuvio on havainnollinen kahdella tavalla. Yhtäältä se kertoo, että elintaso syntyy pääosin tehdystä työstä. Vuonna 2003 työtä tehtiin 773 tuntia asukasta kohti ja bkt työtuntia kohti oli 34 euroa. Tästä seuraa, että bkt asukasta kohti oli lähes 26 290 euroa.<sup>1</sup> Toisaalta kuvio paljastaa, että elintason kasvu syntyy työn tuottavuuden kasvusta. Vuonna 1900 tehtiin 855 tuntia työtä asukasta kohti, mutta kansantuote oli vain 2,5 euroa työtuntia kohti, jolloin elintaso oli 2 140 euroa vuoden 2000 rahassa. Elintaso on runsaassa sadassa vuodessa noussut 12-kertaiseksi, vaikka asukasta kohti lasketun työn määrä on vähentynyt. Työn tuottavuus on nimittäin kasvanut liki 14-kertaiseksi.

---

<sup>1</sup> Logaritmein esitettynä työtunnit asukasta kohti olivat 6,7 ja bkt työtuntia kohti oli 3,5. Bkt asukasta kohti oli siten kuviossa esitetty  $6,7 + 3,5 = 10,2$ .

Työpanos kasvoi 1900-luvun alun 850 tunnista noin tuhanteen tuntiin 1940-luvun lopulla. Tämä taso säilyi aina 1960-luvun lopulle, minkä jälkeen työpanos väheni tasaisesti 900 tuntiin 1990-luvun alkuun mennessä. Lama pudotti tunnit 700:ään, mistä ne ovat nousseet nykyiselle tasolle (773 vuonna 2003). Mielienkiintoista on se, että meillä nyt tehdään vähemmän töitä asukasta kohti kuin koskaan aiemmin itsenäisyytemme aikana.

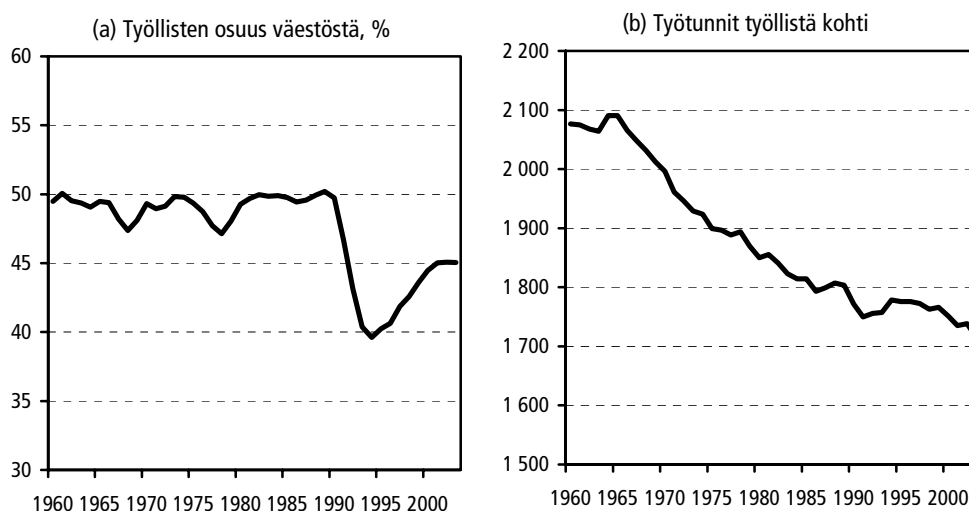
**Kuvio 2.1** Asukasta kohti laskettu bruttokansantuote ja sen osatekijät Suomessa vuosina 1900–2003 (logaritmeina, bkt vuoden 2000 hinnoin).



Lähde: Hjerppe (1988), Tilastokeskus.

Kuvion 2.2 mukaan tämä johtuu siitä, että työllisten osuus väestöstä putosi voimakkaasti laman aikana. Ennen lamaa osuus oli noin 50 prosenttia, mistä se ensin putosi 40:ään ja nousi 1990-luvun lopussa 45 prosenttiin. Vuotuisen työajan pituus on puolestaan laskenut tasaisesti 1960-luvulta lähtien, eikä lamakausi siihen juuri vaikuttanut.

**Kuvio 2.2** Työpanoksen komponentit vuosina 1960–2003.



Lähde: Tilastokeskus.

Talouspoliittisessa keskustelussa elintason ja tuottavuuden kehitystä tarkastellaan tavanomaisesti kasvuvauhtien avulla eikä tasojen avulla kuten kuviossa 2.1 on tehty. Elintason kasvuvauhti on osatekijöidensä kasvuvauhtien summa:

$$\text{Asukasta kohti lasketun kansantuotteen kasvuvauhti} = \text{työn tuottavuuden kasvuvauhti} + \text{asukasta kohti lasketun työpanoksen kasvuvauhti.} \quad (4)$$

Kuvio 2.3 esittää näiden kolmen muuttujan mitatut kasvuvauhdit vuosina 1901–2003. Tulkintojen helpottamiseksi on kuvioihin piirretty myös lyhytaikaisesta vaihtelusta tasoitettut kehitykset.<sup>2</sup> Edellä kuvattu työpanoksen väheneminen näkyy tässä alimmasta osakuviosta siten, että asukasta kohti laskettujen työtuntien kasvuvauhti muuttui positiivisesta negatiiviseksi 1960-luvulla. Vasta 1990-luvun laman jälkeen on kasvua taas tapahtunut.

Työpanoksen vähenemisen lisäksi myös työn tuottavuuden kasvuvauhti on hidastunut 1970-luvun alun jälkeen. Tämä huolestuttava kehitys käy ilmi kuvion keskimmaisestä osasta. Parhaimmillaan kasvuvauhti oli viiden prosentin luokkaa, viime vuosina vain puolet siitä.

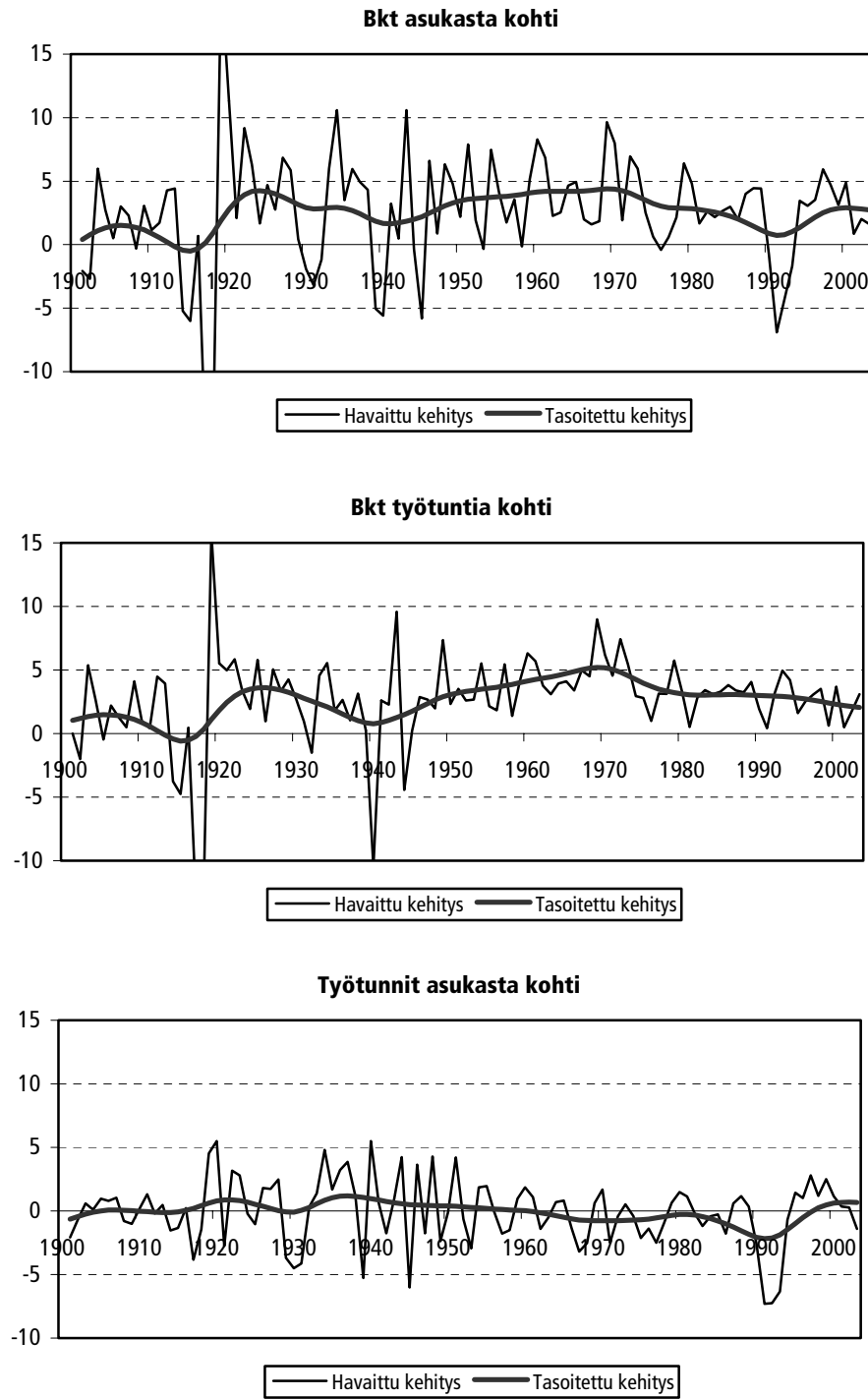
<sup>2</sup> Tasoitus on tehty Hodrickin ja Prescottin suotimella.

Voisi ajatella, että tuottavuuden kasvuvauhdin hidastuminen johtuu julkisen sektorin kasvusta. Kansantalouden tilinpidossa julkisen sektorin tuotantoa arvioidaan nimittäin käytettyjen panosten perusteella, jolloin tuottavuuden kasvua ei kyetä mittaamaan. Julkisen toiminnan kasvu synnyttää näin ollen mittausvirheen, joka näkyy tuottavuuden kasvun hidastumisena. Tämä pitää osittain paikkansa, mutta sama hidastuva kehitys näkyy myös markkinatoiminnassa eli siinä osassa kansantaloutta, josta julkinen sektori on rajattu pois. Tuottavuuden kasvuvauhti on tosin markkinatoiminnassa ollut noin 0,5 prosenttiyksikköä suurempi kuin koko taloudessa.

Kuvion 2.3 ylin osa esittää asukasta kohti lasketun kansantuotteen kasvua, joka saadaan siis työn tuottavuuden ja työpanoksen kasvun summana. Elintason kasvuvauhti kiihtyi sotavuosien aiheuttamia poikkeusjaksoja lukuun ottamatta 1900-luvun alusta 1970-luvun alkuun saakka. Tämä oli ensin seurausta sekä työn tuottavuuden kasvun kiihtymisestä että työpanoksen kasvusta. Viime vuosikymmeninä kasvu on ollut pelkästään työn tuottavuuden varassa. Sen kasvun hidastumisen selittää sen, miksi elintasomme ei enää kasva entiseen tahtiin.

On helppo osoittaa esimerkin avulla, että työn tuottavuuden kasvuvauhdin hidastuminen – pikemminkin kuin työpanoksen väheneminen – uhkaa elintasomme kasvua ja siten kykyämme selviytyä muun muassa väestön ikääntymisen mukanaan tuomista haasteista. Tämä johtuu siitä, että työpanoksen lisäyksellä on yhtälön (1) mukaan elintasoon vain tasovaikutus. Tuottavuuden kasvu toimii sen sijaan korkoa korolle – periaatteella. Pienetkin muutokset kasvuvauhdissa saavat riittävän pitkällä aikavälillä aikaan suuren muutoksen elintasossa.

**Kuvio 2.3** Elintason, työn tuottavuuden ja työpanoksen kasvuvauhdit vuosina 1901–2003, prosenttia.

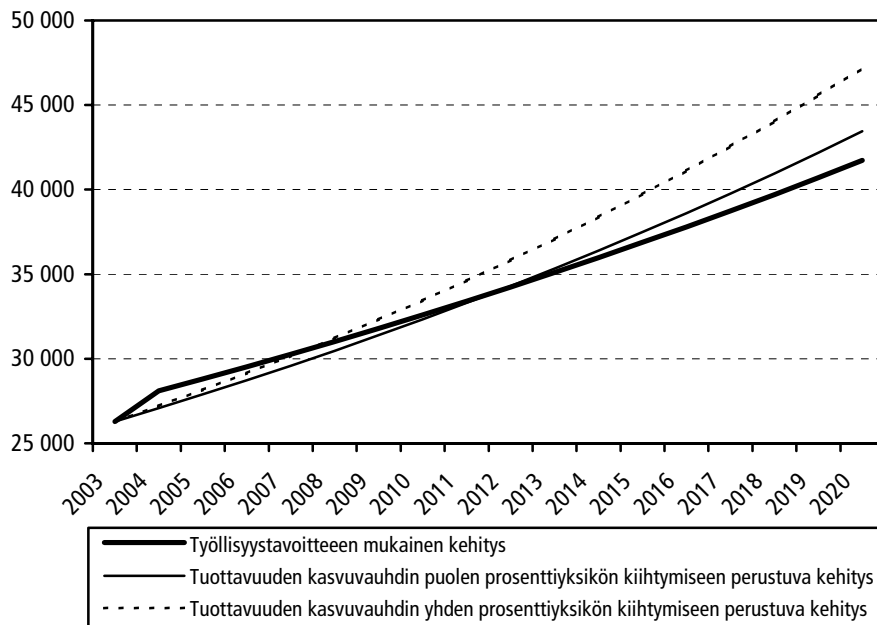




Ajatellaan ensin, että maamme hallituksen asettama tavoite 100 000 uudesta työpaikasta toteutuisi vuonna 2004. Tämä vastaisi työpanoksen 4,3 prosentin kasvua. Oletetaan lisäksi, että työn tuottavuus kasvaisi jatkossa samalla 2,5 prosentin vuosivauhdilla, jolla se kasvoi keskimäärin vuosina 1990–2003. Kuvioon 2.4 piirretty paksu viiva kuvaa tuloksena olevaa elintason kehitystä.

Ajatellaan seuraavaksi, ettei uusia työpaikkoja synnykään, mutta työn tuottavuuden kasvuvauhti sen sijaan kiihtyy 2,5 prosentista 3 prosenttiin. Kuvion 2.2 ohut yhtenäinen viiva näyttää miten käy elintasolle. Se saavuttaa työllisyyden kasvuun perustuvan elintason vuonna 2012, ja kasvattaa sen jälkeen eroa vakiovauhdilla. Jos työn tuottavuuden kasvu kiihtyisi 3,5 prosenttiin, niin kuvion katkoviiva paljastaa, että työllisyysstrategiaan toteutumiseen perustuva elintason kehitysura ohitettaisiin jo vuonna 2008.

**Kuvio 2.4** Elintason kehitysvaihtoehtoja vuosille 2003–2020 (vuoden 2000 euroissa).



Taloushistoriamme valossa tuottavuuden kasvuvauhdin nostamisessa on mahdollista onnistua, sillä esimerkiksi vuosina 1960–2003 tuottavuus kasvoi peräti 3,5 prosentin vuosivauhtia. Se on myös talouspolitiikan tavoitteena järkevä siinä mielessä, että se lisää elintasoja vähentämättä kenenkään hyvinvointia. Työajan pidentäminen ei sen sijaan sitä tee silloin, kun vapaa-ajalla on suuri merkitys ihmisten hyvinvoinnissa. Työllisyyden parantaminen on toki järkevä talouspolitiikan tavoite, jos sen avulla voidaan vähentää työttömyyttä.

## 2.2.2 Kansainvälinen vertailu

Taulukossa 2.1 tehty kansainvälinen vertailu paljastaa, että kansantuote asukasta kohti on Suomessa noin kolme neljäsosaa Yhdysvaltojen tasosta. Se on samaa suuruusluokkaa kuin Euroopan unioniin ennen vuotta 2004 liittyneissä maissa (pl. Luxemburg) keskimäärin. Mielenkiintoista on se, että olemme keskimääräinen EU-maa myös elintason molempien osatekijöiden osalta. Sekä työn tuottavuus (bkt/työtunnit) että työpanos (työtunnit asukasta kohti) ovat meillä EU:n keskitasoa.

Taulukon 2.1 kahdessa viimeisessä sarakkeessa työtunnit asukasta kohti on jaettu kahteen komponenttiin eli työtunteihin työllistä työntekijää kohti ja työllisten osuuteen väestöstä. Näidenkin mittareiden arvot ovat meillä lähellä EU:n keskiarvoja.

**Taulukko 2.1** Elintaso ja sen osatekijät OECD-maissa vuonna 2003 (bruttokansantuoteluvut vuoden 1999 dollareissa ostovoimapariteetin).

	Bkt asukasta kohti, \$ (1) = (2)x(3)	Bkt työtuntia kohti, \$ (2)	Työtunnit asukasta kohti (3) = (4)x(5)	Työtunnit työllistä kohti (4)	Työlliset per väestö, % (5)
Yhdysvallat	34 831	39	888	1 865	48
EU-14	25 002	36	712	1 600	44
Suomi	25 476	35	726	1 595	45
Irlanti	31 609	42	749	1 673	45
Norja	31 197	47	665	1 340	50
Islanti	29 424	29	1 026	1 812	57
Tanska	29 139	39	742	1 494	50
Sveitsi	29 137	33	871	1 539	57
Kanada	29 025	33	881	1 781	49
Australia	27 474	32	854	1 766	48
Alankomaat	27 124	41	658	1 311	50
Itävalta	26 969	39	696	1 519	46
Ruotsi	26 455	34	767	1 581	48
Japani	26 264	30	880	1 770	50
Belgia	26 020	43	609	1 581	38
Saksa	25 506	41	626	1 441	43
Iso-Britannia	25 476	33	762	1 644	46
Italia	25 202	37	673	1 618	42
Ranska	24 853	41	604	1 483	41
Uusi-Seelanti	21 637	25	849	1 755	48
Espanja	20 954	28	745	1 806	41
Portugali	17 688	21	855	1 715	50
Kreikka	17 556	24	720	1 930	37

Huom: Pyöristysvirheistä johtuen taulukossa esitettyjen laskutoimitusten tulokset eivät täysin täsmää.

Lähde: Groningen Growth and Development Centre and The Conference Board, Total Economy Database, February 2004, <http://www.ggdc.net>

Yhdysvaltojen menestyminen elintasovertailussa perustuu sekä korkeaan tuottavuuteen että suureen työpanokseen. Huomion arvoista on kuitenkin se, että Irlannista, Norjassa, Alankomaissa, Belgiassa, Saksassa ja Ranskassa kansantuote työtuntia kohti on suurempi kuin Yhdysvalloissa. Elintaso on amerikkalaista alempi, koska tehdyn työn määrä on pienempi. Tämän selityksenä voi yhtäältä olla se, että näissä maissa arvostetaan vapaa-aikaa enemmän kuin Yhdysvalloissa, tai toisaalta se, että työmarkkinat toimivat tehottomammin Euroopassa kuin Yhdysvalloissa.

Sekä meillä Suomessa että yleisemminkin Euroopassa käytävässä talouspoliittisessa keskustelussa korostetaan usein sitä, että eurooppalaiset tekevät liian vähän töitä amerikkalaisiin verrattuna. Hyvinvointivertailujen perusteella tämä ei kuitenkaan ole itsestään selvää. Muun muassa Layard (2003) väittää, että asia on pikemminkin päinvastoin: amerikkalaiset tekevät liikaa töitä. Tämä johtuu siitä, että ihmisten hyvinvointi – tyytyväisyys elämään – riippuu Yhdysvalloissa liiaksi suhteellisesta elintasosta eli tuloista suhteessa vertaisten tulotasoon. Ihmisten kilvoittelussa paikoista tulonjakautaman yläpäässä joudutaan tilanteeseen – oravanpyörään –, jossa koko yhteiskunnan kannalta arvioiden töitä tehdään liian paljon siksi, etteivät kaikki voi kuitenkaan huipulle päätä.

Kuvio 2.5 tiivistää taulukossa 2.1 esitetyn vertailun tulokset. Sen pystyakselilla mitataan työn tuottavuutta ja vaaka-akselilla työpanoksen määrää. Kuvioon piirretty paraabeli esittää ne työn tuottavuuden ja työtuntien yhdistelmät, joilla vuonna 2003 saatiin aikaan sama elintaso kuin Suomessa.<sup>3</sup> Paraabelin yläpuolella sijaitsevilla mailla elintaso on Suomea korkeampi ja alapuolella matalampi. Kuvioista selviää esimerkiksi, että Norjan elintaso on Suomea parempi siitä syystä, että työn tuottavuus on suurempi. Samasta syystä Saksan elintaso on Suomen luokkaa, vaikka suhteellinen työpanos on siellä alempi kuin meillä. Japanin elintaso on puolestaan likimain sama kuin meillä korkean työpanoksen ansiosta, vaikka työn tuottavuus on selvästi pienempi. Kaikkein korkein elintaso on Yhdysvalloissa, koska siellä sekä työn tuottavuus että työpanos ovat suuria.

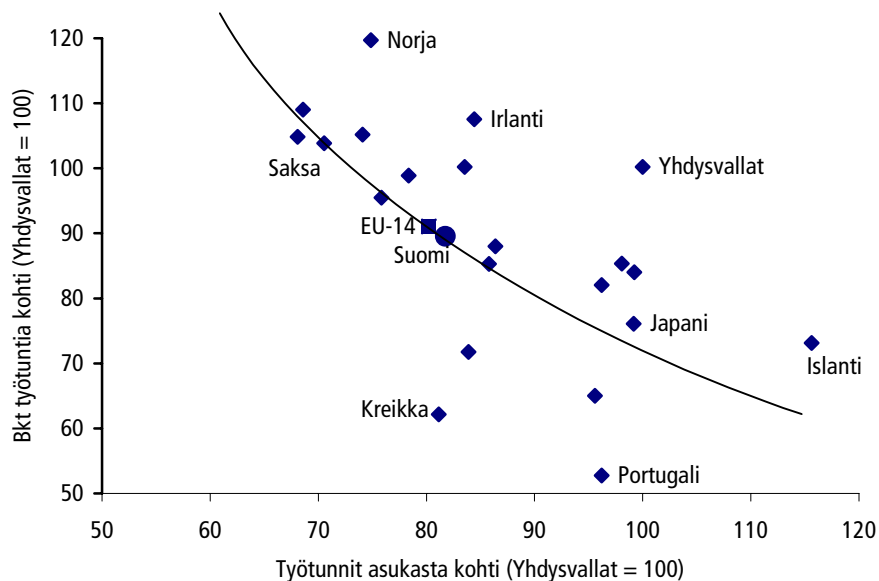
Kuvio on havainnollinen talouspolitiikan suuntaviivojen valinnassa. Elintaso voi kasvattaa sekä parantamalla tuottavuutta että lisäämällä työpanosta. Näiden toimenpiteiden ero on siinä, ettei tuottavuuden kasvattaminen ole mitenkään ristiriidassa talouspolitiikan perimmäisen tavoitteen eli kansalaisten hyvinvoinnin nostamisen kanssa. Työpanoksen lisääminen voi sitä sen sijaan olla, jos vapaaajalla on suuri merkitys ihmisten hyvinvoinnin osatekijänä. Tosin työllisten määrän voimakas väheneminen Suomessa 1990-luvulla tuskin oli vapaaehtoista, eikä siksi liene lisännyt hyvinvointia.

---

<sup>3</sup> Paraabelin yhtälö on:  $(\text{Bkt/työtunnit}) \times (\text{Työtunnit/väestö}) = \text{Suomen suhteellinen elintaso vuonna 2003}$ .

Kuvio paljastaa sen, että Suomella on työn tuottavuuden tasossa vielä parannettavaa. Emme näet sijoitu tuottavuusvertailun kansainväliseen kärkeen, vaan edellämme on koko joukko myös eurooppalaisia maita.

**Kuvio 2.5** Suhteellinen elintaso ja sen osatekijät OECD-maissa vuonna 2003 (Yhdysvallat = 100).



Lähde: Groningen Growth and Development Centre and The Conference Board, Total Economy Database, February 2004, <http://www.ggdc.net>.

Suomen sijoitukseen kansainvälisissä tuottavuusvertailuissa saa hieman lisävaloa tarkastelemalla työn tuottavuutta eri toimialoilla. Taulukko 2.2 esittää tehdasteollisuutta koskevat, ostovoimapariteetteihin perustuvat laskelmat työn tuottavuuden suhteellisesta tasosta EU-maissa ja Yhdysvalloissa. Koko tehdasteollisuudessa arvonlisäys työtuntia kohti on Suomessa samaa luokkaa kuin Yhdysvalloissa ja noin 20 prosenttia suurempi kuin EU-maissa keskimäärin. Hyvästä tuottavuudesta johtuen teollisuutemme hintakilpailukyky onkin ollut EU-maiden parhaita viime vuosina (O'Mahony ja van Ark, 2003). Tähän asemaan olemme nousseet kuitenkin vasta 1990-luvun lamakauden jälkeen, sillä vielä 1980-luvun alussa työn tuottavuuden taso oli vain 75 prosenttia Yhdysvaltojen tasosta ja vajaat 90 prosenttia EU:n keskimääräisestä tasosta.

Taulukko kertoo lisäksi, että työn tuottavuus on Suomessa EU-maiden paras neljällä toimialalla: massan ja paperin, sahatavaran ja puutuotteiden, perusmetallien sekä viestintäteknologialaitteiden valmistuksessa. Mielenkiintoista on se, että näistä kolme ensimmäistä ovat perinteisiä "raskaan teollisuuden" toimialoja.

Viestintäteknologialaitteiden viimeaikaisesta menestyksestä huolimatta teollisuuden tuottavuuden hyvä taso on vielä paljolti näiden luonnonvarojen raaka-aineinaan hyödyntävien alojen varassa. Heikommin pärjäämme esimerkiksi kokeiden, televisioiden, autojen ja elektronisten piirien valmistuksessa.

**Taulukko 2.2** Tehdasteollisuuden työn tuottavuuden (arvonlisäys/työtunti) suhteellinen taso Suomessa ja EU-maissa keskimäärin vuonna 2001 (Yhdysvallat = 100).

	Suomi	EU-14 (pl. Luxemburg)	Suomen sijaluku EU-vertailussa	EU:n paras maa
<b>Koko tehdasteollisuus</b>	<b>101</b>	<b>81</b>	<b>4</b>	<b>Irlanti</b>
Massan, paperin ja paperituotteiden valm.	213	124	1	Suomi
Kustantaminen ja painaminen	161	143	5	Irlanti
Puutavaran ja puutuotteiden valmistus	156	101	1	Suomi
Ei-metallisten mineraalituott. valmistus	149	160	8	Alankomaat
Metallien jalostus	143	104	1	Suomi
Viestintäteknologialaitteiden valmistus	127	66	1	Suomi
Kumi- ja muovituotteiden valmistus	126	124	8	Belgia
Muu sähkökoneiden ja -laitteiden valm.	125	123	6	Irlanti
Laivojen ja veneiden valmistus ja korjaus	124	85	3	Ranska
Elintarvikkeiden, juomien ja tupakan valm.	122	111	7	Alankomaat
Koneiden ja laitteiden valmistus	119	119	8	Belgia
Huonekalujen valmistus; muu valmistus	117	95	3	Tanska
Metallituotteiden valmistus	116	115	6	Belgia
Lääkintäkojeiden jne. valmistus	96	102	8	Ranska
Erist. johtimien ja kaapelien valmistus	92	78	4	Ranska
Tekstiilien valmistus	91	99	8	Tanska
Kemikaalien, kem. tuott. jne. valmistus	77	81	7	Irlanti
Ilma-alusten valmistus	77	67	5	Belgia
Muiden kojeiden valmistus	56	47	3	Tanska
TV- ja radiovastaanottimien valmistus	56	70	6	Iso-Britannia
Parkitseminen; laukkujen jne. valmistus	54	86	11	Tanska
Vaatteiden valmistus	39	60	9	Tanska
Autojen ja perävaunujen valmistus	36	43	11	Ranska
Konttori- ja tietokoneiden valmistus	35	75	7	Irlanti
Elektronisten piirien jne. valmistus	29	42	7	Irlanti
Raideliikennekulkuneuvojen valmistus	24	70	12	Ranska

Lähde: Groningen Growth and Development Centre, ICOP Database 1997 Benchmark, <http://www.ggdc.net>.

EU-maiden vertailussa Suomen työn tuottavuus on siis tehdasteollisuudessa huippuluokkaa, mutta koko kansantaloudessa se on vain keskimääräistä tasoa. Tästä seuraa, että muilla kuin teollisilla toimialoilla työn tuottavuuden on oltava alempi kuin EU-maissa keskimäärin. Yksityiskohtaisempia arvioita tuottavuuden tasosta ei kuitenkaan ole saatavilla, sillä toimialakohtaisten ostovoimapariteet-

teja ei ole laskettu palvelutoimialoille.<sup>4</sup> Näyttää kuitenkin siltä, että työn tuottavuuden kasvupotentiaali olisi Suomessa suurin nimenomaan palvelualoilla.

## 2.3 Työn tuottavuuden selitystekijät

Työn tuottavuuden kasvu perustuu kahteen koko kansantalouden tasolla vaikuttavaan mekanismiin. Näistä ensimmäinen on se rakennemuutos, joka näkyy tuotantopanosten siirtymisenä niiltä toimialoilta, joilla työn tuottavuuden taso on alhainen tai kasvu hidasta, niille toimialoille, joilla tuottavuuden taso on korkea tai kasvu nopeaa. Teollistumisella eli resurssien siirtymisellä maataloudesta teollisille toimialoille on ollut tärkeä rooli niin Suomen kuin koko ihmiskunnankin vaurastumisessa.

Rakennemuutoksen nykyisenä vaiheena on tuotantopanosten siirtyminen teollisuudesta palvelualoille. Tämä ei välttämättä paranna tuottavuutta samalla tavoin kuin teollistuminen aikanaan. Osa palvelutuotannosta on nimittäin sellaista, jossa työn tuottavuus kasvaa hitaammin kuin teollisuudessa. Rakennemuutos voi siksi jopa hidastaa tuottavuuden kasvua koko kansantalouden tasolla.

Asiaa voi havainnollistaa yksinkertaisella esimerkillä. Oletetaan, että kansantaloudessa tuotetaan kahta lopputuotetta – terveyspalveluja ja matkapuhelimia – käyttäen työvoimaa tuotantopanoksena. Oletetaan lisäksi, että työn tuottavuus kasvaa matkapuhelimien valmistuksessa mutta on vakio terveyspalvelujen tuotannossa. Tulotason noustessa tuottavuuden kasvun myötä sekä terveyspalvelujen että matkapuhelimien kysyntä kasvaa. Terveyspalvelujen kysynnän kasvun tyydyttäminen edellyttää työvoiman lisäämistä. Jos sen kokonaistarjonta on vakio, niin kysynnän kasvu voidaan tyydyttää vain siten, että työntekijöitä siirtyy tuottavuuden kasvun vapauttamana matkapuhelinsektorilta terveyspalveluihin. Koko kansantalouden työn tuottavuuden kasvuvauhti saadaan laskemalla molempien sektoreiden työvoimaosuuksilla painotetut tuottavuuskasvut yhteen. Näin ollen sekä tuottavuuden että kansantulon kasvuvauhti hidastuu resurssien siirtyessä teollisuudesta palveluihin, koska alhaisen tuottavuuden toimialan osuus resursseista kasvaa. Johtopäätös pitää paikkansa myös silloin, kun työn tuottavuus kasvaa palvelujen tuotannossa, mutta sen kasvuvauhti on pienempi kuin teollisuudessa.

---

<sup>4</sup> Tähän tilanteeseen on pian odotettavissa korjaus, sillä tänä syksynä alkaa 14 eurooppalaisen yliopiston yhteinen, Euroopan komission 6. puiteohjelmasta rahoitettava tutkimusprojekti, jonka tavoitteena on tuottaa toimialakohtaisiin tuottavuusvertailuihin soveltuva tietokanta. Se kattaa noin 60 toimialaa kaikissa EU-maissa. Suomesta projektiin osallistuvat Helsingin kauppakorkeakoulu ja Tilastokeskus.

Tämä Baumolin (1967) efektin nimellä tunnettu ilmiö pätee kuitenkin vain sellaisiin palveluihin, joita käytetään lopputuotteina (Oulton 2001). Jos palvelut ovat välituotteita, niin tuottavuus voi kansantalouden tasolla kasvaa siitä huolimatta, että palvelut käyttävät enemmän tuotannollisia voimavaroja. Ajatellaan taloutta, jossa terveyspalvelujen asemasta tuotetaan tutkimus- ja kehitystoiminnan (t&k) palveluja, joita käytetään välituotteina matkapuhelimien valmistuksessa. Nyt työn tuottavuuden hidaskin kasvu t&k-toiminnassa lisää matkapuhelimien tuotantoa, joten työvoiman siirtyminen lopputuotteiden valmistuksesta palvelutoimintaan ei hidasta vaan kiihdyttää tuottavuuden kasvua kansantaloudessa. Erona edelliseen esimerkkiin on se, ettei palvelujen merkityksen kasvu tässä tapauksessa vähennä matkapuhelimien valmistuksen kontribuutiota tuottavuuden kasvuun.

Palvelutuotannon tuottavuusvaikutuksen pohtiminen on paikallaan paitsi siitä syystä, että väestön vaurastuminen ja ikääntyminen lisäävät tiettyjen lopputuotteina käytettävien palvelujen kysyntää, niin myös siitä syystä, että meneillään oleva tieto- ja viestintätekniikan (ICT) vallankumous lisää tuottavuutta palvelutuotannossa. Monet ICT-intensiivisistä toimialoista ovat sellaisia, jotka valmistavat välituotteita muille toimialoille. Esimerkkeinä voi mainita tutkimus- ja kehitystoiminnan, rahoitus- ja vakuutuspalvelut sekä ICT-palvelut. Itsestään selvää ei siis ole se, että teollisuuden kansantuoteosuuden aleneminen merkitsee työn tuottavuuden kasvuvauhdin hidastumista. Esimerkiksi Yhdysvalloissa vauhti on kiihtynyt 1990-luvun puolivälin jälkeen.

Työn tuottavuuden kasvun toinen – ja pitkällä aikavälillä rakennemuutosta tärkeämpi mekanismi – on tuottavuuden kasvu toimialojen sisällä. Se perustuu kolmeen tekijään. Näistä ensimmäinen on pääomaintensiteetin eli työntekijää kohti lasketun kiinteän pääomakannan kasvu. Pääomakantaan kuuluvat koneet, laitteet ja rakenteet. Mitä enemmän koneita ja laitteita työntekijällä on käytössään, sitä enemmän tuotosta hän saa aikaan työtuntia kohti. Pääomaintensiteetin kasvaessa sen tuotantoa lisäävä vaikutus kuitenkin yleensä alenee, koska pääoman rajatuottavuus on vähenevä.

Henkisen pääoman kasvattaminen on työn tuottavuuden kasvun toinen lähde. Mitä paremmin koulutettuja työntekijät ovat, sitä suurempi on tuotos työpanosta kohti. Vähenevän rajatuottavuuden laki pätee myös henkiseen pääomaan, mistä seuraa se, että koulutuksen yhteiskunnallinen tuottavuus vähenee väestön koulutustason noustessa. Kansalaisten luku-, kirjoitus- ja laskutaito ovat välttämättömiä elintason kasvun kannalta, mutta kaikkien ei tarvitse hankkia yliopistotason tutkintoa. Lisäksi tulee muistaa, ettei kaikki koulutus ole investointia, vaan osa on kulutusta. Se voi olla arvokasta itsessään, mutta ei lisää kansantalouden tuotantomahdollisuuksia.

Teknologian kehittyminen on tuottavuuden kasvun kolmas ja kaikkein tärkein osatekijä. Kansantaloustieteessä teknologialla tarkoitetaan kaikkea tietoa, ideoita ja osaamista, mitä tarvitaan jotta raaka-aineista saadaan aikaan niitä hyödykkeitä, joita kuluttajat käyttävät tarpeidensa tyydyttämiseen. Teknologia kattaa siis tuotannon koko arvoketjun raaka-aineista lopputuotteisiin.

Teknologinen kehitys ilmenee uusina tuotteina ja palveluina tai uusina tuotantotapoina. Teknologiaa voi kukin yritys kehittää itse tutkimus- ja kehitystoiminnan avulla tai sitä voi kopioida muilta. Jälkimmäinen on pääsääntöisesti se tapa, jolla muut kuin rikkaimmat maat teknologiaansa kehittävät. G7-maat tekevät nimitäin 90 prosenttia koko maailman tutkimus- ja kehitystoiminnasta menoilla mitattuna.

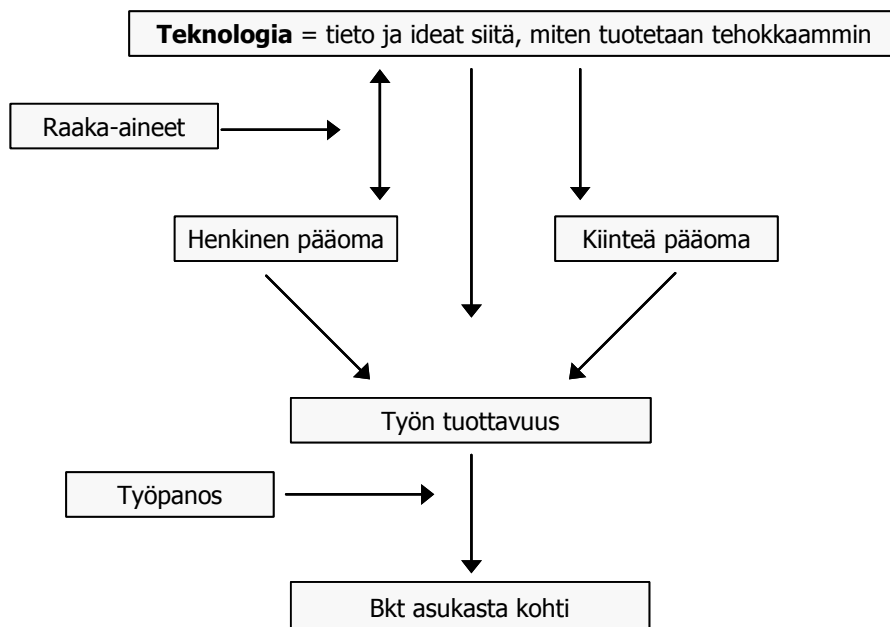
Teknologinen kehitys on tuottavuuden ja näin ollen myös kansantuotteen kasvun tärkein osatekijä. Tämän voi perustella yksinkertaisesti ajattelemalla selkeästä kansantaloudesta, jossa teknologia ei kehittyisi millään toimialalla. Rakennemuutosta ei silloin olisi, sillä kaikkien toimialojen kansantuoteosuudet pysyisivät vakioina. Koneisiin, laitteisiin ja rakenteisiin ei tarvitsisi investoida enempää kuin kulumisen verran. Kouluakaan ei tarvitsisi käydä perustasoa enempää, sillä työtehtävät oppisi tekemällä työtä vanhempien työtovereiden opastamana.

Kaikki talouskasvu johtuu näin ollen viime kädessä teknologisesta kehityksestä. Investoinnit aineelliseen ja henkiseen pääomaan ovat vain keino hyödyntää ideoita siitä, miten raaka-aineista saadaan hyödykkeitä ihmisten tarpeiden tyydyttämiseen. Toimialojen välinen rakennemuutos aiheutuu puolestaan siitä, että teknologia kehittyy erilaisella vauhdilla talouden eri toiminnoissa.

Teknologinen kehitys ei kuitenkaan synny itsestään vaan vaatii tietoista investoimista tutkimus- ja kehitystoimintaan, erityisesti perustutkimukseen. Kuviossa 2.6, joka esittää talouskasvun mekanismin kaaviona, on siksi piirretty kaksipäinen nuoli teknologisen kehityksen ja henkisen pääoman välille. Näiden tekijöiden vuorovaikutuksen erittelyyn emme kuitenkaan tässä yhteydessä ryhdy.



**Kuvio 2.6** Talouskasvun prosessi kaaviona.



Pohdittaessa sitä, miten työn tuottavuus kehittyy Suomessa tulevaisuudessa, on viime kädessä otettava kantaa siihen, mikä on teknologisen kehityksen vauhti seuraavina vuosikymmeninä. Sen ennustaminen on vaikeaa, ellei peräti mahdollonta. Tehtävää voi kuitenkin lähestyä analysoimalla, mikä teknologisen kehityksen vauhti on ollut ja miten tuottavuuden kasvun taustamekanismit ovat toimineet menneisyydessä. Tässä edellä esitetty luokittelu toimii lähtökohtana.

## 2.4 Työn tuottavuuden kasvutekijät vuosina 1900–2003

Rakennemuutoksen merkitys työn tuottavuuden kasvumekanismina voidaan mitata, jos käytettävissä on tiedot toimialoittaisista arvonlisäyksistä  $Y_i$  ja työpanoksista  $H_i$ . Työn tuottavuus  $LP$  koko kansantalouden tasolla saadaan jakamalla bruttokansantuotteen määrä  $Y$  työpanoksella  $H$ . Se voidaan osittaa eri toimialoille kirjoittamalla

$$LP_t = \frac{Y_t}{H_t} = \sum_{i=1}^n \frac{Y_{i,t} H_{i,t}}{H_{i,t} H_t} = \sum_{i=1}^n LP_{i,t} S_{i,t} \quad (5)$$

jossa  $t$  viittaa aikaperiodiin,  $n$  on toimialojen lukumäärä ja  $S_i$  kuvaa toimialan  $i$  osuutta koko kansantalouden työpanoksesta.

Työn tuottavuuden kasvu periodilla  $t$  muodostuu näin ollen kolmesta tekijästä:

$$\frac{LP_t - LP_{t-1}}{LP_{t-1}} = \frac{\sum_{i=1}^n (LP_{i,t} - LP_{i,t-1}) S_{i,t-1}}{LP_{t-1}} + \frac{\sum_{i=1}^n (S_{i,t} - S_{i,t-1}) LP_{i,t-1}}{LP_{t-1}} + \frac{\sum_{i=1}^n (LP_{i,t} - LP_{i,t-1}) (S_{i,t} - S_{i,t-1})}{LP_{t-1}} \quad (6)$$

Ensimmäinen tekijä mittaa toimialojen sisällä tapahtuvan tuottavuuden kasvun merkitystä. Mitä nopeammin tuottavuus kasvaa kullakin toimialalla, sitä suurempi on tietenkin työn tuottavuuden kasvu koko kansantaloudessa. Tietyn suuruisen tuottavuuden kasvun vaikutus on puolestaan sitä suurempi, mitä suurempi on toimialan osuus työpanoksesta. Toinen tekijä kuvaa sitä staattista siirtymävaikutusta, joka syntyy, kun toimialojen osuudet kokonaistyöpanoksista muuttuvat. Kontribuutio työn tuottavuuden kasvuun on sitä suurempi, mitä nopeammin kasvavat korkean tuottavuuden alat. Kolmas tekijä kertoo dynaamisesta siirtymävaikutuksesta. Se on sitä suurempi, mitä nopeammin kasvavat ne toimialat, joilla tuottavuuden kasvu on nopeaa. Nämä kaksi viimeistä tekijää mittaavat siis edellä kuvattua Baumolin efektiä.

Taulukko 2.3 esittää laskelman rakennemuutoksen vaikutuksesta työn tuottavuuden kasvuun vuosina 1976–2002. Se perustuu 14 toimialan tarkasteluun kansantaloudessamme, josta on asuntosektori rajattu pois. Työpanosta on mitattu tehdyillä työtunneilla.

Taulukosta näemme, että työn tuottavuuden kokonaiskasvusta liki 75 prosenttia tapahtui toimialojen sisällä vuosina 1976–1990. Viime vuosikymmenellä osuus nousi 80 prosenttiin. Staattisen siirtymävaikutuksen merkitys vastaavasti väheni runsaasta 25 prosentista hieman yli 20 prosenttiin. Dynaaminen siirtymävaikutus on hidastanut tuottavuuden kasvua, joskin sen vaikutus on ollut vähäinen. Taulukko opettaakin sen, että toimialojen sisällä tapahtuva tuottavuuskehitys on koko kansantalouden työn tuottavuuden kasvun tärkein mekanismi.

**Taulukko 2.3** Rakennemuutoksen vaikutus työn tuottavuuden kasvuun (%) vuosina 1976–2002.

	1976–1990	1990–1995	1995–2002*
Toimialojen sisäinen	73,6	82,4	80,3
Staattinen siirtymävaikutus	27,3	19,3	22,6
Dynaaminen siirtymävaikutus	-0,9	-1,7	-2,9
Yhteensä	100,0	100,0	100,0

\*= Perustuu ennakkotietoon

Lähde: Jalava (2004b).

Tuottavuuden osatekijöiden mittaaminen toimialan tasolla edellyttää tietoja tuotannosta, pääoma- ja työpanoksesta sekä tuotteiden käytöstä tuotannon väli-tuotteina. Ongelmana on se, ettei meillä tehdä vuotuisia panos-tuotostaulukoita, joista saisi tarvittavat väli tuotteita koskevat tiedot. Seuraavassa tarkastelussa keskitymmekin siksi koko kansantalouden analyysiin. Tuotoksen mittarina on bruttokansantuotteen määrä  $Y(t)$ . Tuotantopanoksia mitataan pääomapalvelujen määrällä  $K(t)$  ja työpanoksen tarjoamien palvelujen määrällä  $L(t)$ . Henkisen pää-oman voimme ajatella sisältyvän työpanokseen. Rakennemuutoksen vaikutusta ei tässä tarkastelussa pysty erittelemään, mutta edellä esitetyn perusteella tämä ei ole suuri ongelma, sillä vain 20–25 prosenttia tuottavuuden kasvusta syntyy rakennemuutoksen kautta.

Kuvataan kansantalouden tuotantofunktiota relaatiolla

$$Y(t) = A(t)F(K(t), L(t)) \quad (7)$$

jossa  $A(t)$  on teknologian tason indeksi. Sitä kutsutaan myös kokonaistuottavuuden tasoksi, koska se kuvaa tuotoksen  $Y$  määrää kokonaispanosta  $F$  kohti. Tiet-tyin oletuksin voidaan näyttää, että bruttokansantuotteen kasvuvauhti vuonna  $t$  voidaan osittaa tuotantopanosten ja teknologisen kehityksen kontribuutioihin seuraavalla tavalla:

$$\hat{Y} = a\hat{K} + (1 - a)\hat{L} + \hat{A} \quad (8)$$

Tässä  $\hat{\cdot}$ -symboli muuttujan yläpuolella kuvaa sen suhteellista muutosta eli vuosikasvua. Muuttuja  $a$  mittaa pääomatulojen osuutta kansantulosta. Aikaa kuvaava indeksi  $t$  on jätetty lausekkeesta pois merkintöjen yksinkertaistamiseksi. Brutto-kansantuotteen kasvuvauhti saadaan näin ollen laskemalla yhteen tuotanto-panosten tulo-osuuksilla painotetut kasvuvauhdit ja teknologisen kehityksen muutosvauhti.

Tätä kasvulaskennan perusyhtälöä käytetään kasvutekijöiden erittelyssä seuraavalla tavalla. Kansantulotilastoista lasketaan vuosikasvut muuttujille  $Y$ ,  $K$  ja  $L$  sekä arvioidaan palkkojen osuus kansantulosta  $1-a$ . Näitä tietoja käyttäen voi yhtälöstä sitten laskea teknologisen kehityksen  $A$  vauhdin residuaalina. Sitä ei nimittäin voi mitenkään suoraan havaita. Residuaalina se vangitsee myös kaikkien muiden tuotokseen vaikuttavien tekijöiden kontribuution kuin niiden, jotka saadaan mitattua. Lopuksi saadut tulokset esitetään keskiarvoina valituille, yleensä vähintään viiden vuoden pituisille ajanjaksoille, jotta suhdannevaihtelu- jen vaikutus laskelmiin vähenisi.

Kasvulaskennan perusyhtälöstä saadaan myös työn tuottavuuden kasvuvauhti ja sen osatekijät vähentämällä tehtyjen työtuntien  $H$  muutosvauhti yhtälön molemmilta puolilta:

$$\hat{Y} - \hat{H} = a(\hat{K} - \hat{H}) + (1 - a)(\hat{L} - \hat{H}) + \hat{A} \quad (9)$$

Työn tuottavuus  $Y/H$  kasvaa sitä nopeammin, mitä suurempi on pääomaintensiiviteetti  $K/H$  kasvuvauhti, mitä enemmän saadaan työvoimapalveluja aikaan tehdyillä työtunteilla eli mitä suurempi on  $L/H$  ja mitä nopeammin teknologian taso eli kokonaistuottavuus  $A$  nousee. Rakennemuutoksen vaikutus sisältyy tässä tarkastelussa residuaaliin  $A$ , koska sitä ei pystytä erikseen mittaamaan.

Kasvulaskennassa kiinteää pääomakantaa mitataan ns. tuottavalla pääomakannalla. Se kuvaa brutto- tai nettopääomakantaa paremmin pääomaesineiden tuotantokykyä. Kiinteä pääoma tuottaa pääomapalveluja tuotannolle toimien tuotantotehtävänä yhdessä työn ja väliuotepanosten kanssa. Pääomapalvelujen virta onkin luonteva pääomapanoksen edustaja tuotantofunktiossa. Sen voidaan ajatella edustavan kiinteän pääoman palveluja vastaavalla tavalla kuin työ edustaa inhimillisen pääoman palveluja. Esimerkiksi toimistorakennus antaa henkilöstölle suojan sateelta ja kylmältä sekä tarjoaa tilan tavaroiden säilytykselle.

Ongelmana on se, ettei pääomaesineiden palveluja pystytä suoraan mittaamaan. Niiden määrä riippuu kuitenkin yleensä esineen iästä. Siksi oletetaan, että palveluvirta on suoraan verrannollinen siihen pääomakantaan, joka saadaan laskemalla iän perusteella määräytyvillä tehokkuuskertoimilla painotetut eri vuosikertaa olevat investoinnit yhteen. Tuottava pääomakanta voidaan näin tulkita siksi uusien investointien määräksi, joka vastaa jäljellä olevien menneiden investointien tuotantokapasiteettia.

Eri pääomaesineitä kuvaavat tuottavat pääomakannat lasketaan yhteen painottamalla ne vuokrahinnoilla. Kilpailullisilla markkinoilla vuokrahinnat kuvaavat pääomaesineiden rajatuottavuuksia. Käytännön ongelmana on taas se, ettei kaikkia vuokrahintoja pysty havaitsemaan, koska osa pääomaesineistä omistetaan itse. Hinnat voidaan kuitenkin laskea epäsuorasti tuotantoteorian tuloksia soveltaen.

Tuottavan pääomakannan soveltamisessa on se etu, että sen avulla voidaan ottaa pääoman laadussa tapahtuva muutos huomioon. Kun esimerkiksi tieto- ja viestintätekniikan hinnan laskiessa yritykset investoivat vähemmän rakennuksiin ja enemmän uuteen teknologiaan, jonka rajatuottavuus on suurempi, niin pääomapalvelujen kokonaisvirta kasvaa.

Työpanos  $L$  koostuu myös useista erilaisista komponenteista. Työntekijät eroavat toisistaan esimerkiksi koulutuksen, iän ja sukupuolen mukaan. Jos käytettävissä olisi tiedot kunkin työntekijäryhmän keskimääräisestä rajatuottavuudesta, niin kokonaistyöpanos saataisiin laskemalla rajatuottavuuksilla painotetut työtunnit yhteen. Käytännössä rajatuottavuuksia ei pystytä mittaamaan, vaan tehdään oletus siitä, että kussakin ryhmässä keskimääräinen palkkataso kuvaa rajatuottavuutta. Tällä tavoin lasketaan mm. koulutuksen kontribuutio talouskasvuun, jos käytettävissä on tieto siitä, miten työntekijöille maksettava palkka riippuu koulutustasosta. Samalla tavoin voidaan periaatteessa laskea ikärakenteen muutoksen kasvukontribuutio, jos eri ikäryhmiin kuuluville maksetaan erilaista palkkaa. Käytännön ongelmana on taas se, ettei vaadittavia tietoja ole käytettävissä.

Taulukko 2.4 esittää kasvulaskennan tulokset ajanjaksolle 1900–2003 ja sen osaperiodeille. Laskelmat koskevat markkinatuotantoa, josta on poistettu asuntosektori. Työpanoksen laatua ei tässä ole pystytty mittaamaan, joten panosmittarina käytetään työtunteja ( $L = H$ ). Pääomapanos koostuu seitsemästä pääomaesineestä: muut talorakennukset, maa- ja vesirakennukset, kuljetusvälineet, koneet ja laitteet, mineraalien etsintä, tietokoneohjelmistot ja alkuperäisteokset (ks. tarkemmin Jalava (2004a)).

Tuottavuusanalyysi rajoitetaan markkinatuotantoon siitä syystä, että julkisen sektorin tuotosta mitataan kansantulotilastoissa sen käyttämillä panoksilla. Tuottavuusvaikutusta ei näin ollen pystytty mittaamaan julkisessa sektorissa. Asunnot poistetaan pääomakannasta siksi, etteivät ne ole tuotannollista pääomaa. Bruttokansantuotteesta vähennetään vastaavasti asuntojen omistus ja vuokraus. Näin muodostetun sektorin osuus koko bruttokansantuotteesta perushinnoin oli 89 prosenttia vuonna 1900 ja 73 prosenttia vuonna 2002 (Jalava 2004a).

Taulukon 2.4 mukaan perushintainen bruttokansantuote kasvoi keskimäärin 3,1 prosenttia vuodessa koko ajanjaksolla. Työpanoksen kasvuvauhti oli 0,3 prosenttia ja työn tuottavuuden 2,8 prosenttia. Elintasomme nousu on siis perustunut valtaosaltaan työn tuottavuuden kasvulle. Sen taustalla on puolestaan yhtäältä pääomaintensiteetin kasvu ja toisaalta teknologien kehitys eli kokonaistuottavuuden kasvu. Edellisen kontribuutio työn tuottavuuden kasvuun oli keskimäärin 0,7 prosenttiyksikköä ja jälkimmäisen 2,1 prosenttiyksikköä vuosina 1900–2003.

Kasvulaskenta vahvistaa sen edellä esitetyn väittämän, että teknologinen kehitys on talouskasvun perimmäinen syy. Kansantuotteen vuotuisesta kasvusta noin kolmen prosentin vauhdilla teknologisen kehityksen kontribuutioksi voi laskea kaksi prosenttiyksikköä ja tuotantopanosten yhteenlasketuksi kontribuutioksi yksi prosenttiyksikkö. Sama tulos on saatu myös muita maita koskevissa tarkasteluisissa.

Kasvulaskennan menetelmä ei kuitenkaan selitä talouskasvua, sillä se ei kerro miksi pääomaan ylipäänsä investoidaan. Se ei siis ole teoria vaan pelkkä laskentakehikko, jolla voidaan osittaa talouskasvu osatekijöihinsä eli tuotantopanosten ja teknologisen kehityksen kontribuutioihin.

Taulukko 2.4 paljastaa lisäksi sen jo edellä esitetyn seikan, että työpanoksen kasvun merkitys elintason osatekijänä on vähentynyt 1960-luvulta alkaen. Asukasta kohti lasketun kansantuotteen kasvu on nyt entistä enemmän työn tuottavuuden nousun varassa. Se on kuitenkin hidastunut 1950- ja 1960-lukujen 4–5 prosentista nykyiseen noin kolmeen prosenttiin vuodessa.<sup>5</sup> Hidastumisen merkittävin syy on pääomaintensiteetin kasvukontribuution pieneneminen. Tämä johtuu siitä, että pääomakannan kasvu on pysähtynyt. Investoinnit eivät siis enää kasvata työn tuottavuutta meillä samalla tavoin kuin vielä parikymmentä vuotta sitten. Talouskasvu on pelkästään kokonaistuottavuuden kasvun varassa. Työn tuottavuuden tulevan kasvuvauhdin ennustamisen kannalta mielenkiintoista on kuitenkin havaita, ettei kokonaistuottavuuden kasvuvauhti ole pudonnut alle kahden prosentin yhdelläkään osaperiodilla 1900-luvun alun jälkeen.

**Taulukko 2.4** Talouskasvun osatekijät markkinatuotannossa (pl. asunnot) vuosina 1900–2003.

	1900	1900	1920	1950	1960	1973	1990	1990	1995
	–	–	–	–	–	–	–	–	–
	2003	1913	1938	1960	1973	1990	2003	1995	2003
Bruttokansantuotteen kasvu, %	3,1	3,0	4,6	5,1	4,5	2,8	2,3	-1,1	4,5
Työpanoksen kasvu, %	0,3	1,0	1,5	1,2	-0,5	-0,7	-0,8	-4,4	1,5
Työn tuottavuuden kasvu, %	2,8	1,9	3,1	3,8	5,1	3,5	3,2	3,5	3,0
<u>Kontribuutiot työn tuottavuuden kasvuun, %-yksikköä</u>									
Pääomaintensiteetti	0,7	0,9	0,7	0,7	0,9	0,8	0,3	0,8	0,0
Kokonaistuottavuus	2,1	1,0	2,4	3,1	4,2	2,7	2,9	2,7	3,0

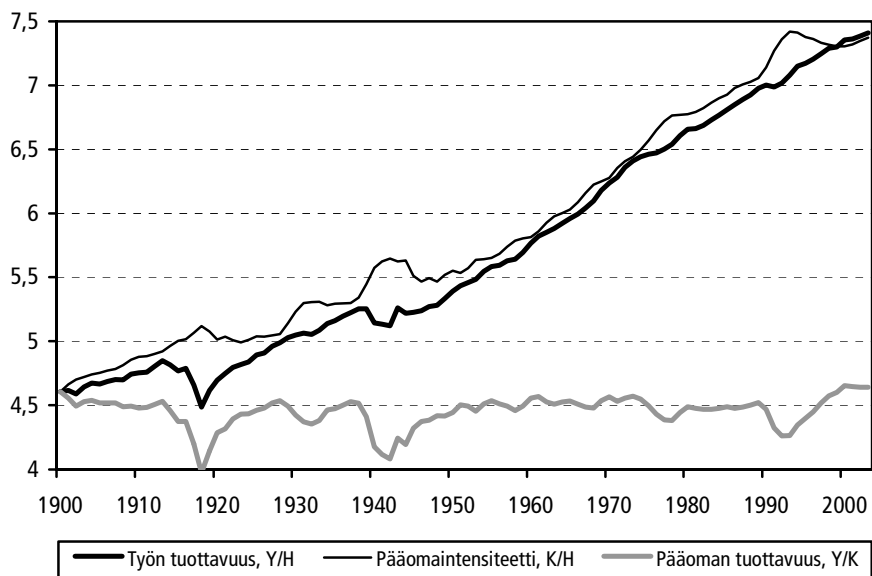
Lähde: Jalava (2004a).

Kuvio 2.7 näyttää, että vastaavanlaisia ajanjaksoja kuin kymmenen viime vuotta Suomen taloushistoriassa ovat 1920-luvun alkupuoli ja 1940-luvun loppupuoli. Niille yhteistä on se, että sekä työn tuottavuus  $Y/H$  että pääoman tuottavuus  $Y/K$  kasvavat yhtä aikaa. Elintason kasvun edellytykset ovat näin ollen hyvät siitä syystä, että sekä työ että pääoma hyötyvät talouskasvusta. Yhteistä on myös se, että kaikki kolme ajanjaksoa on koettu kriisien jälkeen. Päinvastoin kuin toiset kaksi, 1990-luvun kriisi ei ollut sodan aiheuttama.

<sup>5</sup> Työn tuottavuuden kasvuvauhti on viime vuosikymmenien osalta jonkin verran suurempi kuin kuviossa 2.3, sillä julkinen sektori on tässä rajattu tarkastelusta pois.

Yllä esitetyissä laskelmissa ei ole henkistä pääomaa tuotantopanoksena. Syynä on se, ettei sille ole käytettävissä sellaista mittaria, jota voisi soveltaa koko ajanjaksolle. Kasvulaskennassa henkinen pääoma otetaan huomioon usein siten, että työpanos jaetaan eri laatuluokkiin työntekijöiden koulutustason perusteella. Eri luokkiin kuuluvat työtunnit lasketaan yhteen käyttäen suhteellisia palkkoja painokertoimina. Näin koulutustason nousu näkyy työpanoksen laadun kasvuna, jos koulutus kasvattaa palkkaeroja. Näemme seuraavassa luvussa, ettei henkisen pääoman kasvu tällä tavoin laskettuna tuo kovin suurta kontribuutiota kansantuotteen kasvuun. Se on ollut keskimäärin vain 0,2 prosenttiyksikköä vuodessa ajanjaksolla 1975–2003.

**Kuvio 2.7** Työn tuottavuus, pääoman tuottavuus ja pääomaintensiteetti markkinatuotannossa (pl. asunnot), 1900–2003 (logaritmisia indeksejä, 1900 = ln(100)).



Lähde: Jalava (2004a).

## 2.5 Teknologinen kehitys ja talouskasvu

Teknologinen kehitys on työn tuottavuuden ja elintason kasvun tärkein osatekijä. Teknologista kehitystä on kuitenkin monenlaista, eivätkä kaikki innovaatiot vaikuta yhtä paljon. Talouskasvun kannalta erityisen merkittäväksi on osoittautunut ns. yleiskäyttöinen (general purpose) teknologia, joka vaikuttaa sekä kotitalouksien elämään että yritysten ja yhteisöjen toimintaan. Sähkö sekä tieto- ja viestintäteknologia (ICT) ovat tästä esimerkkejä.

Työn tuottavuuden ennusteissa on siksi otettava kantaa siihen, miten teknologia – erityisesti tieto- ja viestintäteknologia – kehittyy jatkossa. Tämän tekemiseksi selvittämme ensin, miten sähkö ja ICT ovat vaikuttaneet työn tuottavuuden kasvuun menneisyydessä. Analyysin voi tehdä niin, että kansantalouden tuottavasta pääomakannasta erotetaan kyseistä teknologiaa edustava pääomakanta ja lasketaan sen kontribuutio tuottavuuden kasvuun. Lisäksi pitäisi selvittää, mikä osuus kokonaistuottavuuden kasvusta syntyy kyseisen teknologian ansiosta.

Sähkön käytön nopea yleistyminen käyttövoiman lähteenä 1900-luvun alussa sai aikaan tuottavuuden voimakkaan kasvun Yhdysvalloissa jo 1920-luvulla. Euroopan poliittista ongelmista johtuen tuottavuuden kasvu toteutui vanhalla mantereella vasta 1950- ja 1960-luvuilla (Gordon 2004). Sähkö on vaikuttanut sekä ihmisten elämään että kansantalouden tuotantorakenteeseen sadan vuoden aikana niin voimakkaasti, että on vaikea kuvitella millainen maailma olisi ilman sitä.

Meillä Suomessa käyttö yleistyi ensin sähkövalaistuksen leviämisen ja myöhemmin käyttövoiman sähköistymisen kautta. Vuoteen 1915 mennessä joka kaupungissa oli vähintään yksi sähkölaitos, ja vuonna 1938 oli koko teollisuuden käyttövoimasta jo 87 prosenttia sähköistetty. Sähköteknisen teollisuuden ja sähkön tuotannon toimialojen osuus arvonlisäyksestä nousi kahteen ja puoleen prosenttiin ajanjaksolla 1920–1938 (Jalava 2004a).

Taulukosta 2.4 näkyy, että markkinatuotannon bruttokansantuote kasvoi näinä vuosina keskimäärin 4,6 prosentin vuosivauhdilla. Jalavan (2004a) laskelmien mukaan pääomakannan kasvukontribuutio oli 1,2, työpanoksen 0,9 ja kokonaistuottavuuden 2,4 prosenttiyksikköä. Jakamalla pääomakannan kahteen osaan – sähköiseen ja muuhun – hän sai tulokseksi, että pääomakannan kontribuutio syntyi yksinomaan edellisestä. Muu pääoma ei kasvanut ollenkaan.

Pääomakannan kasvun lisäksi sähkö on vaikuttanut kokonaistuottavuuden kautta. Sähkö-, kaasu- ja vesihuollon toimialan kontribuutio kokonaistuottavuuden kasvuun oli 0,2 prosenttiyksikköä. Sähkön kokonaisvaikutuksen voi siten laskea olleen  $1,2 + 0,2 = 1,4$  prosenttiyksikköä eli noin 30 prosenttia kokonaiskasvusta. Aineiston saatavuusongelmien vuoksi sähkön vaikutusta työn tuottavuuden kasvuun ei valitettavasti saa eritellä.

Tieto- ja viestintäteknologia vaikuttaa elintason kasvuun samalla tavoin kuin sähkö aikanaan. Se on jo todistettavasti lisännyt tuottavuuden kasvua niissä maissa, joissa on investoitu runsaasti tähän uuteen teknologiaan. Erityisen selvästi vaikutus on näkynyt Yhdysvalloissa, jossa ICT:n lasketaan kiihdyttäneen työn tuottavuuden kasvuvauhtia keskimäärin prosenttiyksikön verran vuodessa 1990-luvun puolivälistä alkaen (Jorgenson, Ho ja Stiroh 2003).



ICT-vallankumouksen voi laskea alkaneen mikroprosessorien keksimisestä 1970-luvun alussa. Niiden nopea tekninen kehitys on vaikuttanut Mooren lain mukaan siten, että tietokoneiden laskentakapasiteetti on kaksinkertaistunut 18–24 kuukauden välein. Nordhausin (2001) mukaan informaation käsittelyn suhteellinen hinta on pudonnut sadassa vuodessa tekijällä, jonka suuruus on  $10^{12}$ . Tämä on suurin suhteellisten hintojen muutos teknologian historiassa, sillä esimerkiksi valaistuksen hinta on nyt vain kolme tuhannesosaa siitä, mitä se oli ennen sähkövalon keksimistä. ICT:n kehitys ei myöskään osoita vielä mitään hidastumisen merkkejä.

Jalava ja Pohjola (2002) sekä Jalava (2003) ovat laskeneet perusvuoteen 1995 perustuvalla kansantalouden tilinpitoaineistolla, että ICT:n kontribuutio markkinatuotannon bkt:n kasvuun oli 27 prosenttia vuosina 1995–2001. Bkt kasvoi 5,5 prosentin vuosivauhdilla, ICT-pääoman kontribuutio oli 0,8 prosenttiyksikköä ja ICT-sektorin kokonaistuottavuuden kontribuutio 0,7 prosenttiyksikköä. Yhteisvaikutus oli siis 1,5 prosenttiyksikköä eli liki kolmannes kasvusta. Tämä on kasvanut ajan myötä sillä vuosina 1975–1990 vastaava kontribuutio oli 0,6 ja vuosina 1990–1995 0,8 prosenttiyksikköä. Mielenkiintoista näissä tuloksissa on lisäksi se, että muun kuin ICT-pääoman kontribuutio oli negatiivinen (-0,1 prosenttiyksikköä) 1990-luvun lopulla.

ICT-investointeja ei pystytty erittelemään kansantalouden tilinpidon tietosisällöstä – muuten kuin tietokoneohjelmistojen osalta – vuoteen 2003 asti (Jalava ja Pohjola, 2003). Tästä johtuen nämä laskelmat ovat tietokoneiden ja viestintävälineiden osalta arvioita jotka perustuvat World Information Technology and Services Alliancen ja International Data Corporationin laskelmiin Suomen ICT-kulutusmenoista.

Työn tuottavuuden kasvuprojektoiden tekemiseksi tulokset on esitetty taulukossa 5 vielä sellaisessa muodossa, että niistä voi lukea eri tekijöiden kontribuutiot bkt:n kasvuun työn tuottavuuden kasvun kautta. Taulukon työn tuottavuutta koskeva osa vastaa siis kasvulaskennan yhtälöä (9).

**Taulukko 2.5** Talouskasvun osatekijät markkinatuotannossa (pl. asunnot) vuosina 1975–2001.

	1975–1990	1990–2001	1990–1995	1995–2001
Arvonlisäyksen (pl. asunnot) kasvu, %	3,2	2,4	-0,7	5,5
Työtuntien kasvu, %	-0,7	-1,2	-4,5	2,1
Työn tuottavuuden kasvu, %	3,7	3,7	3,9	3,4
<u>Kontribuutiot työn tuottavuuden kasvuun, %-yksikköä</u>				
Pääomaintensiteetti	1,3	0,6	1,3	-0,3
ICT-pääoma	0,3	0,6	0,6	0,6
Muu pääoma	1,0	0,0	0,7	-0,9
Työpanoksen laatu (koulutus)	0,2	0,2	0,2	0,2
Kokonaistuottavuus	2,2	3,0	2,3	3,7
ICT-tuotanto	0,4	0,6	0,5	0,7
Muu tuotanto	1,8	2,4	1,8	3,0

Huom: Näissä laskelmissa perusvuosi on 1995. Kasvuluvut poikkeavat siksi jonkin verran niistä, joiden perusvuosi on 2000.

Lähde: Jalava ja Pohjola (2002); Jalava (2003).

Työn tuottavuus  $Y/H$  (bkt/työtunti) kasvoi keskimäärin 3,7 prosenttia vuodessa ajanjaksolla 1975–2001. Pääomaintensiteetin  $K/H$  kasvun kontribuutio tähän oli 1,3 prosenttiyksikköä jakson alkupuolella (1975–1990) ja 0,6 prosenttiyksikköä jakson loppupuolella (1990–2001). Pääoman rakenne on muuttunut siten, että ICT-pääomalla on korvattu muuta pääomaa. Tämä näky ICT-pääoman kontribuution kasvuna 0,3 prosenttiyksiköstä 0,6 yksikköön vuodessa. Muun pääoman kontribuutio on pudonnut yhdestä prosenttiyksiköstä nolnaan, vuosina 1995–2001 peräti negatiiviseksi.

Laskelmissa on eritelty myös koulutuksella arvioidun työpanoksen laadun vaikutus. Työntekijät on jaettu koulutustason perusteella kuuteen ryhmään. Kunkin ryhmän tekemät työtunnit on painotettu ryhmän keskimääräisellä palkkatasolla, jonka ajatellaan kuvaavan työn rajatuottavuutta. Koulutuksen positiivinen kasvukontribuutio syntyy siten siitä, että korkeammin koulutettu työ korvaa vähemmän koulutettua. Työvoiman laadun  $L/H$  kasvun kontribuutio on pysynyt samana eli 0,2 prosenttiyksikössä koko kauden.

Kokonaistuottavuuden vaikutus on kasvanut 2,2 prosenttiyksiköstä kolmeen. Erityisen suuri – peräti 3,7 prosenttiyksikköä – se oli vuosina 1995–2001. Taulukossa kokonaistuottavuuden kasvu on ositettu ICT-toimialoille ja muille aloille käyttäen OECD:n arviota, jonka mukaan 20 prosenttia kokonaistuottavuuden kasvusta syntyy Suomessa ICT:n tuotannossa. ICT-aloja ovat sähköteknisten tuotteiden ja optisten laitteiden valmistus, teleliikenne ja tietojenkäsittelypalvelut. Niiden osuus arvonlisäyksestä oli 15,3 prosenttia vuonna 2003.

Kun taulukon 2.5 työn tuottavuuden kasvulukuihin lisätään toteutunut tehtyjen työtuntien kasvu riviltä 2, saadaan tuloksena ensimmäisellä rivillä esitetty bruttokansantuotteen kasvuvauhti. Työpanoksen kasvukontribuutio oli negatiivinen koko jaksolla. Se oli tosin positiivinen 1990-luvun lopulla, mutta ei niin paljon, että se olisi riittänyt kumoamaan vuosikymmenen alussa tapahtuneen työn määrän vähenemisen vaikutuksen.

Sekä sähkön että tieto- ja viestintäteknologian vaikutukset Suomen talouskasvuun ovat olleet merkittävät ja hämmästyttävän samankaltaiset. Ensinnäkin tuottavuuden kasvu on nopeutunut näitä teknologioita tuottavilla toimialoilla. Toiseksi sähkön ja ICT:n käyttö pääomatavaroina on kontribuoinut talouskasvuun niiden syrjäyttäessä vanhaa pääomakantaa, ja kolmanneksi näiden teknologioiden diffuusion myötä on tapahtunut kokonaistuottavuuden kasvuvauhdin ripeytymistä myös muualla taloudessa. Jalavan (2004a) mukaan tämä viimeksi mainittu vaikutus näyttää kuitenkin toteutuneen laajemmalla rintamalla sähkön kuin ICT:n tapauksessa. Tieto- ja viestintäteknologian tuotannossa Suomi on puolestaan ollut menestyksekkäämpi kuin aikoinaan sähkön tuotannossa. Toisen ja kolmannen vaikutuksen osalta ICT ei vielä täysin yllä sähkön saavutuksiin. Voi olla, että nämä kasvuvaikutukset toteutuvat vasta tulevina vuosikymmeninä.

Taulukon 2.5 analyysiä voidaan käyttää tulevaisuuden ennustamiseen samalla tavoin kuin sillä on kuvattu mennyttä kehitystä. Bruttokansantuotteen kasvuvauhdin ennustamiseksi on ennakoitava ensinnäkin työtuntien kasvuvauhti. Lisäksi on ennustettava, miten työn tuottavuus kehittyy. Seuraavat kolme tekijää vaikuttavat siihen:

- (i) miten kokonaistuottavuus kehittyy,
- (ii) mikä on pääomaintensiteetin kasvukontribuutio ja
- (iii) miten työvoiman laatu, erityisesti koulutustaso, vaikuttaa jatkossa.

Tieto- ja viestintäteknologia tulee vaikuttamaan tulevaisuudessakin erityisesti kahteen ensimmäiseen tekijään. ICT-vallankumous ei suinkaan ole vielä ohi. Työvoiman rakenteessa tapahtuvat muutokset, mm. väestön ikääntyminen, näkyvät kolmannen tekijän kautta.

## 2.6 Työn tuottavuuden kasvuprojektiot Yhdysvalloille ja Japanille

Suomea koskevien laskelmien perustaksi käymme tässä luvussa lyhyesti läpi Yhdysvalloille ja Japanille tehtyjä tuottavuuden kasvuprojektioita. Otamme niistä mallia omien laskelmiemme tekemiseksi. Ne antavat myös käsityksen siitä, miten uuden teknologian uskotaan muualla vaikuttavan tuottavuuden kehitykseen.

Jorgenson, Ho ja Stiroh (2003) ovat tehneet kasvulaskennan avulla työn tuottavuuden ja bruttokansantuotteen kasvuprojektiot Yhdysvaltojen kansantaloudelle

ajanjaksolle 2002–2012. Ne perustuvat eri kasvutekijöiden kontribuutioihin vuosina 1959–2001. Esitämme taulukossa 2.6 näistä vain ajanjaksolle 1973–2001 lasketut, koska ne vastaavat parhaiten sitä periodia, jolle olemme tehneet Suomea koskevat laskelmat.

**Taulukko 2.6** Talouskasvun osatekijät ja kasvuprojektiot Yhdysvalloissa.

	1973	1995	Kasvuprojektiot 2002–2012		
	– 1995	– 2000	pessi- mistinen	perus- laskelma	opti- mistinen
Bkt:n kasvu, %	2,78	4,07	2,12	2,74	3,48
Työtuntien kasvu, %	1,44	1,99	1,10	1,10	1,10
Työn tuottavuuden kasvu, %	1,33	2,07	1,02	1,64	2,38
<b>Kontribuutiot työn tuottavuuden kasvuun, %-yksikköä</b>					
Pääomaintensiteetti	0,80	1,24	0,64	1,10	1,66
ICT-pääoma	0,37	0,87			
Muu pääoma	0,43	0,37			
Työpanoksen laatu	0,27	0,21	0,09	0,09	0,09
Kokonaistuottavuus	0,26	0,62	0,29	0,44	0,63
ICT-tuotanto	0,21	0,45	0,31	0,36	0,43
Muu talous	0,05	0,17	-0,02	0,08	0,20

Lähteet: Jorgenson, Ho ja Stiroh (2003), Jorgenson ja Motohashi (2004).

Vertaamalla taulukon 2.6 kahta ensimmäistä numerosaraketta taulukkoon 2.5 näemme, että kokonaistuottavuuden kontribuutio työn tuottavuuden kasvuun Suomessa ollut selvästi suurempi kuin Yhdysvalloissa. Tämä varmasti osin kuvastaa sitä, että teknologinen kehitys ja rakennemuutos ovat meillä vaikuttaneet enemmän, mutta osa erosta aiheutuu myös mittauksetapojen erilaisuudesta. Yhdysvaltojen kansantalouden tilinpitoaineisto on paljon yksityiskohtaisempaa kuin Suomen. Meillä ei aiemmin tilastoitu esimerkiksi tieto- ja viestintäteknikkaan kohdistuvia investointeja, vaan olemme joutuneet ne arvioimaan epäsuorasti (ks. Jalava ja Pohjola 2002). Vuodesta 2003 alkaen on ollut saatavissa kansantalouden tilinpidosta tietoa koko talouden tasolla käypähintaisista ICT-investoinneista vuodesta 1995 eteenpäin (Jalava ja Pohjola 2003). ICT-pääoman laatu- ja työpanoksen olemme samasta syystä tehneet amerikkalaisia hintatietoja käyttäen. Jorgenson, Ho ja Stiroh mittaavat pääomapanosta 72 pääomaesineen avulla ja työpanosta 18 indikaattorilla. Meillä näitä on vain 7 ja 3. Mitä tarkemmin panoksia kyetään mittaamaan, sitä pienempi on residuaalina laskettavan kokonaistuottavuuden kontribuutio.

Yhdysvaltoja koskevassa laskelmassa on pystytty erottamaan toisistaan ICT-tuotannon ja muun tuotannon vaikutukset kokonaistuottavuuteen. Tämä on tehty epäsuorasti suhteellisten hintojen kehitystä vertaamalla. ICT-tuotteiden hintojen voimakas lasku kuvastaa nopeaa teknistä kehitystä niiden valmistuk-

nessa. Kokonaistuottavuuden kasvu onkin taulukon 2.6 mukaan syntynyt pääosin ICT-sektorissa.

Toinen selvä ero Suomen ja Yhdysvaltojen välillä on muun kuin ICT-pääoman pienempi kontribuutio Suomessa erityisesti 1990-luvun jälkimmäisellä puoliskolla. Tästä johtuen koko pääomaintensiteetin vaikutus on jäänyt meillä vähäiseksi viime vuosina. Yhdysvalloissa onkin investoitu voimakkaasti sekä ICT- että muuhun pääomaan. Suomessa ei ICT-pääomaintensiteetin kontribuutio tuottavuuden kasvuun ole kuitenkaan ollut kovin paljon pienempi kuin Yhdysvalloissa. Vuosina 1995–2001 se oli meillä 0,6 ja Yhdysvalloissa 0,9 prosenttiyksikköä.

Jorgenson, Ho ja Stiroh (2003) ovat tehneet kolme erilaista laskelmaa, joissa kaikissa työtuntien oletetaan kasvavan samalla 1,1 prosentin vuosivauhdilla ja joissa työn laadun kontribuutioksi oletetaan 0,09 prosenttiyksikköä vuodessa. Laskelmissa ennustettu bruttokansantuotteen kasvun hidastuminen johtuu pääosin siitä, ettei työpanos enää lisää talouskasvua yhtä paljon kuin 1990-luvulla. Syitä on kaksi. Työtuntien kasvu hidastuu, koska naisten työvoimaan osallistumisen aste ei enää nouse samalla tavoin kuin ennen. Työpanoksen laatu ei myöskään kasva enää yhtä nopeasti koulutuksen vähenevän kontribuution vuoksi.

Kolme projektiota eroavat toisistaan sen mukaan, miten teknologisen kehityksen oletetaan vaikuttavan. Perusprojektiossa ajatellaan, että tieto- ja viestintäteknologia vaikuttaa kokonaistuottavuuteen ja pääomapanoksen laatuun samalla tavoin kuin se vaikutti keskimäärin 1990-luvulla. Optimistisen projektion taustalla on oletus, että vaikutukset ovat samat kuin keskimäärin 1990-luvun lopulla. Pessimistinen laskelma puolestaan lähtee siitä, että vaikutukset taantuvat tasolle, joilla ne olivat vuosina 1973–1990.

Jorgenson, Ho ja Stiroh (2003) korostavat, että tieto- ja viestintäteknologian kehitys on ollut Yhdysvaltojen voimakkaan tuottavuuskehityksen tärkein taustatekijä ja että se vaikuttaa tulevaisuudessakin. Tulevaisuutta koskeva epävarmuus syntyy kuitenkin siitä, ettei tiedetä, millä vauhdilla teknologia kehittyy jatkossa. Vauhti kiistatta kiihtyi 1990-luvun lopulla, kun valmistajien välisen kilpailun kiristymisen vuoksi puolijohdekomponenttien valmistuksessa siirryttiin kolmen vuoden tuotesyklistä kahden vuoden sykliin. Perusprojektion taustalla on oletus siitä, ettei tätä vauhtia kyetä ylläpitämään, vaan palataan kolmen vuoden sykliin. Optimistinen laskelma nojaa sen sijaan siihen oletukseen, että 1990-luvun vauhdissa pysytään seuraavat 10 vuotta. Pessimistinen laskelma olettaa kehityksen taantuvan sille tasolle, millä se oli ennen 1990-lukua.

Sekä kokonaistuottavuuden että pääoman laadun kehitysennusteet on tehty mekaanisesti laskemalla edellä kuvatulla tavalla kolme erilaista kehityskulkua. Näiden kontribuutiot työn tuottavuuden kasvuun on saatu kertomalla kasvuvauhdit keskimääräisillä tuotanto- ja tulo-osuuksilla. Kokonaistuottavuuden pro-

jektioissa toimialojen tuotanto-osuuksina käytetään vuosien 1995–2000 keskiarvoja. Pääoman tulo-osuutena on vuosien 1959–2001 keskiarvo (0,41).

Peruslaskelman mukaan työn tuottavuus kasvaa Yhdysvalloissa keskimäärin 1,74 prosentin vauhdilla vuosina 2002–2012. Pääomaintensiteetin kontribuutio on 1,10, työvoiman laadun parannuksen 0,09 ja kokonaistuottavuuden 0,44 prosenttiyksikköä. Tuottavuuden kasvun ennustetaan siis hidastuvan siitä runsaasta 2 prosentista mitä se oli 1990-lopulla. Kun työtuntien kasvukin hiipuu 1,1 prosenttiin, merkitsee tämä bruttokansantuotteen kasvun hidastumista edellisen vuosikymmenen jälkipuoliskon runsaasta 4 prosentista 2,74 prosenttiin.

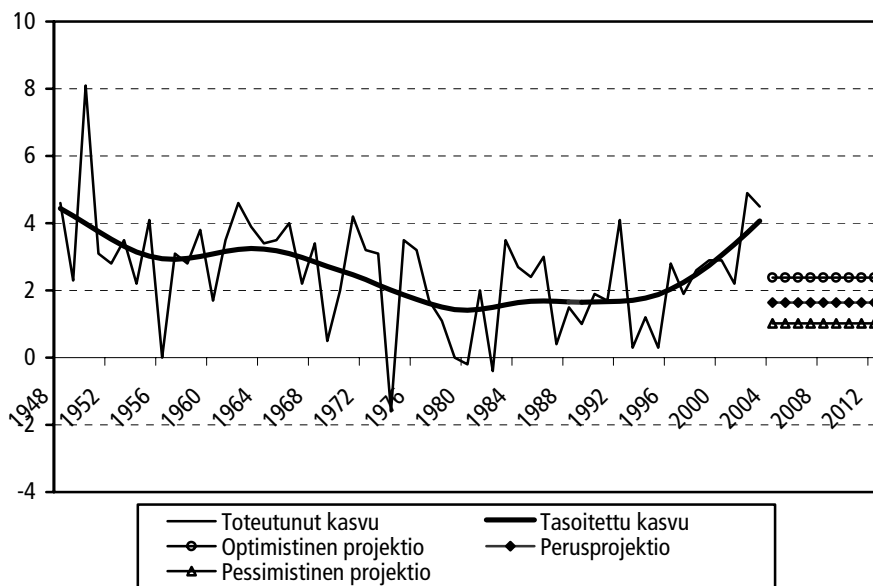
Optimistisen projektion mukaan työn tuottavuus nousisi 2,38 prosentin vauhtia, jolloin bkt:n kasvuvauhti voisi olla 3,48. Sekin olisi alempi kuin 1990-luvun lopulla toteutunut. Pessimistinen laskelma ennustaa työn tuottavuuden kasvavan vain runsaan prosentin vuodessa, jolloin bkt:n kasvu jäisi vain 2,12 prosenttiin.

Kuviossa 2.8 tuottavuusprojektiota verrataan menneeseen kehitykseen, jota kuvataan työn tuottavuuden (bkt/työtunti) vuotuisella kasvulla Yhdysvaltojen markkinatuotannossa vuosina 1948–2003. Sarjat eivät ole aivan vertailukelpoisia, sillä kasvuprojektiot koskevat koko taloutta, eivätkä pelkästään markkinatuotantoa. Kuvioon on piirretty myös epäsäännöllisestä vuotuisesta vaihtelusta taasoitettu sarja. Vertailu paljastaa, että Jorgensonin, Hon ja Stiroh'n optimistisinkin projektio jää selvästi alle vuosina 2000–2003 toteutuneen tuottavuuskehityksen. Ennusteet näyttävät ainakin tämän hetken tiedon perusteella olevan melko varovaisia. Viimeksi 1940-luvun lopulla on työn tuottavuus kasvanut yhtä nopeasti kuin viime vuosina.

Jorgenson, Ho ja Stiroh (2003) itse uskovat peruslaskelmaansa, joten sen voi ottaa myös Suomea koskevien laskelmien lähtökohdaksi. Teknologisen kehitykseen liittyy kuitenkin suuri epävarmuus ja epäusko, minkä todistuksena on se, että työn tuottavuuden kasvua Yhdysvalloissa 1990-luvun lopulla pidettiin pitkään suhdanneluonteisena. Vasta talouden taantuma vuosina 2001–2002 osoitti, ettei se sitä ollut. Työn tuottavuus kasvoi nimittäin vielä nopeammin taantuman aikana kuin korkeasuhdanteessa, mikä näkyy myös kuvioista 2.8.

Bureau of Labor Statistics ennustaa työn tuottavuuden kasvavan keskimäärin 2,1 prosenttia vuodessa Yhdysvalloissa ajanjaksolla 2002–2012, mikä sen mukaan takaa bruttokansantuotteen kasvun 3 prosentin vuosivauhdilla (Su 2004). Voimakkaan kasvun taustalla on tämänkin laitoksen mukaan investointi kiinteään pääomaan, erityisesti ICT-pääomaan.

**Kuvio 2.8** Työn tuottavuuden (bkt/työtunti) vuotuinen kasvu Yhdysvalloissa vuosina 1948–2003 ja sen kasvuprojektioit vuosille 2004–2012, %.



Huom: Työn tuottavuus on laskettu Yhdysvaltojen markkinatuotannolle. Vuotuinen vaihtelu on tasoitettu Hodrickin ja Prescottin suotimella. Kasvuprojektioit koskevat taloutta, jossa on myös julkinen sektori mukana, joten ne eivät ole aivan vertailukelpoisia havaitun sarjan kanssa.

Lähteet: Bureau of Labor Statistics, [www.bls.gov](http://www.bls.gov); Jorgenson ja Motohashi (2004).

Oliner ja Sichel (2003) ovat myös soveltaneet kasvulaskentaa työn tuottavuuden pitkän ajan kasvun ennustamiseen Yhdysvalloissa. He tarkastelevat sellaista vakaan talouskasvun tilaa, jossa bruttokansantuote  $Y$  ja pääomakanta  $K$  kasvavat samalla vauhdilla ( $\dot{Y} = \dot{K}$ ) eli jossa pääoman tuottavuus on vakio. Työn tuottavuuden kasvua kuvaava yhtälö (9) voidaan nyt kirjoittaa muotoon

$$\hat{Y} - \hat{H} = \hat{L} - \hat{H} + \hat{A}/(1 - a) \quad (10)$$

Työn tuottavuuden ennustamiseksi on tiedettävä, miten kehitty työpanoksen laatu  $L/H$ , miten kasvaa kokonaistuottavuus  $A$  ja mikä on palkkojen osuus kansantulosta  $1-a$ . Näistä kokonaistuottavuus on vaikeimmin ennakoitavissa. Oliner ja Sichel rakentavatkin neljän sektorin (tietokoneet, ohjelmistot, viestintävälineet, puolijohteet ja muu tuotanto) mallin sen selittämiseksi. Kokonaistuottavuutta mitataan kussakin sektorissa sen valmistamien tuotteiden hintakehityksen avulla. Erikoista heidän mallissaan on välituotteina käytettävien puolijohteiden kokonaistuottavuuden mittaaminen. Puolijohdeteknologian kehitys on nimittäin se muutosvoima, joka on tietokoneiden ja viestintävälineiden nopean kehityksen taustalla.

Asettamalla eri ICT-tuotteiden tulevalle hintakehitykselle ala- ja ylärajat Oliner ja Sichel ennustavat mallinsa avulla, että työn tuottavuus kasvaa Yhdysvaltojen markkinatuotannossa (pl. maatalous) keskimäärin 2,0–2,8 prosentin vuosivauhdilla ajanjaksolla 2002–2012. Tämä ennuste on optimistisempi kuin Jorgensonin, Hon ja Stiroh'n (2003) laskelma, sillä sen alaraja on suurempi kuin heidän perusrarvionsa 1,64 prosenttia.

Taulukko 2.7 kerää yhteen tässä esitetyt sekä eräät muut Olinerin ja Sichelin (2003) artikkelissa mainitut ennusteet työn tuottavuuden kasvulle Yhdysvalloissa. Ne ovat keskenään yllättävän yhdenmukaisia. Ainoastaan Jorgensonin, Hon ja Stiroh'n peruslaskelma jää alle kahden prosentin. Kaikki jakavat myös sen uskomuksen, että tieto- ja viestintäteknologian kehitys on kiihtyneen, ylläpidettävissä olevan kasvun selitys.

**Taulukko 2.7** Työn tuottavuuden kasvuvauhdin ennusteita Yhdysvalloille.

	Piste-ennuste	Vaihteluväli
Jorgenson, Ho & Stiroh	1,64	1,02–2,38
Oliner & Sichel		2,0–2,8
Bureau of Labor Statistics	2,1	
Congressional Budget Office	2,2	
Economic Report of the President	2,1	
Martin Baily		2,2–2,7
Robert Gordon		2,0–2,2
McKinsey Global Institute	2	1,6–2,5
J.M. Roberts	2,6	

Lähteet: Jorgenson, Ho ja Stiroh (2003), Oliner ja Sichel (2003), Su (2004).

Jorgenson ja Motohashi (2003, 2004) ovat tehneet Yhdysvaltoja vastaavan laskelman myös Japanille (taulukko 2.8). Erona on se, että perusprojektiio on tehty olettamalla, että Japanissa jatkuu teknologinen kehitys samanlaisena kuin sen oli keskimäärin vuosina 1980–1995. Pessimistinen laskelma käyttää pohjana puolestaan vuosina 1990–2000 toteutunutta kehitystä. Optimistinen projektiio olettaa vuosien 1995–2000 suotuisan kehityksen jatkuvan.

Laskelmien yksityiskohtiin menemättä voidaan vertailusta päätellä, että Japanissa työn tuottavuuden kasvun ennustetaan olevan selvästi nopeampaa kuin Yhdysvalloissa. Sekä kokonaistuottavuuden että pääomaintensiteetin kasvukontribuutiot ovat olleet ja niiden ennustetaan olevan suurempia. Bkt:n kasvun nähdään jäävän Japanissa kuitenkin pienemmäksi kuin Yhdysvalloissa työpanoksen vähenemisen vuoksi. Työtuntien määrän odotetaan putoavan keskimäärin 0,5 prosentin vauhdilla, kun taas Yhdysvalloissa työpanos kasvaa 1,1 prosenttia vuodessa.



**Taulukko 2.8** Talouskasvun osatekijät ja kasvuprojektit Japanissa.

	1995	Kasvuprojektit 2002–2012		
	– 2000	pessi- mistinen	perus- laskelma	opti- mistinen
Bkt:n kasvu, %	2,13	2,12	2,38	2,63
Työtuntien kasvu, %	-0,71	-0,48	-0,48	-0,48
Työn tuottavuuden kasvu, %	2,84	2,60	2,86	3,12
<u>Kontribuutiot työn tuottavuuden kasvuun, %-yksikköä</u>				
Pääomaintensiteetti	1,47	1,50	1,60	1,70
Työpanoksen laatu	0,29	0,25	0,25	0,25
Kokonaistuottavuus	1,08	0,86	1,01	1,17
ICT-tuotanto	0,47	0,39	0,47	0,57
Muu talous	0,66	0,47	0,54	0,60

Lähteet: Jorgenson ja Motohashi (2003, 2004).

## 2.7 Työn tuottavuuden kasvu Suomessa 2004–2030

Työn tuottavuuden kasvuennusteen tekemiseksi palataan ensin taulukossa 2.4 esitettyihin kasvulaskennan tuloksiin. Ne perustuvat tilinpitotietoihin, joiden perusvuosi on 2000. Taulukko 2.9 esittää vuosia 1973–2003 koskevat laskelmat kahdella tavoin täydennettynä.

**Taulukko 2.9** Talouskasvun osatekijät markkinatuotannossa (pl. asunnot) vuosina 1973–2003.

	1973– 2003	1973– 1990	1990– 2003	1990– 1995	1995– 2003
Arvonlisäyksen (pl. asunnot) kasvu, %	2,6	2,8	2,3	-1,1	4,5
Työtuntien kasvu, %	-0,8	-0,7	-0,8	-4,4	1,5
Työn tuottavuuden kasvu, %	3,4	3,5	3,2	3,5	3,0
<u>Kontribuutiot työn tuottavuuden kasvuun, %-yksikköä</u>					
Pääomaintensiteetti	0,6	0,8	0,3	0,7	0,0
Työpanoksen laatu	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Koulutus	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Ikä	..	..	..	..	0,0
Kokonaistuottavuus	2,6	2,5	2,7	2,6	2,8
ICT-toimialat	0,4	0,2	0,7	0,4	0,9
Muut toimialat	2,2	2,3	2,0	2,2	1,9

Selitys: .. = tieto puuttuu.

Ensimmäiseksi taulukkoon on lisätty työpanoksen laadun kasvukontribuutio, joka yllättäen osoittautui olevan 0,2 prosenttiyksikköä sekä koko ajanjaksolla että jokaisella sen osaperiodilla. Vuosille 1973–1995 se on tosin laskettu käyttämällä

Jalavan ja Pohjolan (2002) tuloksia, jotka perustuvat pelkästään työvoiman koulutustasoon laadun mittarina. Työntekijät on jaettu koulutustason perusteella kuuteen ryhmään. Kunkin ryhmän tekemät työtunnit on painotettu ryhmän keskimääräisellä palkkatasolla, jonka ajatellaan kuvaavan työn rajatuottavuutta. Työpanoksen laatu paranee joko siten, että työntekijöiden koulutustaso nousee, tai siten, että korkeammin koulutetut tekevät enemmän töitä.

Laadun kontribuutio vuosille 1995–2003 perustuu paljon yksityiskohtaisempiin mittareihin, jotka on tarkemmin kuvattu liitteessä 2.1. Koulutusta on edelleen arvioitu kuudella tasolla, mutta sen lisäksi on otettu huomioon työntekijän työmarkkina-asema (palkansaaja/yrittäjä) sekä ikä. Ikäryhmiä on kolme: 15–24, 25–54 ja 55–74-vuotiaat. Laatuluokkia on kaikkiaan 36 kappaletta, joihin työtuloja ja tehtyjä työtunteja koskevat tiedot on jaoteltu. Taustalla on edelleen oletus siitä, että palkka kuvaa työn rajatuottavuutta.

Näin tarkasta mittauksesta huolimatta työn laadun kontribuutio tuottavuuden kasvuun oli vain 0,2 prosenttia. Tämä kertoo siitä, että työn tuottavuuden selityksenä ovat muut tekijät selvästi tärkeämpiä kuin työvoiman laatu. Edellä kuvatut Yhdysvaltoja ja Japania koskevat tarkastelut vahvistavat tätä käsitystä. Tämän perusteella voi jo nyt todeta, ettei väestön ikääntyminen voi aiheuttaa kovin suurta ongelmaa työn tuottavuuden kehitykselle tulevaisuudessa. Sitä paljon tärkeämpää on taulukon 2.9 mukaan se, miten käy pääomaintensiteetille ja kokonaistuottavuudelle.

Se toinen tekijä, jonka perusteella taulukko 2.9 eroaa taulukosta 2.4, on kokonaistuottavuuden kasvukontribuution tarkempi erittely. Se on jaettu kahteen osaan: ICT-toimialojen ja muiden toimialojen kontribuutioon. Tämä jaottelu on tehty siten, että kokonaistuottavuuden kehitys on arvioitu toimialoittain (ks. liite 2.2). Kunkin toimialan kontribuutio kokonaistuottavuuteen saadaan kertomalla sen oma tuottavuusluku toimialan osuudella käypähintaisesta arvonlisäyksestä.

Taulukosta näkyy, miten ICT-alojen eli sähkötekniisten tuotteiden ja optisten laitteiden valmistuksen, teleliikenteen ja tietojenkäsittelypalvelujen kontribuutio on kasvanut ajan myötä. Vuosina 1973–1990 se oli vain 0,2 mutta vuosina 1995–2003 jo 0,9 prosenttiyksikköä.

Taulukon 2.9 tietojen perusteella olemme tehneet taulukkoon 2.10 työn tuottavuuden ja bruttokansantuotteen kasvulle kolme projektiota vuosille 2004–2015: pessimistisen projektion, peruslaskelman ja optimistisen projektion. Perusprojektiio on jatkettu jäljempänä kerrotulla tavalla myös vuosille 2015–2030.

Taulukon 2.10 projektiot on rakennettu siten, että ensin arvioidaan kokonaistuottavuuden kehitys. Seuraavaksi lasketaan työpanoksen laadun kontribuutio. Sitten ratkaistaan samanaikaisesti pääoman kontribuutio ja työn tuottavuuden

kasvuvauhti. Bruttokansantuotteen kasvu saadaan lopuksi lisäämällä työn tuottavuuden kasvuun työtuntien ennakoitu muutosvauhti. Tarkastellaan näitä osatekijöitä yksi kerrallaan.

### **Teknologinen kehitys ja kokonaistuottavuus**

Projektiot eroavat toisistaan teknologista kehitystä koskevan oletuksen osalta:

- a) Peruslaskelma nojaa siihen oletukseen, että teknologia kehittyy ICT-toimialoilla samalla vauhdilla kuin keskimäärin vuosina 1990–2003.
- b) Optimistinen arvio perustuu oletukseen, että kehitys palautuu samalle uralle kuin uuden talouden huippuvuosina 1995–2000.
- c) Pessimistisen laskelman takana on puolestaan ajatus vauhdin taantumisesta sille tasolle, jolla se oli vuosina 1973–1990.

Muilla toimialoilla teknologian oletetaan muuttuvan samalla vauhdilla kuin vuosina 1990–2003 keskimäärin.

Arvioitaessa teknologista kehitystä kokonaistuottavuuden kasvuvauhdilla ongelmana on se, että kokonaistuottavuus on laskettu residuaalina. Sen tiliin luetaan näin ollen myös kaikkien niiden muiden tekijöiden kontribuutiot, joita ei kyetä mittaamaan. Rakennemuutos on tällainen tekijä. Tämä ei ole ongelma silloin, kun rakennemuutos aiheutuu teknologisesta kehityksestä. Ongelma tulee siitä, että projektioiden perustana olevalla ajanjaksolla 1973–2003 tapahtui yritysten toimintaympäristössä muutoksia, joiden voi kuvitella tehostaneen tuotannontekijöiden käyttöä. Tällaisia olivat muun muassa öljykriisit, rahoitusmarkkinoiden sääntelyn purku, kilpailun avautuminen ja 1990-alun lamakausi. Näiden tekijöiden aiheuttamat rakennemuutokset eivät johtuneet teknologian kehittymisestä.

Kokonaistuottavuuden kasvu yliarvioi teknologisen kehityksen kontribuution. Vaikeutena on se, ettemme tiedä kuinka paljon. Taulukossa 2.3 esitettyjen Jalavan (2004a) laskelmien mukaan rakennemuutos selittää työn tuottavuuden kasvusta 20–25 prosenttia koko kansantalouden tasolla. Kun muutakaan tietoa ei ole käytettävissä oletamme, että tarkasteluperiodilla 25 prosenttia kokonaistuottavuuden kasvusta ICT- ja muilla toimialoilla on aiheutunut muista kuin teknologian kehittymiseen liittyvistä tekijöistä. Nämä ovat siis tekijöitä, joiden ei enää tulevaisuudessa uskota vaikuttavan tuottavuuden kasvuun. Havaitusta kokonaistuottavuuden kasvusta vain kolme neljäsosaa otetaan kasvuprojektioiden pohjaksi.

Toimialojen kontribuutiot kokonaistuottavuuteen saadaan kertomalla näin saadut teknologisen kehityksen muutosvauhdit toimialojen keskimääräisillä osuuksilla käypähintaisista arvonlisäyksistä vuosina 1995–2003. Oletamme toimialarakenteen säilyvän tulevaisuudessa siis samana kuin se on ollut lamakauden jälkeen.

Tulokset on esitetty taulukon 2.10 viimeisillä riveillä. Peruslaskelman mukaan ICT-alat lisäävät kokonaistuottavuutta keskimäärin 0,6 ja muut toimialat 1,4 prosenttiyksikköä. Kokonaistuottavuus kasvaisi näin ollen 2,0 prosentin vuosivauhtia. Pessimistisessä laskelmassa ICT-alojen kontribuutio on vain 0,2 prosenttiyksikköä, joten kokonaistuottavuuden kasvu jää 1,6 prosenttiin. Optimistisessä arviossa ICT:n valmistuksen vaikutus on peräti 1,1 prosenttiyksikköä, joten kokonaistuottavuuden kasvu nousee 2,5 prosenttiin vuodessa. Optimistinen laskelma perustuu siihen oletukseen, että ICT-valmistuksen tuottavuus kasvaa yhtä nopealla vauhdilla kuin 1990-luvun lopussa. Kontribuutiota kasvattaa myös se, että sen osuus arvonlisäyksestä oli noussut jo 11,7 prosenttiin vuosina 1995–2003.

### **Työpanoksen laatu**

Työpanoksen laadun tuottavuusvaikutusten arvioimiseksi olisi tiedettävä tulevaisuudessa tehtävien työtuntien kokonaismäärä sekä niiden jakautuminen työntekijöiden iän ja koulutustason mukaan. Räisäsen (2004) laskelmien mukaan työllisiä oli 2,365 miljoonaa vuonna 2003. Ennuste vuodelle 2015 on 2,389 miljoonaa ja vuodelle 2030 puolestaan 2,259 miljoonaa. Työllisten määrä kasvaa tämän mukaan keskimäärin 0,08 prosenttia vuodessa ajanjaksona 2003–2015 ja vähenee 0,37 prosenttia vuodessa kaudella 2015–2030. Olettamalla, että työllistä kohti tehtyjen työtuntien lukumäärä ei muutu siitä, mitä se oli vuonna 2003, voimme käyttää näitä muutosvauhteja myös työtuntien muutoksen arvioina.

Laadun mittaaminen on hankalampaa. Työntekijöiden iän vaikutuksen arvioiminen voidaan tehdä olettamalla, että työllisten ikärakenne kuvastaa koko väestön ikärakennetta. Sitä koskevien ennusteiden perusteella voidaan laskea, että väestön ikääntyminen vähentää työn tuottavuuden kasvua 0,3 prosenttiyksikköä vuodessa periodilla 2004–2015. Ajanjaksolla 2015–2030 ikääntyminen sen sijaan kasvattaa työpanoksen laatua 0,1 prosenttiyksikköä vuodessa. Ikääntymisen epäsuotuisa vaikutus työn tuottavuuteen ei siksi kestä kovin kauan.

**Taulukko 2.10** Talouskasvun osatekijät ja kasvuprojektiot markkinatuotannolle (pl. asunnot).

	1973	1990	1995	Kasvuprojektiot 2004–2015			Perus- projek- tio
	– 1990	– 2003	– 2003	Pessi- mis- tinen	Perus- las- kelma	Opti- mis- tinen	2015– 2030
Bkt:n kasvu markkinatuotannossa (pl. asunnot), %	2,8	2,3	4,5	2,1	2,7	3,3	2,6
Työtuntien kasvu, %	-0,7	-0,8	1,5	0,1	0,1	0,1	-0,4
Työn tuottavuuden kasvu, %	3,5	3,2	3,0	2,0	2,6	3,2	3,0
<u>Kontribuutiot työn tuottavuuden kasvuun, %-yksikköä</u>							
Pääomaintensiteetti	0,8	0,3	0,0	0,5	0,7	0,8	0,8
Työpanoksen laatu	0,2	0,2	0,2	-0,1	-0,1	-0,1	0,2
Koulutus	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1
Ikä	..	..	0,0	-0,3	-0,3	-0,3	0,1
Kokonaistuottavuus	2,5	2,7	2,8	1,6	2,0	2,5	2,0
ICT-toimialat	0,2	0,7	0,9	0,2	0,6	1,1	0,6
Muut toimialat	2,3	2,0	1,9	1,4	1,4	1,4	1,4

Selitys: .. = tieto puuttuu.

Koulutuksen vaikutusten arvioiminen on vielä vaikeampaa kuin ikärakenteen vaikutusten ennakoiminen. Tämä johtuu siitä, ettei meillä ollut käytettävissä sellaisia laskelmia väestön koulutusrakenteen muutoksesta, joiden avulla olisimme voineet luotettavasti jakaa työpanoksen eri koulutustasoille. Oletamme siksi, että koulutus vaikuttaa vuosina 2004–2015 työn tuottavuuteen samalla tavoin kuin se on vaikuttanut viime vuosikymmeninä. Kontribuutio on näin ollen 0,2 prosenttiyksikköä vuodessa. Vuosina 2015–2030 oletamme kontribuution olevan vain puolet tästä. Näyttää nimittäin siltä, että vähän koulutusta saaneiden työntekijöiden työpanos vähenee voimakkaasti mutta että paremmin koulutettujen työpanos ei kasva yhtä voimakkaasti. Koulutuksen kontribuutio vähenee siksi tulevaisuudessa, ellei sen tuottoaste nouse.

Koulutus ja ikärakenne vaikuttavat yhdessä siten, että työpanoksen laatu heikenee keskimäärin 0,1 prosenttia vuodessa periodilla 2004–2015. Ajanjaksolla 2015–2030 se sen sijaan kohenee 0,2 prosentin vuosivauhdilla.

### **Pääomaintensiteetti ja työn tuottavuus**

Työtuntia kohti lasketun pääomapanoksen  $K/H$  kontribuutio työn tuottavuuden kasvuun on taulukon 2.4 mukaan vaihdellut nolasta 0,9 prosenttiin vuodessa ajanjakson 1900–2003 eri osaperiodeilla. Kuviosta 2.7 näkyy, että pääomapanos  $K$  on kasvanut samaa vauhtia kuin bruttokansantuote  $Y$ , kun tarkastella koko

ajanjaksoa. Oletus siitä, että pääoman tuottavuus  $Y/K$  on vakio pitkällä aikavälillä, on talouskasvun teorian mukaan yksi tasapainoisen kasvun ehdoista.

Oletamme siksi, että Suomen kansantalous on tulevina vuosikymmeninä tällaisessa pitkän ajan tasapainossa. Kuvioista 2.7 selviää, että sekä pääomaintensiteetti  $K/H$  että työn tuottavuus  $Y/H$  ovat viime vuosina kasvaneet samaan vauhtia. Tätä oletusta voi perustella myös sillä, että sekä Jorgenson, Ho ja Stiroh (2003) että Oliner ja Sichel (2003) käyttivät samaa ehtoa Yhdysvaltoja koskevien projektoiden perustana.

Yhtälöä (10) soveltamalla voimme laskea työn tuottavuuden kasvuvauhdin  $\dot{Y} - \dot{H}$ , kun tiedämme työpanoksen laadun muutosvauhdin  $\dot{L} - \dot{H}$ , kokonais-tuottavuuden kasvuvauhdin ja työpanoksen osuuden kansantulosta  $A/(1-a)$ . Tulo-osuutena käytämme vuosien 1990–2003 keskimääristä arvoa 0,74. Pääomaintensiteetin kontribuutio työn tuottavuuden kasvuun saadaan kertomalla työn tuottavuuden kasvuvauhti pääoman tulo-osuudella  $a$ .

Perusprojektiossa vuosille 2004–2015 työn tuottavuus kasvaa 2,6 prosenttia vuodessa ja pääomaintensiteetin kontribuutio on 0,7 prosenttiyksikköä. Pessimistisessä laskelmassa luvut ovat 2,0 ja 0,5, optimistisessä vastaavasti 3,2 ja 0,8. Pääoman kontribuutio on kaikissa näissä vaihtoehtoissa huomattavan suuri. Se seuraa siitä, että pääoman oletetaan kasvavan samaa vauhtia kuin bruttokansantuote, sekä siitä, että pääoman tulo-osuus on viime vuosina noussut korkeaksi.

Perusprojektiossa työn tuottavuuden kasvuvauhti (2,6 %) on hieman alempi kuin mitä se keskimäärin oli vuosina 1900–2003 (2,8 %). Se on kuitenkin selvästi pienempi kuin se on ollut 1960-luvun jälkeen (ks. taulukko 2.4).

Taulukossa 2.10 perusprojektiota on jatkettu myös vuosille 2015–2030. Työn tuottavuuden kasvun ennakoitaan kiihtyvän 3,0 prosenttiin vuodessa. Syynä on työpanoksen laadun kontribuution nousu -0,1 prosenttiyksiköstä 0,2 prosenttiyksikköön. Muiden tekijöiden on oletettu vaikuttavan samalla tavalla kuin ajanjaksolla 2004–2015.

### **Bruttokansantuotteen kasvu**

Bruttokansantuotteen kasvu saadaan lisäämällä edellä kerrotulla tavalla arvioitu työtuntien kasvuvauhti työn tuottavuuden kasvuun. Peruslaskelma antaa tulokseksi 2,7, pessimistinen 2,1 ja optimistinen 3,3 prosenttia vuodessa periodilla 2004–2015. Perusprojektion mukaan talouskasvu olisi selvästi hitaampaa kuin mitä se oli vuosina 1900–2003 (3,1 %). Tämä seuraa työpanoksen hitaammasta kasvusta.

Vuosina 2015–2030 kasvuvauhti näyttää peruslaskelman mukaan olevan vain 2,6 prosenttia, vaikka työn tuottavuuden kasvuvauhti kiihtyy. Selityksenä on työtuntien ennakoitu väheneminen.

### **Koko kansantaloutta koskevat laskelmat**

Edellä esitetyt projektiot koskivat markkinatuotantoa, josta on poistettu asuntosektori. Työn tuottavuuden kasvu on ollut tässä osassa kansantaloutta noin 0,5 prosenttiyksikköä nopeampaa kuin koko kansantaloudessa vuosina 1973–2003. Olettamalla, että tämä ero säilyy myös tulevaisuudessa, saadaan projektiot koko kansantaloudelle. Perusprojektion mukaan työn tuottavuus kasvaa 2,1 prosentin vauhdilla vuosina 2004–2015. Pessimistisessä arvioissa vauhti on 1,5 ja optimistisessä 2,7 prosenttia. Vuosille 2015–2030 perusprojektion mukaiseksi kasvuvauhdiksi tulee 2,5 prosenttia.

Projektiot on piirretty kuvioon 2.9, jossa esitetään myös vuosien 1901–2003 kehitys, joka on tasoitettu suodattamalla satunnaisvaihtelu pois. Perusprojektiio ennustaa 1960-luvun lopulla alkaneen työn tuottavuuden kasvun hidastumisen pysähtyvän.

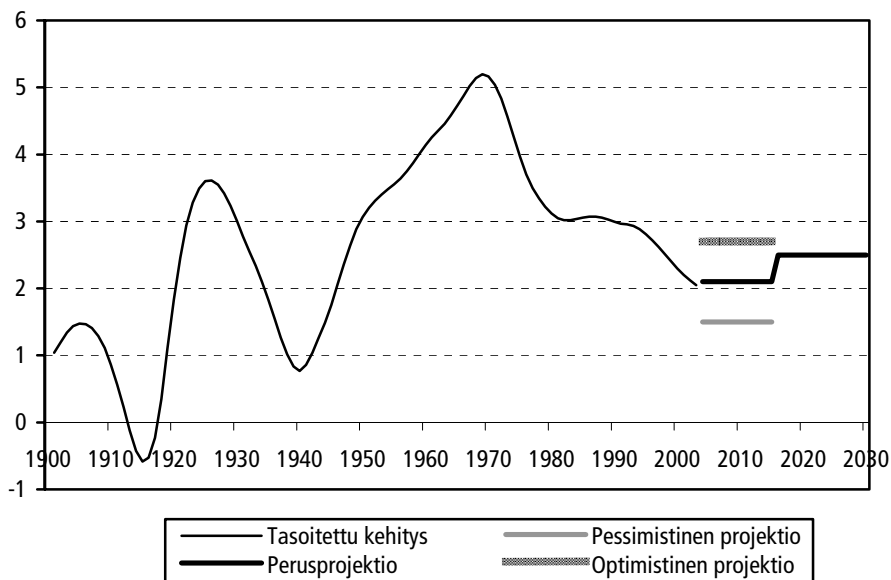
## **2.8 Johtopäätökset**

Ennustamme bruttokansantuotteen määrällä työtuntia kohti mitatun työn tuottavuuden kasvavan keskimäärin 2,1 prosentin vuosivauhdilla vuosina 2004–2015 ja 2,5 prosentin vauhdilla vuosina 2015–2030. Kasvun kiihtyminen jälkimmäisellä jaksolla syntyy työpanoksen laadun kontribuution noususta, koska väestön ikääntymisen aiheuttama ongelma väistyy.

Tämä perusprojektiio perustuu oletukseen siitä, että teknologia kehittyy tulevaisuudessa samalla vauhdilla kuin olemme sen arvioineet kehittyneen vuosina 1990–2003. Vuosille 2004–2015 teimme lisäksi myös kaksi vaihtoehtoista laskelmaa: pessimistisen ja optimistisen. Edellisessä työn tuottavuus kasvaa vain 1,5 prosentin vuosivauhdilla, jälkimmäisessä 2,7 prosentin vauhdilla. Laskelmat eroavat toistaan sen osalta, mitä ICT-alojen tulevasta tuottavuuskehityksestä oletetaan. Pessimistinen perustuu ajatukseen kehitysvauhdin paluusta aikaan ennen 1990-lukua, optimistinen puolestaan paluusta 1990-lopun teknologiahuumaan.

Vuosina 1900–2003 työn tuottavuus kasvoi keskimäärin 2,5 prosenttia vuodessa. Perusennusteemme merkitsee siis sitä, että kasvuvauhti jää ensin puoli prosenttiyksikköä tämän historiallisen keskiarvonsa alle mutta palaa myöhemmin keskitasolle. Menneen kehityksen perusteella projektiomme näyttää näin ollen pikemminkin varovaiselta kuin rohkealta.

**Kuvio 2.9** Työn tuottavuuden (bkt/työtunti) vuotuinen kasvu Suomessa vuosina 1901–2003 ja sen kasvuprojektit vuosille 2004–2030, %.



Tiainen (1999) arvioi työn tuottavuuden kasvuvauhdin hidastuvan tulevaisuudessa mutta olevan hieman yli 2 prosenttia vuodessa vuosina 2000–2030. Valti-onvarainministeriö (2004) on sen sijaan paljon pessimistisempi. Se ennakoii kokonaistuotannon kasvavan 2,5 prosentin vuosivauhdilla periodilla 2000–2010 ja 2,25 prosentin vauhdilla periodilla 2010–2015. Työtuntien ennustetaan lisääntyvän 0,75 ja 0,5 prosenttia vuodessa vastaavilla kausilla. Työn tuottavuuden kasvuvauhdeiksi saadaan näin ollen 1,75 prosenttia molemmille jaksoille. Erikoista näissä laskelmissa on se, että muun kuin ICT-pääoman ei oleteta kontribuoivan ollenkaan bkt:n kasvuun. ICT-pääoman kontribuutioksi on sen sijaan oletettu 0,25 prosenttiyksikköä.

Tekemiimme laskelmiin liittyy paljon epävarmuutta. Ne eivät ole tarkkoja ennusteita, vaan niitä tulee tarkastella tapoina ajatella tulevaa kehitystä ja hahmottaa tuottavuuskehitykseen vaikuttavien tekijöiden keskinäistä merkitystä. Mielenkiintoinen opetus onkin se, ettei väestön ikääntymisen tuottavuuskehitykselle aiheuttama uhka ole kovin suuri muihin tekijöihin verrattuna. Teknologisen kehityksen vaikutus nimittäin dominoi kaikkien muiden tekijöiden vaikutusta. Jos mistä, niin siitä tulisi talouspolitiikan päättäjien kantaa huolta.

Ongelma tietenkin on se, ettemme tarkkaan tiedä, miten teknologia tulevaisuudessa kehittyy. Tärkeää on kuitenkin tiedostaa, että se on tulevan elintasomme keskeisin tekijä ja että siihen voi talouspolitiikalla myös vaikuttaa.



Suomi onkin nyt samalla tavoin uuden haasteen edessä kuin sata vuotta sitten. Miten saamme uudesta teknologiasta hyödyn niin, että elintasomme riittävä kasvu jatkuu tulevaisuudessakin? Tämä on talouspolitiikkamme keskeisin kysymys.

## Lähteet

- Baumol, W.J. (1967): Macroeconomics of unbalanced growth: The anatomy of urban crises, *American Economic Review* 57: 415–26.
- Gordon, R.J. (2004): Two centuries of economic growth: Europe chasing the American frontier, käsikirjoitus.
- Hjerppe, R. (1988): Suomen talous 1860–1985, kasvu ja rakennemuutos, Suomen Pankin julkaisuja, Helsinki.
- Jalava, J. (2003): Den nya ekonomin i Finland: produktion och användning av IKT, *Ekonomiska Samfundets Tidskrift*, 56: 17–24.
- Jalava, J. (2004a): Accounting for a century of Finnish economic growth: The roles of electricity and ICT, käsikirjoitus.
- Jalava, J. (2004b): Growth and productivity in the Finnish trade industry, 1975–2002: A national comparative perspective, käsikirjoitus.
- Jalava, J. & Pohjola, M. (2002): Economic Growth in the New Economy: Evidence from Advanced Economies, *Information Economics and Policy*, 14: 189–210.
- Jalava, J. & Pohjola, M. (2003): Tieto- ja viestintäteknologian kvantifiointi – haasteita tilastoinnille ja tutkimukselle, *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 99: 255–265.
- Jorgenson, D., Ho, M.S. & Stiroh, K. (2003): Lessons from the U.S. growth resurgence, *Journal of Policy Modeling* 25: 453–470.
- Jorgenson, D.W. & Motohashi, K. (2003): Economic growth of Japan and the United States in the information age, käsikirjoitus.
- Jorgenson, D.W. & Motohashi, K. (2004): Potential growth of the Japanese and U.S. economies in the information age, Discussion paper no. 88, Economic and Social Research Institute, Cabinet Office, Tokyo.
- Layard, R. (2003): Happiness: Has social science a clue?, Lionel Robbins Memorial Lectures, <http://cep.lse.ac.uk/layard/>
- Nordhaus, W. (2001): The progress of computing, käsikirjoitus.
- Oliner, S.D. & Sichel, D.E. (2003): Information technology and productivity: where are we now and where are we going?, *Journal of Policy Modeling* 25: 477–503.
- O'Mahony, M. & van Ark, B. (toim.) (2003): EU Productivity and Competitiveness: An Industry Perspective, Enterprise publications, European Commission.
- Oulton, N. (2001): Must the growth rate decline? Baumol's unbalanced growth revisited, *Oxford Economic Papers* 53: 605–27.

- Räisänen, H. (2004): Työvoiman tarjonnan ja työmarkkinoiden pitkän aikavälin muutostekijöitä, teoksessa *Taloukasvu ja julkistalous ikääntyneen väestön oloissa*, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 32/2004: 78-113.
- Su, B.W. (2004): The U.S. economy to 2012: signs of growth, *Monthly Labor Review*, February 2004: 23–36.
- Tiainen, P. (1999): Tuottavuus, teoksessa *Andreasson, K. ja Helin, V. (toim.), Suomen vuosisata*, Tilastokeskus.
- Valtiovarainministeriö (2004): *2000-luvun kasvupolitiikan haasteet*, Helsinki.

## Liite 2.1 Ikärakenteen ja koulutuksen vaikutus työpanoksen laatuun

Työvoima ei ole homogeeninen tuotannontekijä, vaan työntekijät eroavat toisistaan esimerkiksi sukupuolen, koulutuksen ja iän mukaan. Jos nämä tekijät vaikuttavat työn tuottavuuteen, niin silloin niissä tapahtuvat muutokset vaikuttavat myös tuottavuuden ja bruttokansantuotteen kasvuun.

Laskimme ns. laatukorjatun työpanoksen  $L$  selvittääksemme iän ja koulutuksen vaikutukset. Laatukorjatussa työpanoksessa on ristiintaulukoituna markkinatuotannon (pl. asunnot) palkansaajien ja yrittäjien tekemät työtunnit  $H$  sekä palkansaajakorvaukset  $W$  kolmen ikäryhmän  $i$  ja kuuden koulutustason  $k$  mukaan<sup>6</sup>. Oletamme, että luokkien palkat vastaavat niiden rajatuottavuuksia. Eri luokkiin kuuluvien työtuntien määrien havaitut muutosasteet voidaan silloin painottaa kyseisten ryhmien saamalla työkorvauksilla. Ikäryhmän  $i$  ja koulutustason  $k$  painokerroin  $b_{ik}$  on siis sen osuus työkorvauksista eli  $b_{ik} = W_{ik}/W$  tai täsmällisemmin ilmaistuna sen kahden perättäisen vuoden keskiarvo  $\bar{b}_{ik}$ .

Työpanoksen laadun muutos kunakin vuonna saadaan laskemalla yhteen kaikkien ikäryhmien ja koulutustasojen kontribuutiot laatukorjattuun indeksiin ja vähentämällä tästä työtuntien muutos:

$$\hat{L} - \hat{H} = \sum_{i,k} (\bar{b}_{ik} \hat{H}_{ik} - \hat{H}_{ik})$$

Kontribuutio työn tuottavuuden kasvuun saadaan lopulta kertomalla tämä termi työn tuloosuudella  $1-a$ . Pelkän ikärakenteen muutoksen tuottavuusvaikutuksen saa selville jättämällä koulutuksen kontribuution huomioimatta.

Aineiston rakensimme niin, että jaoin 36 soluun kansantalouden tilinpidon mukaiset vuosittaiset tehdyt työtunnit ajalla 1995–2003 käyttämällä Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen tietoja palkansaajien tehdyistä työtunneista iän ja koulutuksen mukaan vuosilta 1997–2002 (käytimme vuoden 1997 rakennetta myös vuosina 1996 ja 1995 sekä vuoden 2002 rakennetta vuonna 2003). Oletimme, että yrittäjien työvoimarakenne on sama kuin palkansaajilla.

Kansantalouden tilinpidon mukaiset työkorvaukset ovat palkansaajakorvaukset (eli palkat, palkkiot ja työnantajan sotumaksut) ja yrittäjille imputoitu työtulo, joka saadaan siten, että yrittäjien tekemät työtunnit kerrotaan palkansaajien keskimääräisellä tuntipalkalla, jossa ei huomioida sotumaksua. Kyseinen työtulo jaettiin vuosittain myös 36 soluun ajanjaksona 1995–2003 käyttäen apuna Tilastokeskuksen palkkarakennetilaston tietoja palkansaajien keskipalkoista iän ja koulutuksen mukaan vuosina 1995–2002 (käytimme vuoden 2002 rakennetta vuonna 2003). Oletimme jälleen, että yrittäjillä on sama palkkarakenne kuin palkansaajilla.

Taulukko L1 esittää laskelmien tulokset. Markkinatuotannossa (pl. asunnot) tehdyt työtunnit vähenivät peräti 22 prosenttia vuosina 1990–1994. Laman jälkeen työtunnit kasvoivat aina vuoteen 2001 asti. Yllä kuvatulla tavalla muodostettu laatukorjattu työpanos kasvoi vielä sitäkin seuraavana vuonna.

<sup>6</sup> Luokkia on kaikkiaan 36 kappaletta sillä työpanos on jaoteltu seuraavien ryhmien mukaisesti: palkansaaja tai yrittäjä (2), ikä: 15–24 v., 25–54 v. tai 55–74 v. (3), koulutus: ei perusasteen jälkeistä koulutusta, keskiaste, alin korkea-aste, alempi korkeakouluaste, ylempi korkeakouluaste tai tutkijakoulutusaste (6) ja  $2*3*6=36$ .

**Taulukko L1** Laaturajattu työpanos, tehdyt työtunnit ja muita muuttujia markkina-  
tuotannossa (pl. asunnot) vuosina 1996–2003 (indeksi 2000=100).

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002*	2003**
Tehdyt työtunnit, miljardia tuntia, H	2,708	2,798	2,858	2,947	2,995	3,005	3,002	2,976
Työtunnit indekseinä, H	0,904	0,934	0,954	0,984	1,000	1,003	1,002	0,994
Laaturajattu työpanos, L	0,892	0,924	0,948	0,977	1,000	1,006	1,012	1,003
Työpanoksen laatu, L/H	0,987	0,989	0,993	0,994	1,000	1,002	1,009	1,010
Työtulojen arvo, miljardia euroa	42,021	44,298	47,547	50,344	53,629	57,038	58,158	59,673
Bruttoarvonlisäyksen arvo, miljardia euroa	60,994	66,526	73,494	75,153	83,656	86,904	88,239	88,489
Työn tulo-osuus, 1-a	0,689	0,666	0,647	0,670	0,641	0,656	0,659	0,674
Työpanoksen laadun kontribuutio, prosenttiyksikköä	-0,01	0,13	0,28	0,03	0,42	0,16	0,45	0,02
Ikärakenteen muutoksen kontribuutio, prosenttiyksikköä	-0,01	0,13	0,09	-0,19	0,11	0,14	0,12	0,02

Työtulot ovat olleet noin 2/3 markkinatuotannon arvonlisäyksestä. Työpanoksen laatu – joka siis huomioi sekä iän että koulutusasteen vaikutuksen – kontribuoi työn tuottavuuden keskikasvuun 0,2 prosenttiyksikköä vuosina 1995–2003. Pelkän ikärakenteen kontribuutio oli 0,05 prosenttiyksikköä. Laadun kontribuutio aiheutui siten lähes yksinomaan koulutuksen vaikutuksesta.

**Liite 2.2** Markkinatuotannon kokonaistuottavuuden kehitys toimialoittain vuosina 1975–2003.

Taulukko L2 sisältää tiedot markkinatuotannon kokonaistuottavuuden kehityksestä toimialoittain eri osaperiodeilla sekä toimialojen keskimääräiset osuudet arvonlisäyksestä periodilla 1995–2003. Näitä lukuja käytetään kokonaistuottavuuden kasvuprojektoiden tuottamiseen siten, että bkt-osuus kerrotaan kunkin oletuksen mukaisella tuottavuuden kasvuvauhdilla.

**Taulukko L2** Kokonaistuottavuuden kasvu markkinatuotannon toimialoilla ja toimialojen osuudet arvonlisäyksestä.

	Toimiala	Keskikasvu eri periodeilla						Bkt-osuus 1995– 2003
		1975– 2003	1975– 1990	1990– 2003	1990– 1995	1995– 2000	1995– 2003	
A	Maa-, riista- ja metsätalous	4,0	3,4	4,7	3,8	6,3	5,2	0,054
B	Kalatalous	4,4	3,2	5,7	9,6	0,6	3,3	0,001
C	Mineraalien kaivu	5,7	8,8	2,1	6,6	-5,4	-0,5	0,004
D	Teollisuus	4,1	3,6	4,6	5,1	5,9	4,3	0,347
DA	Elintarv.,juomien ja tupakan valm.	2,6	2,1	3,2	4,1	2,6	2,7	0,028
DB, DC	Tekstiilien, vaatteiden, nahan ja nahkatuotteiden valm.	2,9	2,7	3,1	4,5	2,1	2,3	0,008
DD	Puutavaran ja puutuott. valm.	4,8	5,0	4,7	4,8	6,0	4,6	0,017
21	Massan, paperin ja pap.tuot. valm.	4,9	5,2	4,5	6,7	4,4	3,2	0,057
22	Kustantaminen ja painaminen	2,0	1,4	2,6	2,4	3,4	2,8	0,022
DF	Öljytuott., kocsin ja ydinp.ain.valm.	2,7	2,8	2,5	5,9	0,0	0,5	0,005
DG	Kemikaalien ja kem.tuott.valm.	2,7	3,3	2,1	2,6	2,7	1,7	0,021
DH	Kumi- ja muovituotteiden valmistus	3,1	4,9	1,1	2,0	1,0	0,6	0,011
DI	Ei-metall. mineraalituott.valm.	2,1	2,1	2,0	1,1	3,5	2,7	0,010
DJ	Metallien jalostus ja metallituott. valm.	4,1	5,3	2,8	5,4	1,5	1,2	0,038
DK	Koneiden ja laitteiden valm.	3,0	3,8	2,2	3,7	1,2	1,2	0,040
DL	Sähkötekn.tuott.ja opt.laite.valm.	6,2	3,7	9,3	9,3	16,0	9,2	0,069
DM	Kulkuneuvojen valmistus	1,3	0,8	1,9	3,7	1,8	0,8	0,013
DN	Muu valmistus ja kierrätys	2,2	2,9	1,3	2,1	2,3	0,9	0,008
E	Sähkö-, kaas- ja vesihuolto	2,5	1,3	4,0	3,7	2,8	4,1	0,032
F	Rakentaminen	0,9	1,5	0,3	0,6	-0,4	0,1	0,071
G	Kauppa	2,2	2,4	2,0	-0,1	3,2	3,3	0,145
H	Majoitus- ja ravitsemistoiminta	1,2	1,3	1,1	3,7	-1,4	-0,5	0,021
IA	Kuljetus ja varastointi	2,4	2,2	2,6	3,2	3,4	2,3	0,088
IB	Posti- ja teleliikenne	4,7	3,1	6,6	3,9	11,7	8,3	0,040
	<i>josta 642 Teleliikenne</i>	<i>6,4</i>	<i>4,3</i>	<i>8,8</i>	<i>5,2</i>	<i>16,3</i>	<i>11,1</i>	<i>0,028</i>
J	Rahoitus- ja vakuutus toiminta	3,3	3,1	3,6	-2,5	12,2	7,6	0,052
701, 7022, 703	Muu kiinteistötoiminta	-0,1	-2,1	2,3	3,8	2,7	1,4	0,026
KB	Liike-elämää palveleva toiminta	-0,3	-0,7	0,1	-0,7	1,5	0,6	0,077
	<i>josta 72 Tietojenkäsittelypalvelu</i>	<i>-0,6</i>	<i>-1,3</i>	<i>0,1</i>	<i>-3,2</i>	<i>1,7</i>	<i>2,3</i>	<i>0,02</i>
M+N+O+P	Muut yksityiset palv.	0,6	1,8	-0,8	-2,2	0,2	0,0	0,042

Lähde: Tilastokeskus.

### 3 TYÖVOIMAN TARJONNAN JA TYÖMARKKINOIDEN PITKÄN AIKAVÄLIN MUUTOSTEKIJÖITÄ

*Heikki Räisänen*

#### 3.1 Artikkelin tarkoitus ja tavoitteet

Tämän artikkelin tarkoituksena on esittää näkemyksiä työvoiman tarjontakysymyksistä Suomessa vuoteen 2030 saakka. Tarkastelu keskittyy rakennetekijöihin.

Aluksi tarkastellaan väestön odotettavissa olevaa kehitystä ja työvoimaan osallistumista sekä koulutusrakennetta. Tämä tarkastelu keskittyy työmarkkinoiden tarjontapuolen analysointiin. Rakenteellisen työttömyyden piirteitä käsitellään etenkin operationaalisesta näkökulmasta. Työvoiman kysyntätekijöitä pyritään myös alustavasti käsittelemään keskustelemalla pitkän aikavälin kasvusta, työllisyydestä ja työvoiman saatavuudesta.

Tarjonta- ja kysyntäpuolen tarkastelun jälkeen hahmotetaan pitkän aikavälin työmarkkinoiden tasapainoa ja pyritään muodostamaan edellä käsitellyistä eri komponenteista muodostuva konsistentti kokonaiskuva siitä, millaisia näiden keskeisten tekijöiden kehityskuva työmarkkinoilla voisi olla.

Lopuksi käsitellään pitemmän aikavälin työvoimapolitiikan linjausvaihtoehtoja, työvoiman tarjontapotentiaaleja sekä verotuksen, etuusjärjestelmien ja palkanmuodostuksen merkitystä keskustelemalla työvoimatasearvion epävarmuuksista sekä politiikkaimplikaatioista.

#### **Tulevaisuutta koskevien arvioiden luonne**

Koska tarkastelun aikajänne ulottuu aina vuoteen 2030 saakka, eikä kellään voi olla tietoa edes lyhyen aikavälin tulevaisuudesta, on aiheellista käsitellä tässä esitettävien näkemysten luonnetta. Työmarkkinat ovat tyypillisesti kehittyneessä hyvinvointiyhteiskunnassa alue, jossa toiminta muodostuu lukuisten eri tekijöiden välisen vuorovaikutuksen tuloksena. Tällaisia vaikuttavia tekijöitä ovat työvoimaresurssit ja niiden laadulliset ominaisuudet, työvoiman kysyntä sekä näiden kohtaaminen jollain markkinoilla muodostuvalla palkkatasolla. Verotus ja sosiaaliturva, väestön preferenssit työn ja sille vaihtoehtoisten toimintojen, kuten vapaa-ajan suhteen sekä työnantajien toiminta vaikuttavat siihen, millaiseksi työn tarjonta, kysyntä ja niiden välinen tasapaino muodostuu.

Työmarkkinoiden tulevaisuutta koskevien arvioiden luonne vaikuttaa luotettavammalta työvoiman tarjontapuolen, työvoimaresurssien käsittelyssä. Sen sijaan työvoiman kysynnässä jo hyvinkin lyhyen aikavälin tulevaisuutta koskevat arviot ovat epävarmoja. Kaikkein luotettavimmalta lähestymistavalta vaikuttaa väestöperusteinen tarkastelu.

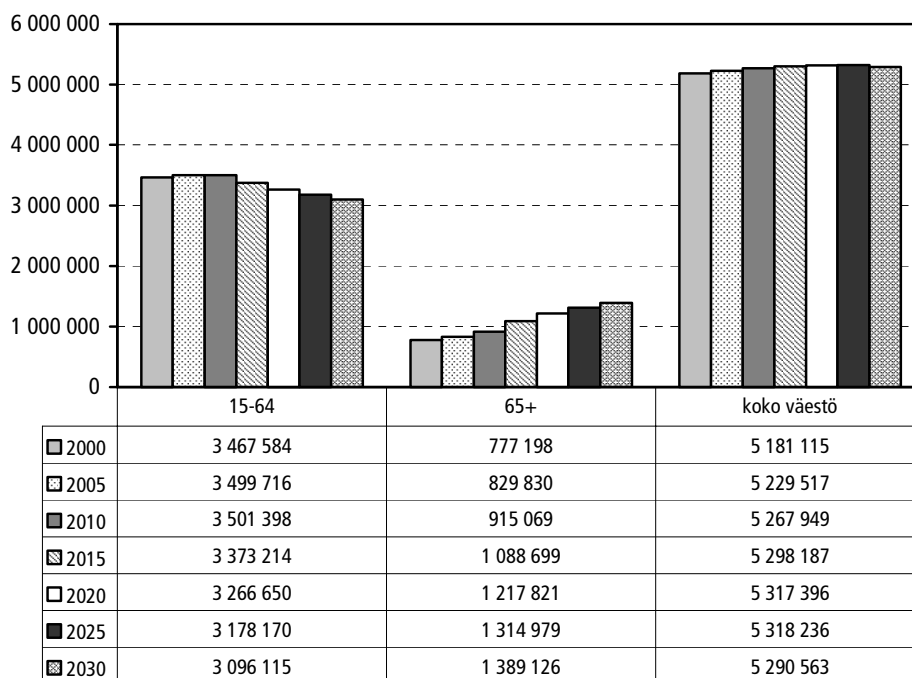
Kun tarkastelun aikaväli on 26 vuotta, kasvaa myös riski puhtaasti väestöllisten tekijöiden yllättävistä ja suuristakin muutoksista. Esimerkiksi väestön terveyskäyttäytymisen ja lääketieteen kehitys voi pidentää elinikää ja myös todellista työikää tulevaisuudessa, toisaalta esimerkiksi jokin uusi ja odottamaton terveysriski (esimerkiksi SARS -keuhkokuume nousi nopeasti globaaliksi terveysriskiksi, mutta laajimmat vaikutukset olivatkin kenties luonteeltaan taloudellisia) voi nopeasti muuttaa tilannetta. Vaikka perinteiset väestön määrään vaikuttaneet tekijät, kuten sodat, kulkutaudit ja luonnonmullistukset ovatkin kenties Suomessa keskipitkällä aikavälillä epätodennäköisiä tapahtumia, voi epätodennäköisiäkin tapahtumia silti sattua.

Tulevaisuuteen liittyy epävarmuus, mutta siihen voidaan silti pyrkiä varautumaan eräiden keskeisimpien tekijöiden kehityskuvan hahmottamisella. Työmarkkinoiden osalta ei ole kuitenkaan syytä olettaa, että yhden tekijän muuttuessa kaikki muutkin työmarkkinoiden tekijät muuttuvat vastaavalla tavoin, vaikka kyse olisi melko rajoittavan tuntuisesta väestöressurssista, koska työmarkkinoiden toimijat, ihmisyksilöt, yritykset ja muut organisaatiot voivat muuttaa käyttäytymistään, esimerkiksi siirtää tuotantoaan soveltuvien resurssien luo tai hankkia resursseja muualta Suomeen. Tämä tekee työmarkkinoiden tulevaisuuden hahmottamisesta poikkeuksellisen haastavaa.

### 3.2 Pitkän aikavälin työvoiman tarjonta

Pitkän aikavälin työvoiman tarjontaa lähestytään aluksi Tilastokeskuksen väestön trendiennusteiden avulla. Ne perustuvat viime vuosien syntyvyyden, kuolleisuuden ja muuttoliikkeen kehitykseen. Aluksi voidaan tehdä rajaus: tarkasteluajanjaksolla vuoteen 2030 saakka ei syntyvyyden kehityksellä ole työmarkkinoiden kannalta enää suoranaista merkitystä, koska 2020-luvun työvoima on noin viimeistä 5-vuotisikäryhmää lukuun ottamatta syntynyt. Rajaus pätee, ellei syntyvyydessä muutaman seuraavan lähivuoden kuluessa tapahdu jyrkkiä käännteitä. Syntyvyyden merkitys tästä eteenpäin vaikuttaa työmarkkinoihin lähinnä vuodesta 2030 eteenpäin.

**Kuvio 3.1** Tilastokeskuksen väestön trendiennuste vuosille 2000–2030, työ- ja eläkeikäinen väestö.



Lähde: Tilastokeskus, väestöennuste.

Mikäli nykyinen trendikehitys jatkuisi vuoteen 2030 saakka, vähenisi työikäisen väestön määrä vuoden 2000 tasosta vuoteen 2030 mennessä noin 370 000 henkilöllä. Vastaavasti eläkeikäisen tai ainakin 65 vuotta täyttäneen väestön määrä kasvaisi vuoden 2000 tasosta noin 610 000 hengellä. Tässä 0–14-vuotiaat lapset rajataan pois tarkastelusta, koska tässä oletetaan heidän merkityksensä työmarkkinoilla koko tarkastelujakson ajalla vähäiseksi.

### 65 vuotta täyttäneiden väestöresurssit työmarkkinoiden kannalta

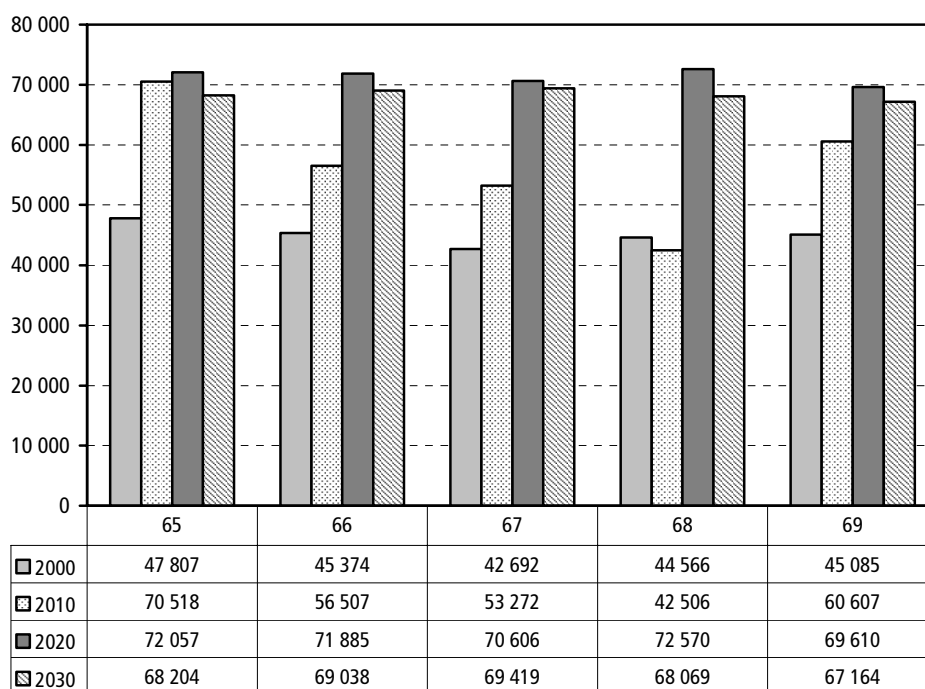
Yhteiskuntapoliittisena tavoitteena on ikääntyneen väestön työssäkäynnin lisääminen. Tähän pyritään vaikuttamaan mm. vuoden 2005 alusta voimaan tulevalla eläkeuudistuksella. Kun nykyisenä tavoitteena on myöhentää eläkkeelle siirtymisikää 2–3 vuodella ja sopeuttaa eläkejärjestelmä keskimääräiseen eliniän kasvuun<sup>1</sup>, voi vuoteen 2030 ulottuvalla tarkastelujaksolla olla mielekästä käsitellä erikseen 65–74-vuotiaiden kymmenvuotiskäryhmää potentiaalisesta työvoiman tarjontanäkökulmasta. Voidaan ajatella, että koulutustason paraneminen ja työelämän muutokset houkuttelisivat yhdessä muiden tekijöiden kanssa osan 65

<sup>1</sup> Laine (2004, 4–5)



vuotta täyttäneestä väestöstä ainakin ajoittain työmarkkinoille. Tällöin on tarkasteltava tarkemmin yksittäisiä ikäkohortteja välillä 65–69 vuotta, mistä 5-vuotiskäryhmästä pääosa eläkeikäisten työvoiman tarjonnasta voisi käytännössä muodostua.

**Kuvio 3.2** 65–69-vuotiaiden määrä 1-vuotiskäryhmittäin vuosina 2000–2030.



Lähde: Tilastokeskuksen väestöennuste.

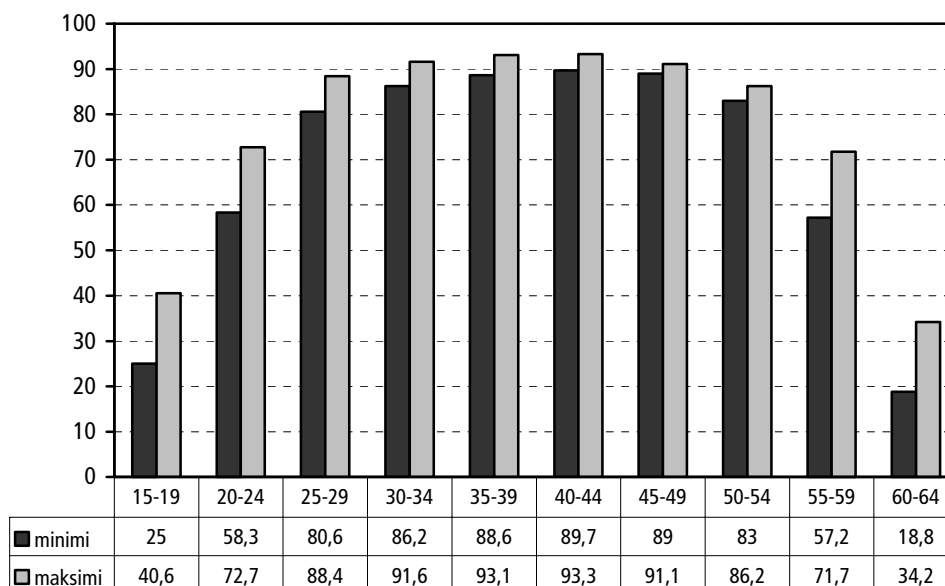
Työvoiman tarjonnan kannalta kiinnostavimmat työikäisen väestön ulkopuoliset ikäryhmät ovat 65–69-vuotiaat. Osa heistä voi olla kiinnostunut jatkamaan työssä tai osallistumaan siihen ainakin ajoittain. Väestöennusteen perusteella 65–67 sekä 69-vuotiaiden määrä kasvaa vuoteen 2020 saakka laskien hieman tältä tasoltaan vuoteen 2030. 68-vuotiaidenkin määrä käyttäytyy ennusteen mukaan muuten samoin, joskin ikäryhmän väestön määrä laskee vuodesta 2000 vuoteen 2010 lievästi.

Tämän 5-vuotiskäryhmän määrän muutoksen merkitys työmarkkinoilla voi olla kohtuullinen, koska väestön määrä kasvaa vuoden 2000 runsaan 225 000 hengen tasolta vuoteen 2010 mennessä jo 283 000 henkeen ja vuoteen 2020 peräti 357 000 henkeen laskien taas vuoteen 2030 342 000 hengen tasolle.

## Työvoimaan osallistuminen

Työvoimaan osallistumista koskevat arviot laaditaan seuraavaksi siten, että käytetään lähtökohtana Tilastokeskuksen väestön trendiennustetta ja sovelletaan siihen pitemmän aikavälin havaintoja eri ikäisen väestön työvoimaan osallistumisesta. Näin väestön ikärakenteen muutos tulee periaatteessa otetuksi huomioon käytettäessä historiallisia osallistumisasteita<sup>2</sup>. Niistä käytetään vuodesta 1985 vuoteen 2003 laskettuja 5-vuotiskäryhmiä keskiarvoja sekä minimi- ja maksimi-arvoja. Näin muodostetaan työvoimatase tarjontapuolen osalta tarkasteluajanjaksolle.

**Kuvio 3.3** Toteutuneet osallistumisasteiden minimi- ja maksimi-arvot 5-vuotiskäryhmittäin vuosina 1985–2003, %.



Lähde: Tilastokeskus, työvoimatutkimus, vrt. Työpoliittinen aikakauskirja.

Viisivuotiskäryhmittäisten osallistumisasteiden vaihteluväli on pitemmällä aikavälillä ollut suurin kaikkein nuorimmissa, 15–24-vuotiaiden, sekä kaikkein vanhimmissa, 55–64-vuotiaiden ryhmissä. Näiden ääripäiden välissä sijaitsevat ikäryhmät vaihtelevat nekin osallistumisestaan työmarkkinoille, mutta selkeästi vähäisemmässä määrin.

Seuraavaksi käytetään edellä esitettyjä vuosien 1985–2003 minimi- ja maksimi-arvoja sekä mediaaneja Tilastokeskuksen väestön trendiennusteen 5-vuotis-

<sup>2</sup> Työvoimaosuusien määrittelyssä on tehty vuosina 1997–1998 muutoksia. Aikasarjat ovat täysin yhdenmukaisia vuodesta 1989 lähtien.

ikäryhmittäisten työvoiman määrien arvioimiseksi. Tulokset esitetään työvoimataseen tarjontaosana.

Työvoiman tarjontavaihtoehtojen tarkastelu työikäisen väestön (joko 15–64- tai 15–74-vuotiaan) määrän trendiennusteen ja historiallisten osallistumisasteiden perusteella antaa asiasta systemaattisen näkemyksen, vaikka toteutuva kehitys voikin olla melko erilainen. Kuitenkin on syytä havaita, että suppeamman työikäisen väestön maksimiosallistumisasteilla arvioitu työvoiman tarjonta on vuoteen 2015 suurempi kuin minimiosallistumisasteilla laajemman työikäisen väestön tarjonta ja vuodesta 2020 lukien laajemman työvoiman minimiosallistumisasteilla arvioitu tarjonta on vain lievästi suurempi kuin historiallisilla osallistumisasteilla enimmillään markkinoilla olisi työvoiman tarjontaa suppeammasta työikäisestä väestöstä.

**Taulukko 3.1** 15–64 sekä 15–74-vuotiaan väestön määrän trendiennuste ja sen työvoimaan osallistumisen vaihtoehtoja vuoteen 2030, 1 000 henkeä<sup>3</sup>.

	2003 (toteutunut)	2010	2015	2020	2025	2030
<b>15–64 v. väestön määrä</b>	3 484	3 501	3 373	3 267	3 178	3 096
tarjonta, minimi	2 580	2 518	2 425	2 349	2 285	2 226
tarjonta, maksimi	2 580	2 714	2 614	2 532	2 463	2 399
tarjonta, mediaani	2 580	2 591	2 496	2 417	2 352	2 291
<b>15–74 v. väestön määrä</b>	3 926	4 006	4 018	3 980	3 855	3 761
tarjonta, minimi	2 600	2 576	2 584	2 559	2 479	2 419
tarjonta, maksimi	2 600	2 784	2 793	2 766	2 679	2 614
tarjonta, mediaani	2 600	2 660	2 668	2 654	2 560	2 498

Kannattaa myös huomata, että suhteessa vuoden 2003 toteutuneeseen työvoiman tarjontaan (jossa 65 vuotta täyttäneiden tarjonta oli 20 000 henkilöä), osallistumisasteen nousu pitemmän aikavälin historialliselle ylärajalleen merkitsisi työvoiman tarjonnan kasvua vielä vuonna 2015, jos kasvu tapahtuisi ainoastaan 15–64-vuotiaassa väestössä ja kasvua koko tarkastelujaksolla vuoden 2003 tilanteeseen nähden, jos laajemman työikäisen väestön historiallinen maksimiosallistumisaste toteutuisi. Voidaan todeta, että ainakin laskennallisesti työvoimapotentialiaalia on olemassa. Alustavasti siis väestötekijät asettavat rajoja, mutta osallistuminen vaikuttaa keskeisesti toteutuneeseen tarjontaan.

<sup>3</sup> Laskelmat perustuvat Tilastokeskuksen väestön trendiennusteeseen ja vuosien 1985–2003 osallistumisasteiden minimi-, maksimi- ja mediaaniarvojen sovittamiseen em. ennusteeseen.

Seuraavaksi tarkastellaan samaa asiaa 5-vuotiskäryhmittäin. Tarkoituksena on tarkentaa edellä käsiteltyä karkeaa makrotason tarkastelua ottamaan paremmin huomioon eri ikäisten väestöryhmien koon ja niiden työhönsallistumisen.

**Taulukko 3.2** Suppean työikäisen väestön määrä ja työvoiman tarjonnan vaihtoehtoja vuosille 2010, 2020 ja 2030 ikäryhmittäin, 1 000 henkilöä<sup>4</sup>.

	15– 19	20– 24	25– 29	30– 34	35– 39	40– 44	45– 49	50– 54	55– 59	60– 64	15– 64
<b>2010</b>	330	321	333	329	309	346	374	373	383	402	3 500
minimi	83	187	268	284	274	310	333	310	219	76	2 343
maksimi	134	233	294	301	288	323	341	322	275	137	2 648
mediaani	108	217	278	287	278	315	336	315	236	101	2 471
<b>2020</b>	285	299	332	324	335	329	307	339	361	355	3 266
minimi	71	174	268	279	297	295	273	281	206	67	2 212
maksimi	116	217	293	297	312	307	280	292	259	121	2 494
mediaani	93	202	277	283	302	300	276	286	223	89	2 330
<b>2030</b>	283	284	288	303	333	324	332	324	299	327	3 097
minimi	71	166	232	261	295	291	295	269	171	61	2 112
maksimi	115	206	255	278	310	302	302	279	214	112	2 374
mediaani	92	192	240	265	300	295	298	274	184	82	2 222

Kun väestön trendiennusteeseen perustuva ikärakenne ja sen historialliset osallistumisasteet otetaan huomioon, olisi työvoiman tarjonta jonkin verran vähäisempää kuin koko työikäisen väestön määrällä arvioituna. Ero johtuu siitä, että 5-vuotiskäryhmittäinen osallistumisasteiden tarkastelu ottaa huomioon väestön ikärakenteen muuttumisen työikäisen väestön sisällä ja sen painottumisen vanhempiin ikäryhmiin. Ero on suurin vuonna 2010, jolloin minimiosallistumisasteilla työvoiman tarjonta olisi 175 000 henkeä alempi kuin pelkällä työikäisen väestön määrällä arvioituna ja maksimiosallistumisasteilla 66 000 henkeä alempi. Erot supistuvat vuonna 2020 ja edelleen vuonna 2030 minimiosallistumisasteilla se olisi 114 000 henkeä ja maksimiosallistumisasteilla 25 000 henkeä. Taulukossa 3.2 on kuitenkin informaatiosisältönä myös eri ikäisen väestön määrää ja työvoiman tarjontaa koskevat arviot, eikä vain niiden summa. Kuten ikäryhmittäisten osallistumisasteiden erot osoittivat, suurimmat vaihteluvälit ovat nuorimmissa ja vanhimmista ikäryhmissä.

Kun tarkasteluun otetaan laajempi työikäinen väestö, voisi vastaavilla laskenta-perusteilla löytyä muutama kymmenen tuhatta henkeä lisää työvoiman tarjontaa. Vuosien 1985–2003 mediaaniosallistumisasteella (4 %) tarjontaa olisi tässä

<sup>4</sup> Laskelma perustuu Tilastokeskuksen väestön ikäryhmittäisen trendiennusteen ja vuosien 1985–2003 historiallisten 5-vuotiskäryhmittäisten osallistumisasteiden minimi-, maksimi ja mediaaniarvojen yhdistämiseen.

10-vuotiskäryhmässä 20 000 henkeä vuonna 2010 vaihteluvälin ollessa 16 000–35 000 henkeä. Enimmillään sitä olisi vuonna 2020 23 000–50 000 henkeä ja lähes saman verran kymmenen vuotta myöhemmin. Voidaan arvioida, että työvoimavarojen määrän ollessa niukka, kysyntää suuntautuu myös 65 vuotta täyttäneen väestön työpanokseen. Vaikka korkeimmat osallistumisasteet tällä 10-vuotiskäryhmällä löytyvät vuosilta 1985 ja 1986, oli vuoden 1989 korkeasuhdanteen luku 6,3 prosenttia myös hyvin korkea ja alhaisin osallistuminen, 3,2 prosenttia, löytyy vuodelta 1996, jolloin työmarkkinat olivat vasta toipumassa lamasta. 2000-luvun ensi vuosina 65 vuotta täyttäneiden osallistuminen on jälleen kasvanut. Voidaan arvioida, että 65 vuotta täyttäneiden työvoiman tarjonnan kasvulle on olemassa paineita ja näyttäisi, että jonkinlaista tarjonnan kysyntäjoustoja myös esiintyisi. Työvoiman määrän niukkeneminen voi kasvattaa jossain määrin tämän väestöryhmän työvoiman tarjontaa, mutta määrä ei kuitenkaan nouse muutamista kymmenistä tuhansista ylöspäin.

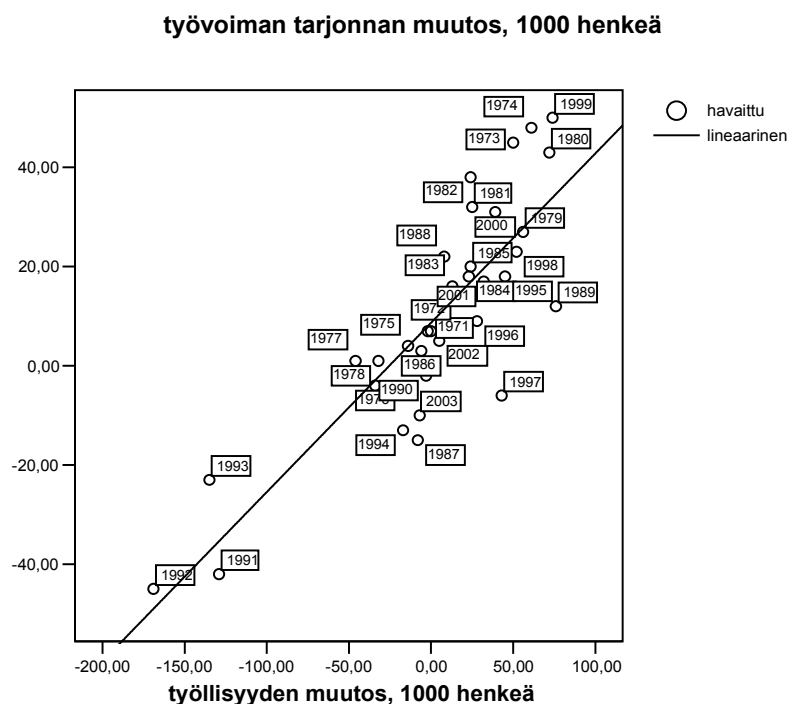
### **Tarjonnan jousto kysynnän suhteen**

Työvoiman tarjonnan kehitys voi olla pidemmällä aikavälillä enemmän riippuvainen rakenteellisista, kuten väestöperäisistä tekijöistä, mutta lyhyemmällä aikavälillä ajankohtainen työmarkkinatilanne vaikuttaa työvoiman tarjontaan. Seuraavaksi tarkastellaan työvoiman kysynnän (tässä tarkastellaan kysyntänä vain työllisyyttä, koska avoimina työpaikkoina ilmenevä työvoiman kysyntä ei ole julkisen työnvälityksen vaihtelevien markkinaosuuksien vuoksi aikasarjana täysin vertailukelpoinen, vaikka markkinaosuustieto onkin saatavissa vuodesta 1993 lukien<sup>5</sup>) vaikutusta työvoiman tarjonnan muutoksiin.

---

<sup>5</sup> Heinonen, Hämäläinen, Räisänen, Sihto & Tuomala (2004, 82).

**Kuvio 3.4** Työvoiman tarjonnan ja kysynnän muutosten riippuvuus vuosina 1971–2003.



Lineaaristen regressiomallien kulmakertoimia voidaan tulkita tarjonnan joustoksi kysynnän muutosten suhteen. Vuosina 1971–2003 1 000 hengen työvoiman kysynnän lisäys lisäsi työvoiman tarjontaa keskimäärin 340 hengellä, mikä merkitsee samalla sitä, että kaksi kolmannesta kysynnän kasvusta on pitemmällä aikavälillä leikannut työttömyyttä. Vuosina 1971–1980 vastaava kysynnän muutos lisäsi tarjontaa 440 hengellä, 1980-luvulla vain 280 hengellä (yksi poikkeava havainto vaikuttaa voimakkaasti malliin) ja 1990-luvulla 310 hengellä. 1990-luvun lamavuosien jälkeen, vuosina 1995–2003 tarjonnan kasvu on ollut peräti 610 henkeä tuhannen hengen kysynnän lisäystä kohden. Tämä kuvastaa myös lama- ja sen jälkeisten kasvuvuosien poikkeuksellista työvoiman tarjontatilannetta. Kysynnän piristyessä työmarkkinoille tuli runsaasti uutta työvoimaa esimerkiksi koulutuksesta, jossa monet olivat täydentäneet opintojaan ja/tai vetäytyneet muuten markkinoilta työvoiman kysyntätilanteen ollessa huono.

Tarkastelun kannalta kiintoisissa ikäryhmissä on katsottu vastaavia tarjontajoustoja vuodesta 1987 vuoteen 2003 ulottuvalla jaksolla, lisäksi tarkasteltiin erikseen 1990-luvun kasvuvuosien tilannetta vuodesta 1995 alkaen.

Tulosten perusteella voidaan sanoa, että nuorimmat ikäryhmät, 15–24-vuotiaat, tulevat työmarkkinoille ja lähtevät sieltä jossain määrin kysyntätilanteen mukaan. 25–54-vuotiaiden ikäryhmässä jousto on pitemmällä aikavälillä lähellä nollaa, mutta vuosina 1995–2003 hyvin suuri. 55–64-vuotiaiden kymmenvuotiskäryhmässä jousto on pitemmällä aikavälillä lähellä nollaa ja vuosina 1995–2003 negatiivinen. 65 vuotta täyttäneiden ikäryhmässä osallistumisen muutokset eivät näyttäisi olevan suoraan yhteydessä kysyntätekijöihin. Ikääntyneiden ja 65 vuotta täyttäneiden osalta työmarkkinoille osallistumista ei voida ainakaan alustavan analyysin perusteella selittää suoraan kysyntätekijöiden vaikutuksella, vaan ilmeisesti rakenteelliset ja yksilölliset tekijät vaikuttavat asiaan. Vuosien 1995–2003 55–64-vuotiaiden negatiivinen tarjontajousto kysyntään nähden voi kuvata ikääntyneen työvoiman syrjäytymistä työvoiman kysynnästä tilanteessa, jossa markkinoille tuli poikkeuksellisen paljon uutta työvoimaa ja työttömiä työnhakijoita oli runsaasti<sup>6</sup>.

Edellä esitetystä ei voida välttämättä päätellä pitemmän aikavälin tarjontaa koskien paljoakaan, mutta kenties nuorten tietynlainen herkkäliikkeys markkinatilanteeseen nähden ja ikääntyneiden osallistumisen selittyminen muilla kuin suoraan kysyntätekijöiden muutoksilla voi toimia vihjeenä.

### **Koulusrakenne ja työvoiman tarjonta**

Koulutetun työvoiman tarjonta riippuu paitsi koulutusjärjestelmästä, myös työmarkkinoiden toiminnasta. Koulutus on myös tapa jäsentää työmarkkinoiden kysyntä- ja tarjontapuolen välisiä yhteyksiä. Koulutusjärjestelmä pyrkii paitsi tuottamaan työmarkkinoiden kysymää työvoimaa, se myös pyrkii ennakoimaan tulevia kvalifikaatioprofiileja. Koulutetun työvoiman hyvä saatavuus voi myös luoda kysyntää.

Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa (opetusministeriö 2004) asetetaan tavoitteeksi, että vuoteen 2015 mennessä vähintään keskiasteen tutkinnon suorittaneiden osuus 25–29-vuotiaasta väestöstä kohoaa nykyisestä 85 prosentista 90 prosenttiin ja korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden osuus 30–34-vuotiaasta väestöstä kohoaa nykyisestä 40 prosentista 50 prosenttiin. Mikäli näin käy, kasvaa myös ko. ikäryhmien koulutetun työvoiman tarjonta työmarkkinoilla, jos väestöennusteet toteutuisivat.

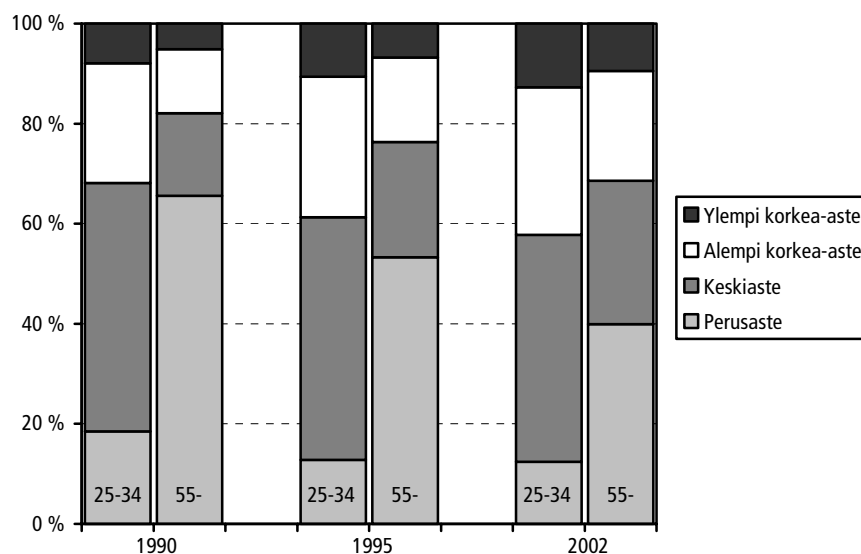
Työministeriön pitkän aikavälin Työvoima 2020 -hankkeen tulosten perusteella keskimääräistä enemmän korkeakoulutusta edellyttävät ns. osaamisammattit kasvatteisivat osuuttaan työllisyydestä vuoden 2000 kolmanneksen tasolta vuo-

---

<sup>6</sup> Regressiosuorien nolasta poikkeavia ja tilastollisesti merkitseviä kulmakertoimia havaittiin seuraavasti: 15–24-vuotiaat vuosina 1987–2003: 0,185 ja vuosina 1995–2003: 0,398; 25–54-vuotiaat vuosina 1995–2003: 0,513.

den 2020 yli 42 prosenttiin (vrt. Poropudas 2004). Koulutustason nousu liittyy myös työelämän muutoksiin. Korkeammin koulutetut ovat yleensä enemmän työllisenä kuin vähemmän koulutetut, mutta asiaa on tarkasteltava ikäryhmittäin, koska Suomessa eri ikäryhmien koulutustasot poikkeavat toisistaan huomattavan paljon nuorten eduksi.

**Kuvio 3.5** 25–34-vuotiaiden ja 55 vuotta täyttäneiden koulutusaste vuosina 1990, 1995 ja 2002.



Lähde: VATT, Talouden rakenteet.

Nuorempien, jo koulutuksensa pääosin suorittaneiden 25–34-vuotiaiden ja ikääntyneiden, pian työmarkkinoilta poistumassa olevien ikäryhmien koulutusasteen vertailu osoittaa, että aiemmin hyvin voimakas nuorten ja varttuneiden koulutusaste-ero on tasoittumassa.

Voidaan tietysti kysyä, mikä merkitys yleisellä koulutustason nousulla ja ikäryhmien koulutustasoerojen supistumisella on jatkossa. Nuorilla on hiljattain koulutuksesta tulleina kuitenkin aina keskimäärin paremmat opiskelussa hankitut valmiudet kuin vanhemmilla ikäryhmillä. Tällöin työmarkkinoiden toimintaan kuuluva kvalifikaatioperusteinen selektiivisyys voi toimia ikäryhmien välillä, vaikka koulutustaso olisikin sama. Tietyllä tavoin parempi koulutustaso on kuitenkin rakenteellinen tekijä, joka suosii pitempään työelämässä pysymistä.



### 3.3 Hävitetäänkö rakenteellinen työttömyys?

Rakenteellinen työttömyys johtuu työvoiman kysynnän ja tarjonnan toisiaan vastaamattomuudesta, joka voi olla esimerkiksi alueellista tai ammatillista. Rakennetyöttömyyden näkökulmasta työttömyys voidaan jakaa suhdanne- ja trendikomponentteihin. Tällöin suhdannekomponentti vaihtelee työvoiman kysynnän mukaan, mutta trendin muuttaminen edellyttää työmarkkinoiden toiminnan rakenteellisia parannuksia. Talouskasvun työttömyyttä alentava vaikutus kohdistuu lähinnä suhdannekomponenttiin. Rakenteellisen työttömyyden raja on talouden toiminnan kannalta tärkeä tekijä, koska rajan alittaminen kiihdyttää inflaatiota. Rakenteellisen työttömyyden tasokin on silti dynaaminen ja muuttuu muiden työttömyyteen vaikuttavien tekijöiden muuttuessa. Rakennetyöttömyyttä voidaan arvioida erilaisilla indikaattoreilla, jotka liittyvät hintojen (NAIRU) tai palkkojen (NAWRU) muutoksiin. (Räisänen, toim. 2002). Näistä käsitteistä voidaan erottaa aikahorisontin mukaan NAIRU sekä lyhyen ja pitkän aikavälin NAIRU. Perusajatus on kaikissa sama eli vakaata inflaatiota vastaava työttömyysaste ja erona tarkastelun aikaväli (Turner et. al. 2001/2, 174). Suomessa tehdyt NAIRU-estimaatit ovat olleet herkkiä käytetylle menetelmälle, selittäjien valinnalle sekä aineistolle (Holm – Somervuori 1997).

#### **Rakenteellisen työttömyyden operationalisointia**

Tämän artikkelin kysymyksenasettelun kannalta on tärkeää pohtia, miten työvoimaresurssien niukkeneminen ja ikärakenteen muutos saattaisivat vaikuttaa rakenteelliseen työttömyyteen. Tätä pohdiskelua varten on rakenteellista työttömyyttä pyrittävä operationalisoimaan.

**Taulukko 3.3** Rakenteellisen työttömyyden operationaalisia mittoja vuosina 1997 ja 2003.

	1997	2003	2003–1997 muutos	2003–1997 muutos, %
A. Pitkäaikaistyöttömyys	124 699	72 400	-52 200	-41,9
B. Toistuvaistyöttömyys (12/16 kuukautta)	63 200	42 700	-20 500	-32,4
C. Aktiivisten toimenpiteiden jälkeinen työttömyys	58 200	40 400	-17 800	-30,6
D. Toistuva osallistuminen aktiivisiin toimenpiteisiin	22 600	18 600	-4 000	-17,7
Rakenteellinen työttömyys (A+B) suppea	187 700	115 100	-72 600	-38,7
(A+B+C)	245 900	155 500	-90 400	-36,8
(A+B+C+D) laaja	268 500	174 100	-94 400	-35,2

Lähde: Työministeriö, työnvälitystilastot.

Taulukossa 3.3 on tarkasteltu rakenteellisen työttömyyden eri komponenttien muutosta kahden ajankohdan välillä. Yhdenjaksoinen pitkäaikaistyöttömyys on laskenut kaikkein eniten (joskin on jälleen kääntymässä kasvuun vuonna 2004), vähiten laskua on ollut toistuvassa osallistumisessa aktiivisiin toimenpiteisiin. Tässä esitetyt rakennetyöttömyyden komponentit<sup>7</sup> ovat aktiivitoimien osalta osittain päätösperäisiä. Aktiivitoimien määrä ja toimeenpano vaikuttavat suoraan varantovaikutuksena myös yhdenjaksoisen pitkäaikaistyöttömyyden tasoon, mutta eivät voi tehdä niin pitemmällä aikavälillä, koska tällöin kohdennuksesta riippuen joko pitkäaikaistyöttömyyden varanto jäykistyy edelleen tai sitten tulovirta siihen kasvaa ja toistuvaistyöttömyys tai aktiivisten toimenpiteiden jälkeinen työttömyys voivat kasvaa, mikäli rakennetyöttömyyttä pyrittäisiin alentamaan yksinomaan aktiivitoimien varantoa lisäämällä tai kohdennusta muuttamalla.

<sup>7</sup> Tässä esitetyn rakennetyöttömyyden operationalisoinnin on työministeriössä kehittänyt Ilkka Nio.

**Taulukko 3.4** Estimoitu alkaneen työnhaun ja työttömyyden kesto henkilöille ja tilastoitu päätyneen työttömyyden kesto jaksoille, viikkoa<sup>8</sup>.

Vuosi	Estimoitu työttömän		Tilastoitu päätyneiden työttömyysjaksojen kesto
	Estimoitu työnhakijan alkaneen työnhaun kesto	työnhakijan alkaneen työttömyyden kesto	
1981	22	20	14
1982	24	22	15
1983	28	25	16
1984	29	25	15
1985	31	25	16
1986	35	27	17
1987	37	27	15
1988	36	27	16
1989	34	24	14
1990	30	22	12
1991	33	35	13
1992	47	60	18
1993	63	87	21
1994	83	102	25
1995	81	104	25
1996	80	98	24
1997	82	98	22
1998	77	86	21
1999	73	81	19
2000	73	80	18
2001	68	75	18
2002	69	75	17
2003	68	75	16

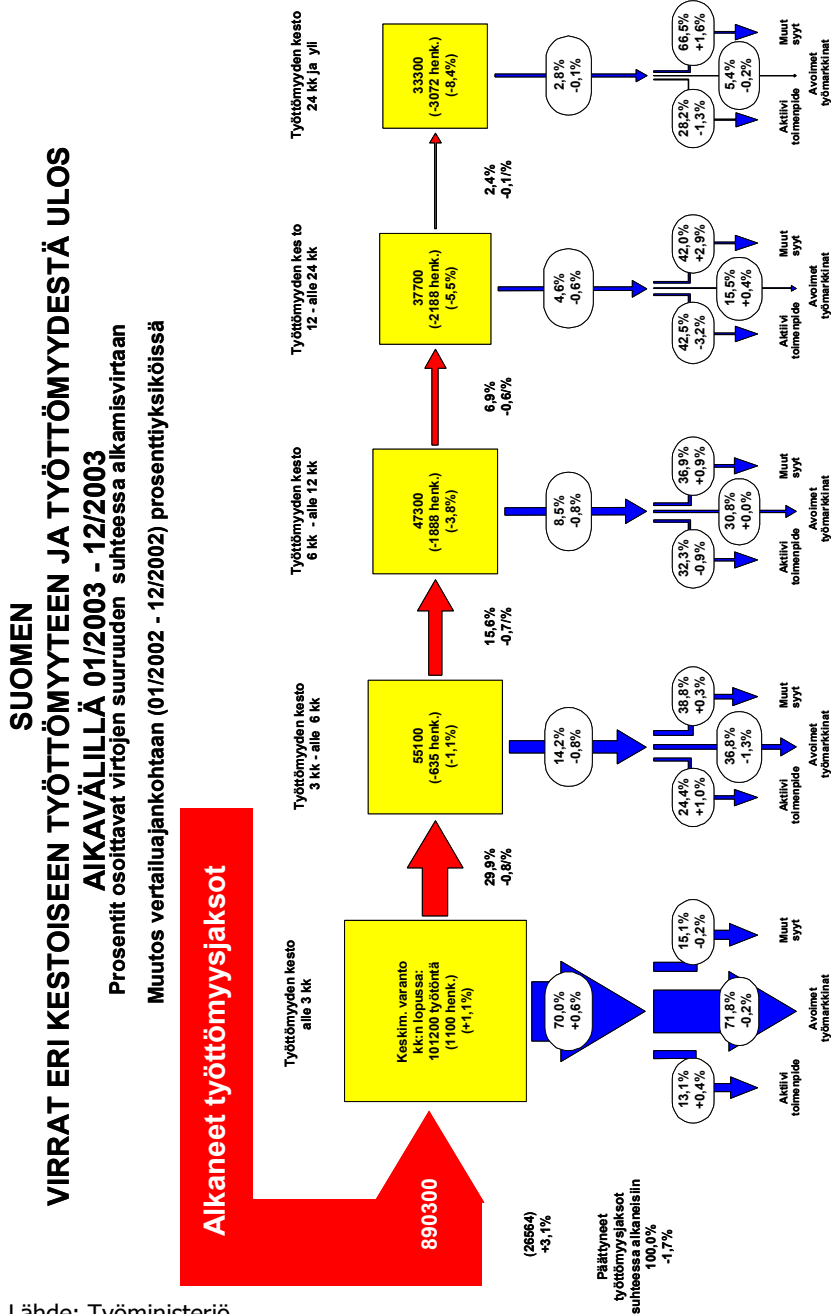
Lähde: Työpoliittinen aikakauskirja, tilasto-osa.

Taulukossa 3.4 on esitetty laskelma työnhakijan työnhaun kestosta sekä työttömän työttömyyden kestosta ja verrattu näitä päätyneen työttömyyden jaksodynamiikkaan. Henkilöille lasketut kestoarvot ovat voimakkaasti, jopa moninkertaisesti pidentyneet 1990-luvulla edelliseen vuosikymmeneen nähden, mutta ovat sittemmin myös lyhentyneet melko voimakkaasti. Työttömyysjaksojen kestot kasvoivat nekin, mutta selvästi maltillisemmin ja lyhennys on ollut huomattava. 1980-luvulla estimoitu työnhaun kesto oli estimoitua työttömyyden kestoa pidempi, mutta tilanne kääntyi päinvastaiseksi 1990-luvulla. Tämä viittaa ko. ryhmien koostumuksen muutokseen. Kun päätyneiden työttömyysjaksojen kesto on lyhentynyt suhteellisesti enemmän kuin työnhakijalle estimoitu työttömyyden kesto, heijastaa tämä työmarkkinoiden valikoivuutta. Vaikka dynamiikka on suurta, kohdistuu kysyntä vain tiettyyn osaan työttömistä työnhakijoista ja joukossa on todella pitkällä työttömyyden kestoilla olevia henkilöitä. On kuitenkin huomattava, että esitettyjen laskelmien varantoluvut eivät ole tavanomaisia yhden het-

<sup>8</sup> Työnhakun kestolaskelma perustuu kuukauden aikana olleiden työnhakijoiden määrän suhteuttamiseen uusien työnhakijoiden määrään. Työttömyyden kestolaskelma on vastaavalla tavoin kuukauden aikana työttömänä olleiden määrän suhteutus uusien työttömien määrään.

ken poikkileikkauksia, vaan kuvaavat enemmän toimintaa koko kuukauden aikana.

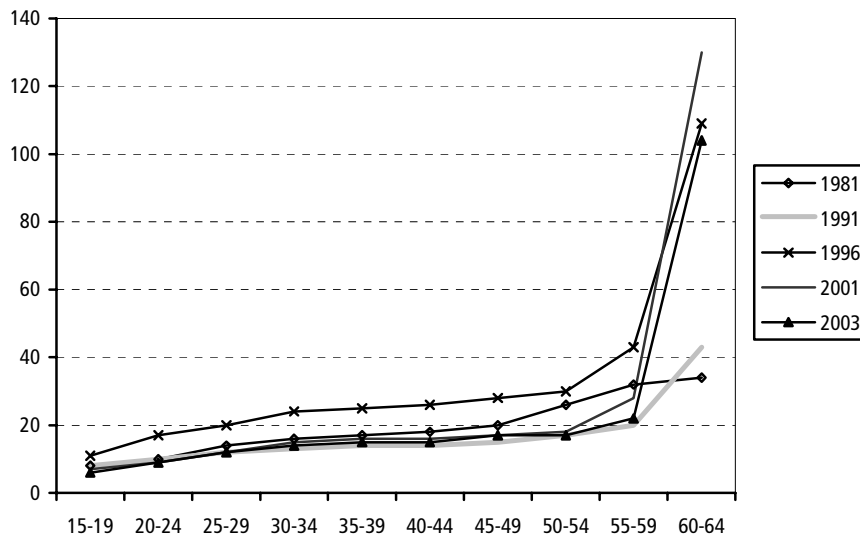
**Kuvio 3.6** Työttömyysvirrat ja varannot vuonna 2003



Lähde: Työministeriö.

Oheinen työttömyyden virta-varanto -kuvio ilmentää juuri sitä, kuinka lyhytkestoisen työttömyyden dynamiikka on suurta, jopa seitsemän päättynyttä työttömyysjaksoa kymmenestä vuonna 2003 päättyi ennen kolmen kuukauden työttömyyden kestoja. Pitkäkestoisen työttömyyden virrat ovat puolestaan ohuita ja keston kasvaessa avoimille työmarkkinoille työllistymisen osuus supistuu. Kuvion perusviesti on pysynyt useita vuosia samanlaisena, vaikka jatkuvasti tapahtuu muutoksia. Rakenteellisen työttömyyden suoraviivaiseen arviointiin kuvio ei sovellu, sillä toistuvaistyöttömyyttä ja toimenpiteiden jälkeistä työttömyyttä esiintyy myös lyhyissä jaksoissa. Kuitenkin varannon jäykistyminen pitempikestoisessa työttömyydessä osoittaa myös rakenteellisen työttömyyden purkamiseen liittyvät vaikeudet: kaikki poistumavirrat suhteessa varantojen kokoon ovat ohuita.

**Kuvio 3.7** Päättyneiden työttömyysjaksojen kesto iän mukaan viikkoina, valikoituja vuosia



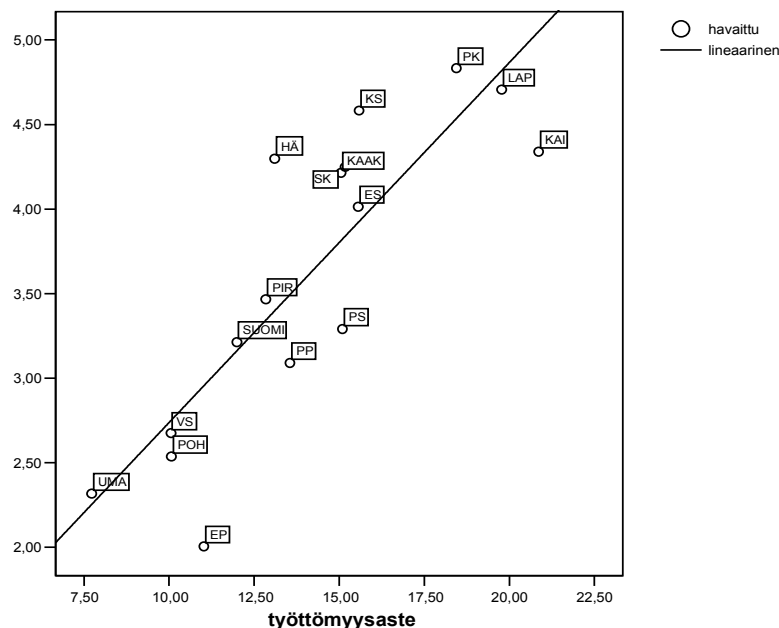
Lähde: Työpoliittinen aikakauskirja, tilasto-osa.

Kun rakenteellinen työttömyys yhdistyy käytännössä myös talouden ja työelämän muutoksiin sekä tästä seuraaviin uusiin ammatillisiin vaatimuksiin, on ikääntyneillä työntekijöillä taipumus työttömäksi jäätyään olla työttömänä varsin pitkään. Tätä käyttäytymismallia on lisäksi suosittu sillä, että ikääntyneiden vakuutusperusteisen työttömyysturvan maksupäivien enimmäiskesto ei ole rajattu (lisäpäiväoikeus). Vuodesta 1981 lukien joka vuosi vanhempien 5-vuotiskäryryhmien työttömyyden kesto on pitempi (muutamassa tapauksessa sama kuin edeltävän 5-vuotiskäryryhmän) kuin nuorempien. Vaikka nuorillakin esiintyy pitkäkestoista ja rakenteellista työttömyyttä, keskimäärin tämä malli näyttää hyvin pysyvältä.

## Työttömyys ja pitkäaikaistyöttömyys

Kuviossa 3.8 on tarkasteltu työttömyysasteen ja pitkäaikaistyöttömyysasteen välistä riippuvuutta TE-keskusalueittain. Laskelma perustuu vuosien 1999–2003 keskimääräiseen työvoiman, työttömien työnhakijoiden ja pitkäaikaistyöttömien määrään. Laskettaessa keskimääräinen työttömyysasteen ja pitkäaikaistyöttömyysasteen välinen riippuvuus, saadaan tulokseksi yhden prosenttiyksikön muutoksen työttömyysasteessa "aiheuttavan" keskimäärin 0,21 prosenttiyksikön vastaavansuuntaisen muutoksen pitkäaikaistyöttömyysasteessa<sup>9</sup>. Kuviota lukies- sa huomio kiinnittyy joidenkin alueiden melko suureen poikkeamaan regres- siosuorasta. Suoran alapuolella olevat alueet ovat onnistuneet kokonaistyöttö- myyttään paremmin pitkäaikaistyöttömyyden torjunnassa, sen sijaan suoran päällä olevilla alueilla tilanne on päinvastainen. Kokonaistyöttömyyteen nähden odotettua korkeampi pitkäaikaistyöttömyysaste viittaa korkeaan rakenteelliseen työttömyyteen alueella.

**Kuvio 3.8** Työttömyysasteen ja pitkäaikaistyöttömyysasteen välinen riippu- vuus TE-keskusalueittain vuosina 1999–2003 keskimäärin sekä regressiosuora<sup>10</sup>.  
pitkäaikaistyöttömyysaste



Lähde: Tilastokeskus, työvoimatutkimus ja työministeriö, työnvälitystilastot.

<sup>9</sup> Malli on laskettu ilman kuviossa näkyvää koko maan havaintoa. Malli on tilastollisesti merkitsevä 99,9 %:n luottamustasolla.

<sup>10</sup> Työttömyysaste (pitkäaikaistyöttömyysaste) on kuviossa työttömien työnhakijoiden (pitkäaikais-työttömien) prosenttinen osuus työvoimasta vuosina 1999–2003 keskimäärin.

Esitettyjen tarkastelujen perusteella voidaan päätellä, että rakenteellisessa työttömydessäkin on tiettyä dynamiikkaa. Tätä osoittavat rakenteellista työttömyyttä kuvaavien indikaattorien tason lasku 35–39 prosenttia niinkin lyhyessä ajassa kuin kuudessa vuodessa. Toisaalta työttömyyden varanto jäykistyy vaikeasti purettavaksi jo varsin nopeasti alkutyöttömyyden jälkeen, mitä indikoi virtavaranto –tarkastelu. Henkilötasolla arvioidut työhaun ja työttömyyden kestot ovat 2000-luvun alkuvuosina huomattavan paljon pidempiä kuin ennen 1990-luvun lamaa, vaikka erityisesti työttömyyden odotettu kesto onkin lyhentynyt paljon. Työttömyyden jaksodynamiikassa ollaan palattu jo "normaalitasolle", mutta tämä myönteinen kehityspiirre heijastuu vain vähän rakenteelliseen työttömyyteen. Lähinnä vaikutusmekanismina on ennaltaehkäisy eli työttömyyden pitkittymisen estäminen. Työvoiman painottuessa vanhempiin ikäryhmiin on erityisen tärkeää estää työttömäksi joutuminen tai viimeistään löytää ratkaisu nopeasti työttömyyden alussa, sillä vanhempien ikäryhmien työttömyyden kesto näyttää erilaisissa työmarkkinatilanteissa olevan säännönmukaisesti nuorempia ikäryhmiä pidempi. Rakenteellisen työttömyyden purkamista vaikeuttavat myös alue-erot: joillain alueilla työttömyys on luonteeltaan selvästi rakenteellisempaa kuin joillain toisilla alueilla. Vaikka siis työvoiman kysyntä kasvaisikin, voi kunkin alueen oma työtön työvoima toimia vaihtelevasti todellisena työvoimapotentialina. Kokonaistyöttömyyteen nähden korkea pitkäaikaistyöttömyysaste viittaa siihen, että kysynnän ja tarjonnan on vaikea kohdata toisiaan.

Työvoimaresurssien niukkeneminen voi vaikuttaa työvoiman kysynnän kohdistumiseen jossain määrin aiempaa voimakkaammin työttömyyteen, millä on ainakin pitempikestoiseen työttömyyteen valuman supistumisen kautta rakenteellista työttömyyttä vähentävä vaikutus. Tällaisessa työmarkkinatilanteessa on myös mahdollista, että työttömyysasteen lasku yhdellä prosenttiyksiköllä laskee pitkäaikaistyöttömyysastetta enemmän kuin 0,2 prosenttiyksiköllä. Kun rakenteellista työttömyyttä voidaan lähivuosina edelleen saada alenemaan, jää jäljelle kuitenkin sen kova ydin, jossa työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaamista tulee olemaan varsin vaikea saada aikaan. Työmarkkinoiden toimivuutta monipuolisesti edistävien keinojen käyttö olisi tällaisessa tilanteessa tärkeää.

### 3.4 Kysyntätekijöiden merkityksestä

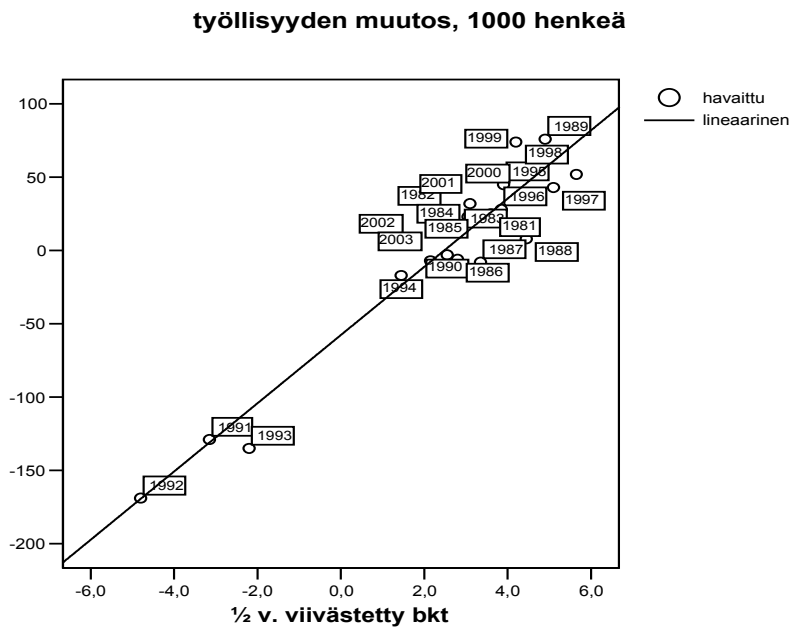
Kysyntätekijöihin liittyviä näkökohtia on pyrittävä arvioimaan osana pitemmän aikavälin työmarkkinoiden kehityspiirteitä. Ongelmana on, että kysyntätekijöitä on varsin hankalaa arvioida jo suhteellisen lyhyelläkin aikavälillä.

Työllisyyden muutos on ollut melko vakaasti pitemmälläkin aikavälillä riippuvainen talouden kasvusta. Puolella vuodella viivästetyn kansantuotteen kasvun ja työllisyyden muutoksen välinen riippuvuus osoittaa, että tarvitaan noin 2,5 prosentin kansantuotteen lisäys, jotta työllisyys pysyy ennallaan. Tarjontavaikutuk-

sen vuoksi työttömyyden alentamiseen tarvitaan vielä tätäkin suurempi kasvuykäys, keskimäärin noin kolmen prosentin ylittävä bkt:n muutos. 1990-luvun lamavuosien jälkeen kasvun työllisyysisältö on kuitenkin jonkin verran parantunut talouden palveluvaltaistumisen takia. Vuosien 1994–2003 riippuvuuden perusteella jo alle kahden prosentin (noin 1,8 %:n bkt:n muutos) kasvu voisi keskimäärin riittää työllisyyden ennallaan pysymiseen.

Alueelliset erot työllisyyden kasvussa ovat olleet huomattavan suuria. Sekä työllisyysasteen nousu että työttömyysasteen lasku ovat jääneet perinteisillä alityöllisyysalueilla Lapissa, Kainuussa ja Pohjois-Karjalassa muita alueita vaatimattomammiksi. Kuitenkin näidenkin alueiden välillä on eroja: Lapissa on kyetty Pohjois-Karjalaan nähden samansuuruisella työllisyysasteen kasvulla laskemaan työttömyyttä noin kaksi prosenttiyksikköä enemmän, mitattiinpa muutosta sitten työvoimatutkimuksen luvuin tai työttömien työnhakijoiden avulla. Prosenttiyksikkömuutokset ovat olleet sekä työllisyyden kasvussa että työttömyysasteen laskussa suurimmat Hämeessä. Suhteessa työllisyyden paranemiseen on Etelä-Pohjanmaalla onnistuttu työttömyysasteen laskussa parhaiten. Pohjois-Pohjanmaan ja Uudenmaan työttömyysasteen lasku on ollut suhteessa työllisyyden voimakkaaseen paranemiseen heikointa. Tilanne voi selittyä työttömyyden rakenteella suhteessa työvoiman kysyntään sekä muuttoliikkeellä.

**Kuvio 3.9** Kasvun ja työllisyyden muutoksen välinen riippuvuus vuosina 1981–2003<sup>11</sup>.

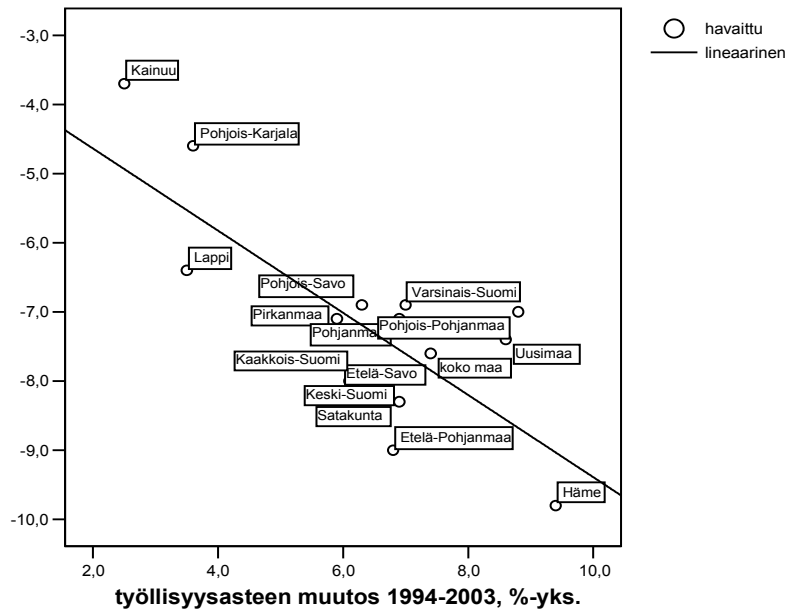


<sup>11</sup> Pitemmällä aikavälillä se kriittinen kasvutekijän raja, jonka jälkeen työllisyys alkaa kasvaa, on noin 2,5 %:n kansantuotteen vuosikasvu. Mallissa on käytetty puolella vuodella viivästettyä kasvua.



**Kuvio 3.10** Työllisyysasteen ja työttömyysasteen muutosten välinen riippuvuus TE-keskuksittain vuosien 1994 ja 2003 välillä<sup>12</sup>.

**työttömyysasteen muutos 1994-2003, %-yks.**



Lähde: Tilastokeskus, työvoimatutkimus.

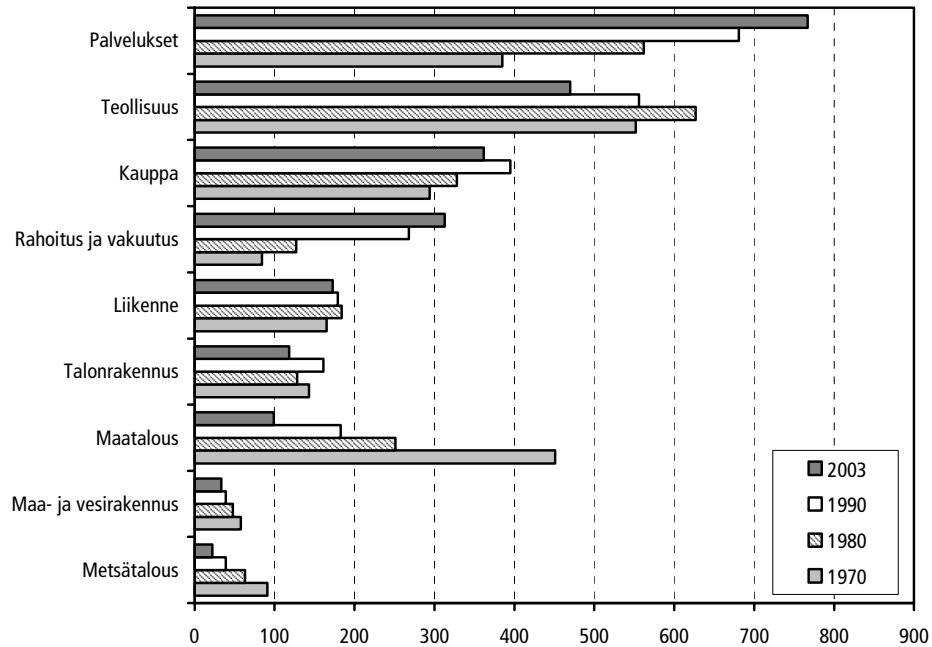
Alueellisten erojen lähteinä ovat muun muassa erilaistuneet elinkeinorakenteet, työvoiman koulutus- ja osaamisrakenne sekä muuttoliikkeen vaikutukset. Työttömyysasteessa myös työvoimapolitiikan alueellisella intensiteetillä on vaikutusta.

**Uusien työpaikkojen syntyminen**

Työllisyyden muutokset ovat monella päätoimialalla noudatelleet pitemmällä aikavälillä joko alenevaa tai kasvavaa trendiä. Alkutuotannon työllisyys on jatkuvasti supistunut, samoin teollisuuden työpaikat ovat huvenneet. Kasuvia aloja ovat olleet puolestaan palvelukset, rahoitus ja vakuutustoiminta sekä kauppa. Rakennustoiminnassa työllisyys näyttää supistuneen. Liikenteen työllisyys on pysynyt päätoimialoista kaikkein vakaimpana.

<sup>12</sup> Ilman kuviossa esitettyä koko maan havaintoa työllisyysasteen yhden prosenttiyksikön muutos aiheuttaa keskimäärin 0,6 prosenttiyksikön toisensuuntaisen muutoksen työttömyysasteessa TE-keskuksen alueella.

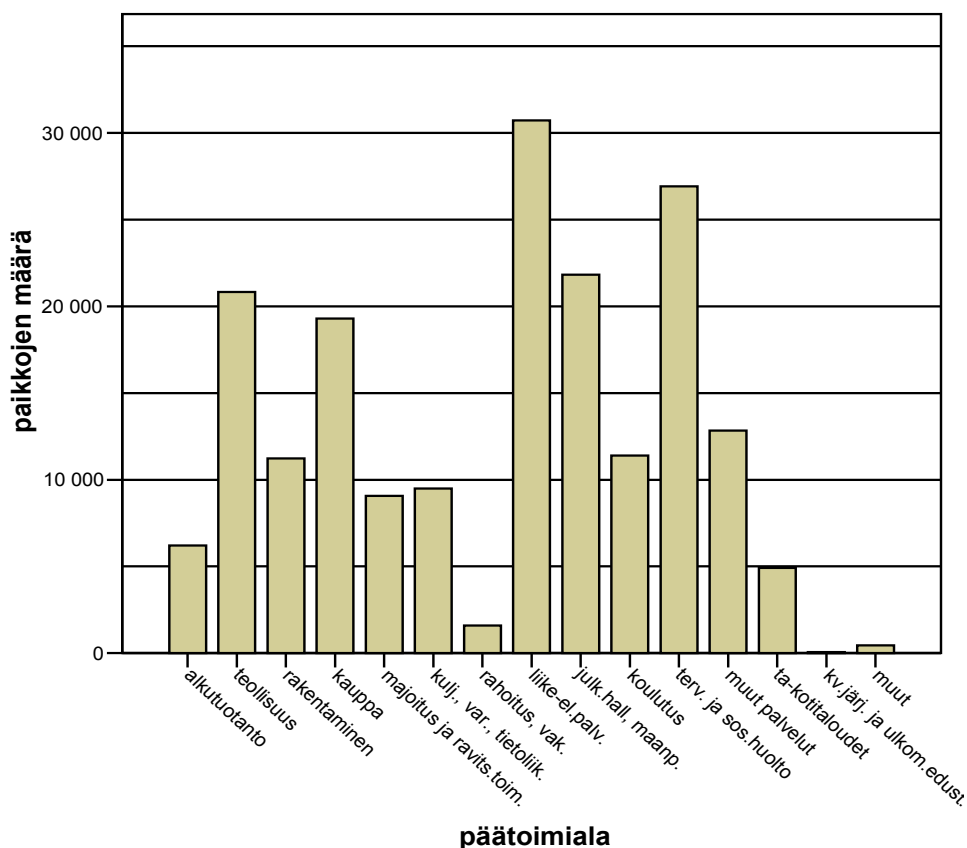
**Kuvio 3.11** Työllisyyden muutokset päätoimialoittain vuosina 1970–2003, 1 000 henkilöä.



Lähde: Tilastokeskus, työvoimatutkimus.

Näin suuret rakenteelliset muutokset ovat olleet mahdollisia ainoastaan siten, että ammattitaitoista työvoimaa on ollut markkinoilla saatavissa kun sitä on haettu. Supistuvilta ja heikomman tuottavuuden aloilta on myös vapautunut runsaasti työvoimaa kasvaville aloille. On selvää, että ammattirakenne on myös muuttunut voimakkaasti ja uusia ammatteja on syntynyt kun entisiä on hävinnyt.

**Kuvio 3.12** Avointen työpaikkojen määrä julkisessa työnvälityksessä päätöimialoittain vuonna 2002.



Lähde: Työministeriön avointen työpaikkojen rekisteri, vrt. Räisänen 2004.

Vuonna 2002 työnantajien julkiseen työnvälitykseen ilmoittamista yli 327 000:sta avoinna olleesta työpaikasta suurimmat volyymit olivat liike-elämän palveluissa sekä terveyden- ja sosiaalihuollossa, julkisessa hallinnossa ja maanpuolustuksessa sekä teollisuudessa. Koska työn kesto vaihtelee, merkitsee rekrytoinnissa avoin työpaikka aivan eri asiaa kuin työllisyyden muutos, lisäksi on tietysti otettava huomioon työpaikkojen lopettamiset. Esimerkiksi vuositason kokonaistyöllisyys kasvoi vuodesta 2001 vuoteen 2002 ainoastaan 5 000:llä henkilöllä ja kuitenkin jo pelkästään julkisessa työnvälityksessä oli avoinna yli 327 000 työpaikkaa. Näiden lukujen vertailut antavat käsityksen siitä, millaisia bruttomääräisiä virtoja tarvitaan, jotta lopulta kenties hyvinkin pieneksi jäävät nettomääräiset muutokset voivat toteutua. Työvoiman hankinnan voimakasta keskittymistä muutamaan seutukuntaan on kuvattu liitekuviassa. Sen perusteella puolet kaikesta työvoiman hankinnasta julkisessa työnvälityksessä tapahtuu Helsingin, Tampereen, Turun, Oulun, Lahden ja Jyväskylän seutukunnissa sekä ulkomailla

sijaitseviin paikkoihin. Helsingin seutukunta edustaa jo yksin neljänneksen osuutta koko maan rekrytoinnista.

### **Rekrytointiongelmat ja työvoimapula**

Eräs työllisyyden kasvua vaikeuttava tekijä tai suoranainen este ovat rekrytointiongelmat ja työvoimapula. Tässä rekrytointiongelmilla tarkoitetaan vaikeuksia avoimen työpaikan täytössä ja työvoimapulalla sitä, että avointa työpaikkaa ei saada täytettyä (rekrytointiongelmiin ja työvoimapulan kriteereistä ks. Räisänen 2004, 6).

**Taulukko 3.5** Rekrytointiongelmiä ja työvoimapulaa kokeneiden toimipaikkojen osuus työvoimaa hakeneista toimipaikoista vuosina 1993–2003, %.

Vuosi	Rekrytointiongelmiä	Työvoimapulaa
1993	12	3
1994	15	5
1995	22	5
1996	21	6
1997	22	6
1998	20	5
1999	23	7
2000	29	9
2001	26	8
2002	28	9
2003	28	10

Lähde: Hämäläinen, H. 2004, 11.

Sekä rekrytointiongelmat että työvoimapula työvoimaa hakeneilla toimipaikoilla ovat yleistyneet. Toisaalta rekrytoinnin jonkinasteisten vaikeuksien esiintyminen on dynaamisessa taloudessa normaalia. Rekrytointiongelmat voivat viivästyttää työvoiman palkkaamista, mutta vasta työvoimapula kuvaa sitä, että ainakin yksi henkilö on jäänyt saamatta. Kun esimerkiksi vuonna 2003 noin 80 000 toimituspaikkaa haki työvoimaa, merkitsee 10 prosentin kokema työvoimapula yli 8 000:n henkilön potentiaalisen työllisyyden käyttämättä jättämistä (rekrytointivirrassa, ei varantovaikutuksena). Rekrytointivaikeudet ja työvoimapula kuvaavat yleisessä mielessä työmarkkinoiden kohtaantovaikeuksia. Ne näyttävät olevan jossain määrin yleistymässä, joten pelkkä potentiaalinen työvoiman kysynnän muutos ei vielä merkitse vastaavansuuruisen työllisyyden lisäystä (oletuksella, että työpaikkojen lopettamiset pysyisivät ennallaan), koska osa voi jäädä toteutumatta työvoiman saatavuusongelmien vuoksi.

## Työllisyyden vaihtoehtoja pitkällä aikavälillä

Työllisyyden pitemmän aikavälin vaihtoehtoja pohdittaessa ollaan tekemisissä huomattavan suurten epävarmuuksien kanssa. Mikä on tuottavuuskehitys pitemmällä aikavälillä? Paljonko työtä tehdään ja kuinka se jakautuu eri ikäisten ja erilaisissa tehtävissä toimivien henkilöiden kesken? Siirtykö teollisuustuotanto nykyistä voimakkaammin Suomesta suurten markkina-alueiden äärelle ja edullisen kustannustason maihin? Onnistutaanko rakenteellisen työttömyyden purkamisessa työmarkkinoille vai käytetäänkö muita ratkaisuja?

Seuraavassa pyritään hahmottamaan erilaisia työllisyyden kehityksen vaihtoehtoja pitemmällä aikavälillä. Laskelmia tehdään erilaisilla perusteilla sekä kansantuotteen kasvuun että tiettyyn työllisenä olevien osuuteen tukeutuen.

**Taulukko 3.6** Työvoiman kysynnän vaihtoehtoja vuoteen 2030, 1 000 henkilöä<sup>13</sup>.

	2003 (toteutunut)	2010	2015	2020	2025	2030
Bkt:n 3%:n trendikasvu, perinteinen työllisyys-sisältö	2 365	2 449	2 509	2 569	2 629	2 689
Bkt:n 2 %:n trendikasvu, perinteinen työllisyys-sisältö	2 365	2 288	2 233	2 178	2 123	2 068
Bkt:n 2 %:n trendikasvu, hyvä työllisyys-sisältö	2 365	2 390	2 408	2 426	2 444	2 462
Työllisyysaste nousee 70 %:iin v. 2015 mennessä	2 345	2 354	2 360	2 287	2 225	2 167
Työllisyysaste nousee 70 %:iin v. 2025 mennessä	2 345	2 307	2 280	2 252	2 225	2 167
Työllisyysaste nousee 75 %:iin v. 2015 mennessä	2 345	2 453	2 530	2 450	2 384	2 322
Työllisyysaste nousee 75 %:iin v. 2025 mennessä	2 345	2 357	2 366	2 375	2 384	2 322
Työllisyysaste pysyy 67,3 %:ssa	2 345	2 356	2 270	2 199	2 139	2 084

<sup>13</sup> Tässä työvoimataseen kysyntäosassa ei vielä oleteta työvoiman määrän tai laadun asettavan rajoja työllisyyden kasvulle. Tarjonta- ja kysyntänäkemykset yhdistetään kappaleessa 5. Bkt:n trendikasvuun perustuvissa laskelmissa on arvioitu 15–74-vuotiaiden kokonaistyöllisyys, työllisyysastelaskelmissa 15–64-vuotiaiden työllisyys. Vuonna 2003 65–74-vuotiaita oli työllisenä 20 000 henkeä. Työllisyysastelaskelmissa on aluksi työllisyyden volyyymiin perustuva lineaarinen trendi, jonka jälkeen aste jää samalla tasolle.

Kansantuotteen kasvuun perustuvat työllisyyden trendit on laskettu keskimääräisen vuotuisen kasvun ja työllisyyden riippuvuuksia ja kasvuvauhtia varioimalla. Käytettäessä kolmen prosentin trendikasvua ja sen perinteistä työllisyssisältöä, kumuloituisi työllisyyden kasvua jatkuvasti. Mikäli kasvu jäisi kahteen prosenttiin<sup>14</sup>, mutta sen työllisyssisältö pysyisi perinteisessä pitkän aikavälin riippuvuudessa, alkaisi kokonaistyöllisyys laskea. Pitkällä aikavälillä pelkkä kasvutekijän yhden prosenttiyksikön vaihtelu tuottaa vuoteen 2030 mennessä laskennallisesti yli 600 000 työllisen eron. Nämä vaihtoehdot perustuvat vuosien 1981–2003 riippuvuuteen. Mikäli kasvun työllisyssisältö pysyy pitkällä ajanjaksolla niin hyvänä kuin se on ollut vuosina 1994–2003, riittää jo kahdenkin prosentin trendikasvu tuottamaan kasvavan työllisyysvolyymin. Käytännössä tällöin kuitenkin pysyttäisiin likipitään paikallaan kokonaistyöllisyydessä. Kaikki taulukon 3.6 bkt-laskelmat perustuvat 15–74-vuotiaiden kokonaistyöllisyyden arviointiin.

Työllisyysastelaskelmissa on puolestaan arvioitu 15–64-vuotiaiden eli työikäisen väestön työllisyyttä. Laskelmissa on kiinnitetty tietty työllisyysasteen taso joko vuodelle 2015 tai vuodelle 2025 ja tilastokeskuksen väestön trendiennusteen perusteella laskettu 15–64-vuotiaiden työllisten määrän arvio. Tavoitevuoden jälkeen työllisyysaste jää ennalleen koko tarkasteluperiodin loppuun saakka. Mikäli työllisyysaste nousee 70 prosentin tasolle vuoteen 2015 mennessä, merkitsee tämä aluksi työllisyyden määrän pysymistä liki paikallaan ja työikäisen väestön määrän vähentyessä selvää laskua vuoden 2015 jälkeen. Mikäli työllisyysaste nousisi äärimmäisen hitaasti, vasta vuonna 2025 70 prosentin tasolle, oltaisiin laskevan työllisyyden uralla jo vuonna 2010. Sama tilanne toteutuisi vielä rajumpana, jos kaikissa työllisyyden parantamistoimissa epäonnistuttaisiin ja työllisyysaste jäisi vuoden 2003 tasolle. Työllisyysasteen nousu 75 prosentin tasolle nostaisi työllisyyttä ja pitäisi sen vielä vuonna 2025 nykytasoa korkeammalla.

Seuraavaksi näitä erilaisia laskelmia<sup>15</sup> aletaan yhdistää tarjontapuolen laskelmiin ja hahmottaa, millainen työmarkkinoiden tasapaino kokonaisuudesta voisi muodostua.

### 3.5 Työmarkkinoiden tasapaino pitkällä aikavälillä

Tarjonta- ja kysyntäpuolen laskelmien tekemisessä erikseen ja tämän jälkeisessä yhdistämisessä on se hyöty, että nykyisen tietämyksen valossa kaikkein epätoimennäköisempiä kehitysvaihtoehtoja voidaan karsia ja pyrkiä lähestymään edes jollain tavoin konsistenttia näkemystä työmarkkinoiden tasapainosta. Esimerkiksi

<sup>14</sup> Kahden prosentin talouskasvu on lähellä valtiovarainministeriön pitemmän aikavälin arvioita (2000-luvun kasvupolitiikan haasteet).

<sup>15</sup> Parkkinen (2004) on laskenut potentiaalisen työllisyyden trendejä käyttämällä vuoden 1990 tai 2003 työllisyysasteita vuoteen 2050 saakka yhdistämällä työllisyysasteet väestön 1-vuotiskäryhmittäiseen koostumukseen.

sellaiset kysyntävaihtoehdot, jotka ovat todennäköisiin työvoimaresursseihin nähden ylärajoilla tai jopa ylittävät arvioidut työvoimavarat, voidaan karsia ja keskittyä paremmin yhteensopiviin kehityskulkuihin. Työmarkkinoiden tasapainoon kuuluu myös työttömyys, josta voidaan tehdä joitain karkeita oletuksia.

Tasetaulukon mukaan työikäisen väestön määrä vähenee vuosien 2003 ja 2030 välillä 388 000 henkilöllä, mutta työvoiman tarjonta vain 258 000 henkilöllä. Työllisten määrä supistuu edelleen vähemmän, 116 000 hengellä. Tilanne merkitsee sitä, että työvoimavarojen tuhlailu työttömyyteen ja työmarkkinoiden ulkopuolelle vähenee. Työvoimaan osallistuminen ei kokonaisuutena voine kasvaa paljoa, mutta alhaisen osallistumisen ikäryhmissä se kasvaa enemmän. Työttömyys alenee, mutta laajan rakenteellisen komponentin vuoksi kohtuullista vauhtia. 65 vuotta täyttäneiden työhön osallistuminen kasvaa. Työllisyysaste nousee selvästi ja vastaavasti työttömyysaste laskee voimakkaasti.

**Taulukko 3.7** Näkökulma työvoimataseeksi vuoteen 2030 saakka, 1 000 henkilöä.

Tase-erä/vuosi	2003 (toteuma)	2010	2015	2020	2025	2030
<b>Työvoiman tarjonta</b>						
15–64 v. väestö	3 484	3 501	3 373	3 267	3 178	3 096
15–64 v. työvoiman tarjonta	2 580	2 594	2 513	2 450	2 384	2 322
65–74 v. työvoiman tarjonta	20	23	29	32	31	30
15–74 v. työvoiman tarjonta	2 600	2 617	2 542	2 482	2 415	2 352
Osallistumisaste 15–64 v., %	74,1	74,1	74,5	75	75	75
<b>Työvoiman kysyntä</b>						
Työlliset 15–64 v.	2 345	2 398	2 360	2 320	2 282	2 229
Työlliset 65–74 v.	20	23	29	32	31	30
<b>Kysynnän ja tarjonnan tasapaino</b>						
Kokonaistyöllisyys	2 365	2 421	2 389	2 352	2 313	2 259
Työttömät (tk)	235	196	153	130	102	93
Työttömät työnhakijat	289	241	188	160	125	114
Työllisyysaste, %	67,3	68,5	70	71	71,8	72
Työttömyysaste, %	9,0	7,6	6,1	5,3	4,3	4,0

Työvoimatasetaulukon laadinnassa on noudatettu yhtä aikaa seuraavia ehtoja:

- 1) tilastokeskuksen vuoden 2000 väestöennuste toteutuu
- 2) historiallisia ääriarvoja työvoimaan osallistumisessa, työllisyydessä ja työttömyydessä ei käytetä
- 3) osallistumisaste sijaitsee aluksi lähellä ikäryhmittäisten pitkän aikavälin mediaani- ja maksimiarvojen puoliväliä, jakson lopulla hieman lähempänä maksimiarvoja

- 4) 65–74-vuotiaiden työvoiman tarjonta pysyy suhteellisesti vuoden 2003 tasolla eli hieman yli pitemmän aikavälin mediaanissa
- 5) työttömyysaste laskee rakenteellisen työttömyyden vuoksi melko hitaasti, eikä voi koko jaksolla alittaa neljää prosenttia
- 6) työvoiman kysyntä perustuu hitaasti nousevaan työllisyysasteeseen. Kysyntänäkemyks vastaa aluksi likimäärin 2 prosentin trendikasvua hyvällä työllisyyskäytöllä (tai hieman nopeampaa kasvua perinteisemmällä työllisyyskäytöllä), josta jäädään tarjontarajoitteen vuoksi jälkeen vuodesta 2015 lähtien.

Työvoimataseen laadinnassa noudatetut periaatteet ovat kokonaisuutena maltillisia, mutta pyrkivät kuitenkin ottamaan huomioon väestöresurssien vähenemisen ja siitä seuraavat muutokset. Ikäryhmittäinen työvoiman tarjonta nousee vuosien 1985–2003 mediaaniarvojen tasolta mediaani- ja maksimiarvojen puoliväliin ja edelleen työvoimavarojen niukentuessa jonkin verran tätäkin korkeammalle tasolle. Kokonaisuutena 15–64-vuotiaiden osallistumisaste nousee vain lievästi, mutta tämä edellyttää erityisesti nuoremmissa ja vanhemmissa ikäryhmissä osallistumisen nousua, koska keskisissä, ns. parhaassa työiässä olevien ikäryhmissä osallistumisasteet ovat jo hyvin korkeat. Tähän kehityskuvaan liittyy monia epävarmuuksia. Osallistumisen täytyy kuitenkin tämän tarjontanäkemyksen toteutuessa nousta etenkin 60–64-vuotiaiden ja myös 55–59-vuotiaiden ikäryhmissä<sup>16</sup>. 65–74-vuotiaiden työhön osallistumisessa kehityskuva on puhtaasti väestöperusteinen, mikä riittää puolitoistakertaistamaan ikäryhmän työvoiman tarjonnan. Tämä tarjonta on kokonaisuudessaan työllisyyttä.

### **Työvoiman lisätarjonnan lähteistä**

Työvoiman tarjontapotentiaaleja on kartoitettu kattavasti työministeriön projektiraportissa vuodelta 2003 (Varautuminen suurten ikäluokkien aiheuttamaan työmarkkinamuutokseen). Raportissa sivutaan myös lyhyesti 65 vuotta täyttäneiden työhön osallistumista, mutta ei esitetä tästä määrällisiä arvioita. Edellä työvoimatasetaulukossa on lähtökohtana nykyinen osallistumisintensiteetti ja volyymin kasvu puolitoistakertaiseksi seuraa suoraan näiden ikäryhmien väestömäärän kasvusta. Kuitenkin, mikäli 65 vuotta täyttäneiden työhön osallistumisen yleisyys nousisi esimerkiksi kuuteen prosenttiin ko. väestöstä, mikä taso on jo ylitetty joinakin vuosina, kasvaisi ikäryhmän työvoiman tarjonta vuonna 2010 30 000:een ja saavuttaisi huippunsa 43 000 vuonna 2020, minkä jälkeen lievästi laskisi. Tämä ei kuitenkaan ratkaisisi vielä työvoiman tarjonnan niukkuutta, koska tasetaulukon näkemykseen nähden lisäystä tulisi enimmillään vain runsaat 10 000 henkilöä. 65 vuotta täyttäneiden preferenssit työn teon suhteen ovat arvaamattomia. Taloudellisilla kannusteilla on ilmeisesti vain vähäinen vaikutus

---

<sup>16</sup> Tasearviossa ei ole otettu yksityiskohtaisesti kantaa ikäryhmittäisiin osallistumisasteisiin. Myöskään työn teon määrää (työtunteja) ei ole arvioitu. Tällöin esitetty tasearvio voi toteutua useammalla lievästi vaihtoehtoisella tavoin. Arvio perustuu työvoimaosuuden ja työllisyyden käsitteille.



osallistumiseen ja työelämän ja ammattien muutoksilla sekä eläkeikäisten terveydentilalla suurempi vaikutus. Jos ikäryhmän kiinnostus työntekoon yksilöllisten mallien mukaisesti lisääntyy ja tähän tarjoutuu mahdollisuuksia, voi tämä potentiaali olla kuitenkin huomattavan tärkeä lisä työvoiman tarjonnassa.

Työperäinen maahanmuutto on eräs pitkällä aikavälillä tärkeä potentiaali työvoimaresurssien kasvattamiseksi. Jo tuhannen henkilön pysyvä vuotuinen nettolisäys työmarkkinaperusteisessa maahanmuutossa kasvattaisi 2020-luvun työvoiman tarjontaa yli 20 000 henkilöllä. Kokonaismaahanmuuton määrän täytyisi kuitenkin kasvaa selvästi enemmän, jotta työmarkkinoille saataisiin näin paljon työvoimaa.

Miesten ja naisten työvoimaosuudet eroavat toisistaan. Naisten työvoimaosuus on miehiä alempi kaikkein nuorinta, 15–19-vuotiaiden sekä 50–59-vuotiaiden ikäryhmiä lukuun ottamatta. Miesten ja naisten työllisyysmallit poikkeavatkin elinkaarella jonkin verran toisistaan. Ero on varsin suuri tyypillisissä perheen perustamisen ja pienten lasten kasvattamisen ikäryhmissä, mutta supistuu selvästi 40–49-vuotiaiden ikäryhmissä. 60 vuotta täyttäneiden naisten osallistuminen on taas melko paljon vähäisempää kuin miesten. Naisten työvoimaan osallistumista on kokonaisuutena edelleen mahdollista saada jonkin verran kasvamaan, vaikka tämä potentiaali onkin Suomessa eurooppalaisittain vähäinen. Nuorten (miesten) työvoimaosuuteen vaikuttaa pitkällä aikavälillä myös asevelvollisuusajan kehitys. Todennäköisesti näiden ikäryhmien pieneneminen vuoteen 2020 mennessä lisää painetta olla lyhentämättä palvelusaikoja ja voi osaltaan johtaa naisten kasvavaan asepalveluksen suorittamiseen. Mahdollisuuksia aina-kaan erityiseen työvoiman lisätarjontaan on vaikea nähdä.

Toinen määrällisesti melko vähäinen, joskin laadullisesti merkittävä työvoiman tarjonnan lähde ovat koulutuspoliittiset ratkaisut. Esimerkiksi korkeakouluopintojen tiivistäminen merkitsee opiskeluaikaisen työvoiman tarjonnan supistumista, mutta voi tuoda koulutettua työvoimaa varhemmin työmarkkinoille. Opiskeluihin valikoitumisen tehostaminen ja kerralla oikein –periaatteen toteuttaminen valinnoissa voi kuitenkin jossain määrin vähentää moninkertaista koulutusta. Koska yksilötasolla kuitenkin tehdään myös koulutuksellisia virheratkaisuja, joita ei voida eikä ole syytäkään valinta- ja valikoitumisjärjestelmällä kokonaan estää, sisältyy koulutuspolitiikkaan jatkossakin tietty määrä tehottomuutta työvoiman tarjonnan näkökulmasta.

### **Yhteiskuntapoliittisia haasteita**

Ikääntyvän väestön yhteiskunnassa ollaan uudenlaisen tilanteen edessä. Monia voimavaroja on arvioitava uudelleen ja niiden siirrettävyys funktionaalisesti ja alueellisesti nousee tärkeäksi kysymykseksi. Esimerkiksi kunnissa päivähoidon ja opetuksen voimavarojen tarve ei ole jatkossa nykytasoa vastaava, sen sijaan

vanhusten palveluissa kysyntä kasvaa. Kun yhteiskunnassa dynamiikan ja innovaatioiden lähteenä eivät voi enää olla laajasti työmarkkinoille tulon kautta uudistuvat työvoimavarat, kasvaa aikuisena oppimisen ja työssä oppimisen merkitys.

Työvoimapolitiikassa on haasteita riittänyt jo pitemmän aikaa, mutta ne eivät ole suinkaan vähenemässä. Työvoimapolitiikalle edessä olevat vuodet merkitsevät sekä rakenteellisen työttömyyden purkamisen jatkamista että työvoiman saatavuuden haasteisiin vastaamista<sup>17</sup>. Kumpaankin pääkysymykseen on alettu varautua (Rakennetyöttömyyden purkaminen 2003, Varautuminen suurten ikäluokkien aiheuttamaan työmarkkinauutukseen 2003), lisäksi ne erityisesti pitemmällä aikavälillä liittyvät toisiinsa.

Työvoimavarojen niukentuminen ja Suomen hajautunut aluerakenne merkitsevät sitä, että työmarkkinainformaation kattavuus, laatu ja nopea saatavuus ovat erityisen tärkeitä työvoimapolitiittisia kysymyksiä. Työnantajien tehokkaaseen palveluun työvoiman hankinnassa sekä kotimaasta, muualta EU:sta että kolmansista maista on kehitettävä uudenlaisia palveluja. Näihin voi kuulua perinteisen yhteensovittamistehtävän lisäksi erilaisia koulutukseen liittyviä palveluja. Eurooppalaisen EURES-työnvälitysjärjestelmän kattavuutta työmarkkinoilla on parannettava yhteistyössä muiden EU-maiden kanssa. Työnvälitysteknologian toimivuuteen ja työmarkkinoihin liittyvien sekä avointen työpaikkojen että työnhakijoiden tietokantoihin on kiinnitettävä lisää huomiota. Informaatioperustan lisäksi on muistettava, että henkilökohtainen ohjaus ja neuvonta on ilmeisesti vaikuttavin työvoimapolitiikan keino (Martin 2000). Julkisen työnvälityksen laatu, henkilöstön osaaminen ja vaikuttavuus ovat työvoimapolitiikan kokonaistuloksellisuuden kannalta tärkeällä sijalla.

Työmarkkinoilla tarvittavan osaamisen hankkimisessa voisi olla mielekästä käyttää kaikkia koulutuspalveluja tavoitellun lopputuloksen aikaansaamiseksi. Työvoimapolitiittinen aikuiskoulutus, oppisopimus tai omaehtoinen aikuiskoulutus ovat työmarkkinoiden kannalta tietyllä tavoin vain rahoitusjärjestelmiä, joiden puitteissa voidaan toteuttaa joustavia koulutusohjelmia. Näiden yhteistyö etenkin alueellisella tasolla on tärkeää. Työvoimaviranomaisten, oppilaitosten ja työnantajien keskinäistä yhteistyötä on myös tiivistettävä koulutuksen osuvuuden varmistamiseksi.

Pitemmällä aikavälillä perinteisistä laajoille kohderyhmille tarkoitetuista työllistämistuista voidaan suurelta osin luopua ja voimavarat käyttää tehokkaampiin toimenpiteisiin. Joillekin erityisryhmille työllistämistuet ovat kuitenkin hyödyllisiä antamaan työkokemusta ja työllistymiskynnyksen ylittämässä. Esimerkiksi va-

---

<sup>17</sup> Vrt. Heinonen, Hämäläinen, Räisänen, Sihto & Tuomala (2004) käsittelevät lisäksi tarkemmin toimintaympäristön haasteita ja työvoimapolitiikan kehittämislinjauksia.

jaakuntoiset, jotkut maahanmuuttajaryhmät tai hyvin pitkään työelämän ulkopuolella olleet voivat hyötyä tällaisista toimenpiteistä. Mikäli työvoimataseessa esitetty näkemys työmarkkinoiden kiristymisestä ja työttömyyden alenemisesta toteutuu, on juuri tukien käyttöä voimakkaasti vähennettävä ja voimavarat suunnattava yksilöllisiin palveluihin, työmarkkinainformaatioon, työnantajapalveluihin sekä koulutukseen ja oppimiseen.

Työvoimapolitiikan toimintaedellytyksiin vaikuttaa paljon myös toimeentulojärjestelmien kehitys. Vaikuttaa selvältä, ettei kestoletaan rajoittamattoman työmarkkinatuen tyyppistä toimeentulojärjestelmää ole tarkoitettu pysyväisluontoiseksi toimeentulon lähteeksi. Kun tuki on lisäksi tasoltaan sellainen, että se johtaa usein myös toimeentulotuen ja asumistuen tarpeeseen, eikä järjestelmä tarjoa etenkin kunnille työllistämisen insentivejä (Mustonen – Viitamäki 2004), on työmarkkinatuki jatkossa kriittinen tekijä työttömyyden alentamisessa. Rakenteellisen työttömyyden purkaminen edellyttää työmarkkinatukijärjestelmän uudistamista esimerkiksi siten, että tukitasoa voitaisiin nostaa myös käytännössä ensisijaisen syyperusteisen turvan tasolle sekä enimmäiskestoajaksi rajata muutama vuoteen nykyisen 48 vuoden asemasta. Mikäli näin meneteltäisiin, ei välttämättömästi tarvetta rahoitusjärjestelmän uudistamiselle ilmeisesti enää olisi.

Työn verotus, etuusjärjestelmät ja palkanmuodostus ovat työvoiman tarjonnan ja kysynnän kannalta tärkeitä politiikkalohkoja. Vaikka työhön kohdistuvaa verokiilaa on saatu 2000-luvun alkuun laskettua, on työn verotus edelleen ankaraa, mikä haittaa työllistämistä. Keskustelua on viime aikoina käyty erityisesti ns. matalan tuottavuuden työn tukemisesta mahdollisten verotukien, kuten työnantajamaksujen alentamisen avulla (vrt. Holm – Vihriälä 2002). Periaatteessa samaan lopputulokseen voidaan päästä palkanmuodostuksen, ansiotuloverojen tai työnantajamaksujen muutosten kautta tai näiden kombinaatioilla. Verotukien osalta politiikkaongelmina ovat tuen tehokas kohdentaminen siten, että työllisyysvaikutuksia saadaan aikaan aiotussa kohderyhmässä, ettei tuki aiheuta haittoja verojärjestelmän toimintaan sekä riittävän tukitason aikaansaaminen. Nämä ongelmat ovat tunnettuja mm. nykyisen ansiotulovähennyksen osalta. Palkanmuodostuksen muuttaminen siten, että matalan tuottavuuden alojen työllistämiskyky paranee, aiheuttaisi toisaalta disinsenttiivin tuottavuuden parantamiselle ja rakennemuutoksen edistämiseksi, vaikka voisi kyllä esimerkiksi palvelualoilla toimia hyvinkin. Tällainen palkanmuodostuksen muutos on osoittautunut työmarkkinaosapuolille toistaiseksi hankalaksi kysymykseksi. Mikäli verotukia ei pystytä kohdentamaan kohtuullisen tehokkaasti ja niiden tasoa samalla nostamaan yrityksen kannalta kiinnostavaksi, jää jäljelle matalan tuottavuuden työn tukemisessa suorien tukimuotojen, kuten työllistämistuen käyttö rajatuille kohderyhmille. Koskela, Pirttilä ja Uusitalo (Verotuksen vaikutus työllisyyteen 2004) katsovat, että suurin hyöty työllisyydelle koituu pienituloisten veronalennuksesta, lisäksi he päätyvät pitämään työnantajamaksujen alennuksia ansiotuloverotuksen kautta tehtäviä muutoksia parempana vaihtoehtona. Pienituloisten työllis-

syysperusteinen veronalennus voitaisiin toteuttaa Koskelan, Pirttilän ja Uusitalon ehdottamalla työntekijäkohtaisella verovapaalla osalla tai esimerkiksi rajaamalla verohyöty uusiin työsuhteisiin marginaalisen työllistämistuen tapaan. Edellisessä hyötynä olisi hallinnollinen yksinkertaisuus, jälkimmäisellä voitaisiin saavuttaa korkea ja vaikuttava verotuen taso. Nämä näkemykset voitaisiin myös yhdistää.

1990-luvun loppupuolella aloitettiin uudistusten sarja etuuksien, maksujen ja verotuksen yhteensovittamiseksi. Suoritetun evaluaation perusteella (Laine – Uusitalo 2001) näillä uudistuksilla oli työvoiman tarjontaa noin 30 000 henkilöllä lisäävä vaikutus. Tämänäyttypisten uudistusten jatkaminen osana korkean työvoiman tarjonnan takaavaa politiikkaa olisi muodostumassa olevassa väestömuutosten tilanteessa tärkeää.

Työvoiman tarjonnan ja saatavuuden varmistaminen tulee Suomessa lähivuosina entistä kiperämmäksi yhteiskuntapolitiikan ongelmaksi. Eri toimenpiteiden ja politiikkalohkojen on yhdensuuntaisesti pyrittävä vaikuttamaan työhön osallistumista kannustaen. Vastaavasti tulisi suhtautua kriittisesti erilaisiin yhteiskuntapoliittisiin "ylellisyshyödykkeisiin", kuten esimerkiksi eri perustein joko palkka-perusteisesti tai muutoin työstä poissaoloon (esimerkiksi vuorotteluvapaa). Pitkällä aikavälillä nämäkin järjestelmät voivat kuitenkin lisätä työssä jaksamista ja siten työvoiman tarjontaa. Perhepoliittiset järjestelmät voivat toimiessaan auttaa uusintamaan työvoimaa pitkällä aikavälillä.

Miesten ja naisten osallistuminen työmarkkinoille poikkeavat jonkin verran toisistaan. Naisten alhaisemmat työllisyysasteet voivat merkitä jossain määrin tarjontapotentiaalia työmarkkinoille, lisäksi naistyövoima on joustavampaa kuin mies työvoima.

Eräs työvoiman lisätarjonnan lähde voi olla myös uudenlainen työaikojen käyttö: esimerkiksi lyhyemmät vuotuiset loma-ajat yhdistettynä hieman lyhyempään päivittäiseen työaikaan voisi lisätä työtuntien tarjontaa, samoin lyhyempi työviikko yhdistettynä pitempiin työpäiviin. Tällaiset joustotekijät työpanoksen tarjonnassa voidaan nekin joutua ottamaan käyttöön työvoiman käydessä entistä niukemmaksi hyödykkeeksi.

Tarkastelujakson lopulta lukien myös syntyvyydellä tästä hetkestä eteenpäin on merkitystä. Työvoiman tarjonnan riittävyyden ongelmat eivät pääty tarkastelujakson loppuun. On esitetty myös kokonaisvaltaisempaa väestöpolitiikkaa (Väestöliiton väestöpoliittinen ohjelma), jossa on keinoja syntyvyyteen ja siirtolaisuuteen liittyen.

Keskeistä on, että yhteiskuntapolitiikassa nähdään pitkän aikavälin kehityskuvia ja pyritään useiden politiikkatoimenpiteiden yhdistelmällä vaikuttamaan haluttuun suuntaan. Mikäli voimakkaita työvoiman tarjontaa lisääviä, työttömyyttä

alentavia ja työvoiman kysyntää kasvattavia päätöksiä saadaan tehdyksi, on niillä tarkastelujaksolla noin vuoteen 2015 saakka mahdollista kääntää kehitystä voimakkaammin tavoiteltuun suuntaan. Noin vuodesta 2020 lukien väestöresursien niukkuus on jo työmarkkinoiden kannalta suurempaa ja liikkumavara vähäisempää.

## Lähteet

- Heinonen, E., Hämäläinen, K., Räisänen, H., Sihto, M. & Tuomala, J. (2004): Mitä on työvoimapolitiikka? VATT-julkaisuja 38, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.
- Holm, P. & Somervuori, E. (1997): Structural unemployment in Finland. VATT-keskustelualoitteita 136, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.
- Holm, P. & Vihriälä, V. (2002): Matalan tuottavuuden työn tuki. Tarpeellinen keino työllisyyden parantamiseksi. Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos, työpapereita 57, Helsinki.
- Hämäläinen, H. (2004): Työvoiman rekrytointi toimipaikoissa vuonna 2003. Työministeriö, [www.mol.fi](http://www.mol.fi).
- Laine, V. (2004): Eläkejärjestelmän kannustinvaikutukset. VATT-keskustelualoitteita 331, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.
- Laine, V. & Uusitalo, R. (2001): Kannustinloukku-uudistuksen vaikutukset työvoiman tarjontaan. VATT-tutkimuksia 74, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.
- Martin, J. (2000): What works among active labour market policies: evidence from OECD countries' experiences. OECD economic studies No 30, 2000/1, Pariisi.
- Mustonen, E. & Viitamäki, H. (2004): Työmarkkinatuelta ansiotyöhön: vaikutukset valtion ja kuntien tuloihin ja menoihin. VATT-muistioita 65, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.
- Opetusministeriö (2004): Koulutus ja tutkimus 2003–2008. Kehittämissuunnitelma, opetusministeriö, Helsinki.
- Parkkinen, P. (2004): Economic Growth rate may be high in spite of a decreasing working-age population in Finland. Teoksessa: Yearbook of Population Research in Finland 40 (2004), painossa.
- Poropudas, O. (2004): Koulutus, tutkimus ja työllisyys. Valtion tiede- ja teknologianeuvostolle laadittu seurantaraportti. Opetusministeriön julkaisuja 2004:17, opetusministeriö, Helsinki.
- Rakennetyöttömyyden purkaminen (2003): Projektin loppuraportti. Työhallinnon julkaisu 321, työministeriö, Helsinki.
- Räisänen, H. (toim.), (2002): Rakenteellinen työttömyys. Tutkimusinventari ja politiikka-johtopäätökset. VATT-tutkimuksia 92, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.
- Räisänen, H. (2004): Työvoiman hankinta julkisessa työnvälityksessä. VATT-tutkimuksia 107, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.
- Tilastokeskus, työvoimatutkimus eri vuosilta. Osoitteessa [www.stat.fi](http://www.stat.fi).

Tilastokeskus, väestöennuste. Osoitteessa [www.stat.fi](http://www.stat.fi).

Turner, D. (ym. (2001/02): Estimating the structural rate of unemployment for the OECD countries. Economic Studies No 33, 2001/2, OECD, Pariisi.

Työministeriö, työnvälitystilastot eri vuosilta.

Työvoima 2020 (2003): Osaamisen ja täystyöllisyyden Suomi. Loppuraportti. Työpoliittinen tutkimus 245, työministeriö, Helsinki.

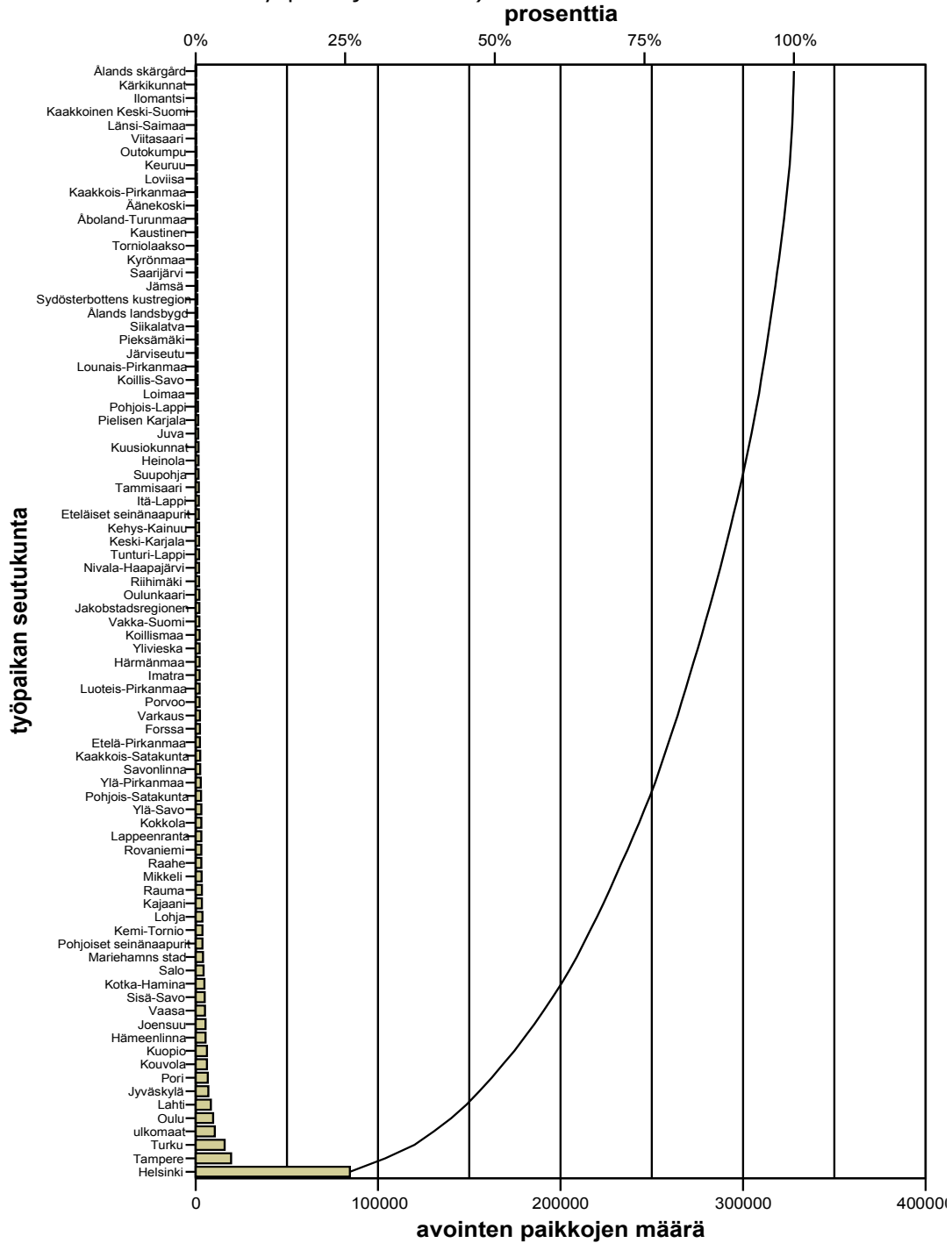
Varautuminen suurten ikäluokkien aiheuttamaan työmarkkinamuutokseen (2003): Projektin loppuraportti. Työhallinnon julkaisu 320, työministeriö, Helsinki.

Verotuksen vaikutukset työllisyyteen (2004): Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 13/2004, Helsinki.

Väestöliiton väestöpoliittinen ohjelma (2004): Väestöliitto, Espoo.

2000-luvun kasvupolitiikan haasteet (2004): Valtiovarainministeriö, julkaisu 1/2004, Helsinki.

**Liitekuvio 3.1** Työnantajien ilmoittamat avoimet työpaikat seutukunnittain vuonna 2002, Pareto-kuvio (Lähde: työministeriö, avointen työpaikkojen rekisteri).



**Liitetaulukko 3.1** Vuotuinen työvoimatase vuosille 2003–2030.

	15–64 v. väestö, 1 000 hlöä	osallistumis- aste, %	15–64 v. työvoiman tarjonta, 1 000 hlöä	työttömyys- aste, % (TK)	työttömät 1 000 hlöä (TK)	15–64 v. työlliset 1 000 hlöä	työllisyys- aste, %	64–75 v. työlliset 1 000 hlöä	kokonais- työllisyys
2003	3 484	74,1	2 582	9	232	2 349	67,4	20	2 369
2004	3 487	74,1	2 584	9	233	2 351	67,4	20	2 371
2005	3 500	74,1	2 594	8,5	220	2 373	67,8	21	2 394
2006	3 494	74,1	2 589	8,2	212	2 377	68,0	21	2 398
2007	3 510	74,1	2 601	8	208	2 393	68,2	21	2 414
2008	3 514	74,1	2 604	7,8	203	2 401	68,3	22	2 423
2009	3 515	74,1	2 605	7,7	201	2 404	68,4	22	2 426
<b>2010</b>	<b>3 501</b>	<b>74,1</b>	<b>2 594</b>	<b>7,6</b>	<b>197</b>	<b>2 397</b>	<b>68,5</b>	<b>23</b>	2 420
2011	3 478	74,2	2 581	7,3	188	2 392	68,8	24	2 416
2012	3 451	74,2	2 561	7	179	2 381	69,0	25	2 406
2013	3 423	74,3	2 543	6,7	170	2 373	69,3	27	2 400
2014	3 397	74,4	2 527	6,4	162	2 366	69,6	28	2 394
<b>2015</b>	<b>3 373</b>	<b>74,5</b>	<b>2 513</b>	<b>6,1</b>	<b>153</b>	<b>2 360</b>	<b>70,0</b>	<b>29</b>	2 389
2016	3 352	74,6	2 501	5,9	148	2 353	70,2	29	2 382
2017	3 329	74,7	2 487	5,7	142	2 345	70,4	30	2 375
2018	3 308	74,8	2 474	5,6	139	2 336	70,6	31	2 367
2019	3 287	74,9	2 462	5,4	133	2 329	70,9	31	2 360
<b>2020</b>	<b>3 267</b>	<b>75</b>	<b>2 450</b>	<b>5,3</b>	<b>130</b>	<b>2 320</b>	<b>71,0</b>	<b>32</b>	2 352
2021	3 246	75	2 435	5,1	124	2 310	71,2	32	2 342
2022	3 227	75	2 420	4,9	119	2 302	71,3	32	2 334
2023	3 212	75	2 409	4,7	113	2 296	71,5	31	2 327
2024	3 195	75	2 396	4,5	108	2 288	71,6	31	2 319
<b>2025</b>	<b>3 178</b>	<b>75</b>	<b>2 384</b>	<b>4,3</b>	<b>102</b>	<b>2 281</b>	<b>71,8</b>	<b>31</b>	2 312
2026	3 161	75	2 371	4,3	102	2 269	71,8	31	2 300
2027	3 145	75	2 359	4,2	99	2 260	71,9	31	2 291
2028	3 127	75	2 345	4,2	99	2 247	71,9	30	2 277
2029	3 111	75	2 333	4,1	96	2 238	71,9	30	2 268
<b>2030</b>	<b>3 096</b>	<b>75</b>	<b>2 322</b>	<b>4</b>	<b>93</b>	<b>2 229</b>	<b>72,0</b>	<b>30</b>	2 259

Vuoden 2003 luvuissa esiintyy pyöristysvirheitä verrattuna taulukkoon 3.7



## 4 SUOMALAINEN TYÖSSÄOLO JA TOIMEENTULOTURVA POHJOISMAISESSA VERTAILUSSA

*Helka Hytti*

### Sisällys

4.1	Tavoite.....	112
4.2	Suomalaisten työssäolo muihin Pohjoismaihin verrattuna.....	113
4.2.1	Työllisyysasteet.....	113
4.2.2	Osa-aika- ja määräaikaistyö.....	116
4.2.3	Työstä poissaolo ja "työssäoloaste".....	120
4.2.4	Työssäoloajan pituus elinkaarella.....	121
4.2.5	Työtunneilla mitattu ansiotyön määrä.....	124
4.3	Toimeentuloturvan käyttö ja käyttötapoihin vaikuttavat institutionaaliset erot.....	126
4.3.1	Institutionaalisen vertailun lähtökohtia.....	126
4.3.2	Sosiaalimenot, niiden rahoitus ja etuuksien käyttöasteet.....	127
4.3.3	Keskeiset institutionaaliset erot Suomen ja Skandinavian maiden välillä.....	130
4.3.4	Sairausajan toimeentuloturva.....	135
4.3.5	Varhaiseläkkeet ja eläkkeelle siirtymisen myöhentäminen.....	142
4.3.6	Lapsen syntymään ja hoitoon liittyvät etuudet.....	151
4.3.7	Työttömyysturvasta lyhyesti.....	156
4.4	Yhteenveto ja johtopäätökset.....	159
4.4.1	Tavoite.....	159
4.4.2	Työssäolo ja sosiaaliturvan käyttö eri Pohjoismaissa.....	159
4.4.3	Mitkä tekijät muiden Pohjoismaiden toimeentuloturvassa tukevat korkeaa työllisyyttä?.....	161

## 4.1 Tavoite

Yksi Suomen sekä Euroopan unionin keskeisimpiä tavoitteita kuluvalle vuosikymmenelle on työllisyysasteen nostaminen ja työssäoloajan pidentäminen. Suomen hallituksen asettama tavoite työllisyysasteen nostamisesta 75 prosenttiin seuraavan hallituskauden loppuun eli vuoteen 2011 mennessä tarkoittaa käytännössä sitä, että työllisyysaste nousisi Suomessa samalle tasolle kuin se on muissa Pohjoismaissa tällä hetkellä. Toisaalta on tunnettua, että Suomessa työllisyyden rakenne poikkeaa merkittävästi erityisesti Ruotsin ja Norjan "työssäolomallista". Meillä tehdään enemmän kokoaikatyötä ja tilapäisiä työstä poissaoloja on ainakin naapurimaahan Ruotsiin verraten vähemmän. Toisaalta työelämästä vetäydytään aikaisemmin ja työstä syrjäydytään työttömyyteen enemmän kuin naapurimaissamme. Tässä tilanteessa on hyödyllistä tehdä vertaisarviointeja Suomen ja muiden Pohjoismaiden välillä: mistä erot johtuvat ja miten sosiaaliturvajärjestelmät tukevat tai tuottavat Pohjoismaiden työssäolomallien eroja?

Työllisyyden ja sosiaaliturvan institutionaalisten erojen analysoiminen eri Pohjoismaiden välillä on sitäkin tärkeämpää, kun otetaan huomioon, että työllisyyttä tulisi lisätä eurooppalaista ja samalla myös pohjoismaista yhteiskuntamallia vahvistavalla tavalla. Työllisyyden, sosiaalisen hyvinvoinnin ja talouden kehityksen tulisi tukea toisiaan eikä olla keskenään ristiriidassa. Työmarkkinoita ja sosiaaliturvaa on mm. kehitettävä entistä paremmin tukemaan ikääntyvien työssä pysymistä sekä ottamaan huomioon ansiotyön ja perheen yhteensovittamisesta ja elinikäisestä oppimisesta nousevat tarpeet. Työllisyysasteen nostamisessa on otettava tarkasteluun koko elinkaaren aikainen työssäolo sekä eri elinvaiheisiin liittyvät tarpeet ja mahdollisuudet. Työssäoloajan pituuden lisäämisen ja työelämän joustavoittamisen ohella kolmas, Pohjoismaita sekä EU-maita yhdistävä huolenaihe on kysymys työmarkkinoilla heikoimmassa asemassa olevien, kuten perheen perustamisvaiheessa olevien naisten sekä vähän koulutusta saaneiden ja vajaakuntoisten työntekijöiden työmarkkina-aseman parantamisesta ja työssäolon tukemisesta (European Commission 2003a).

Tutkimuksen tavoitteena on selvittää, miten suomalaisten työssäolo poikkeaa muista Pohjoismaista ja miten havaittuja eroja voidaan selittää sosiaaliturvan institutionaalisen rakenteen eroilla. Lähtökohtana on, että Pohjoismaissa lähes kaikki työikäiset ovat joko ansiotyössä tai saavat toimeentuloturvaa, joka puolestaan määrittyy tavalla tai toisella suhteessa ansiotyöhön. Toimeentuloturvan järjestäminen voidaan tästä näkökulmasta nähdä eräänlaisena optimointitehtävänä, jossa tavoitteena on yhtäältä turvata ihmisten toimeentulo erilaisissa elämän riskitilanteissa sekä toisaalta maksimoida ansiotyöhön osallistumista erilaisien sosiaaliturvan sisään rakennettujen työn tarjontaa ja kysyntää edistävien kannustimien avulla. Kun Pohjoismaat ovat työmarkkinoiden sekä sosiaaliturvan

perusrakenteiden kannalta pitkälti samanlaisia, on maiden vertailulla mahdollista arvioida niiden institutionaalisten tekijöiden vaikutuksia, jotka meitä erottavat.

Tutkimus jakautuu kahteen osaan. Ensimmäisessä osassa kuvataan työssäolo-mallien eroja erilaisilla tilastollisilla mittareilla. Mittarit kuvaavat ansiotyöhön osallistumista työikäisessä väestössä eli työllisyysastetta, osa-aikatyön ja määrä-aikaistyön yleisyyttä, tilapäistä työstä poissaoloa, työssäoloajan pituutta elinkaa-rella sekä työtunteina lasketun työpanoksen määrää. Tutkimuksen pääpaino on jälkimmäisessä osassa, jossa kuvataan sosiaaliturvajärjestelmiä sen kannalta, miten olemassa oleva lainsäädäntö ja sen soveltamiskäytännöt tukevat tai tuot-tavat työssäolomalleissa havaittuja eroja. Tarkastelukulmana on sosiaaliturvajär-jestelmien "institutionaalinen logiikka" (vrt. Freeman ym. 1995) ja sen vaikutuk-set työikäisen väestön ansiotyöhön osallistumiseen. Järjestelmistä kuvataan systemaattisesti vain sellaisia piirteitä, jotka liittyvät tutkimuskysymyksiin. Etuuk-sien käyttöasteita tarkastellaan olemassa olevien tilastojen ja tutkimusten valos-sa. Lainsäädännön tarkastelut rajoittuvat vain palkansaajiin ja ne koskevat yleensä vain tuoreinta tilannetta.

Islanti on jätetty tutkimuksen ulkopuolelle maan pienen koon takia. Olettaa voi-daan, että sekä työmarkkinat että sosiaaliturva jäsentyvät muista poikkeavalla tavalla maassa, jossa väkeä on Tampereen kaupungin verran. Rajaus on sikäli merkittävä, että Islannissa on, paitsi Pohjoismaiden, myös OECD-maiden korkein työllisyysaste (84,6 % vuonna 2001, ks. OECD 2002).

## 4.2 Suomalaisen työssäolo muihin Pohjoismaihin verrattuna

### 4.2.1 Työllisyysasteet<sup>1</sup>

Pohjoismaisen mallin yhtenä keskeisimpänä piirteenä on ollut niin miesten kuin naistenkin korkea ansiotyöhön osallistumisen aste. Laajentuneen EU:n työllisyyssasteiden vertailussa kaikki Pohjoismaat sijoittuvat hyvin. Tanska ylsi vuonna 2003 ensimmäiselle tilalle 75,1 prosentin työllisyysasteellaan, Ruotsi oli kolman-nella tilalla (72,9 %) ja Suomi seitsemännellä sijalla (67,7 %). Norjan työllisyyssaste (75,4 %) oli samaa tasoa Tanskan kanssa. EU-maista Suomen edelle menivät Alankomaat, Iso- Britannia, Itävalta ja Kypros. (Eurostat, New Cronos)

Viime vuosikymmenen laman alkuun verrattuna Pohjoismaiden keskinäinen jär-jestys on muuttunut. Tuolloin Ruotsi piti neljästä Pohjoismaasta kärkitilaa 81,4 prosentin työllisyysasteellaan. Suomi sijoittui 74,1 prosentin työllisyysasteella

---

<sup>1</sup> Työllisyysaste tarkoittaa ansiotyössä olevien osuutta vastaavan ikäisestä väestöstä. Työllisyysas-te lasketaan työvoimatutkimuksesta eri tutkimusviikkojen työllisyysasteiden keskiarvona. Tutki-musviikon aikana työlliseksi katsotaan henkilöt, jotka ovat tehneet vähintään yhden tunnin ansio-työtä viikon aikana sekä henkilöt, jotka ovat olleet koko viikon tilapäisesti poissa työstä.

kolmannelle tilalle, noin prosenttiyksikön verran Norjan edelle, mutta saman verran Tanskan työllisyyslukuja matalammalle tasolle. (Pohjoismaiden tilastokeskukset.)

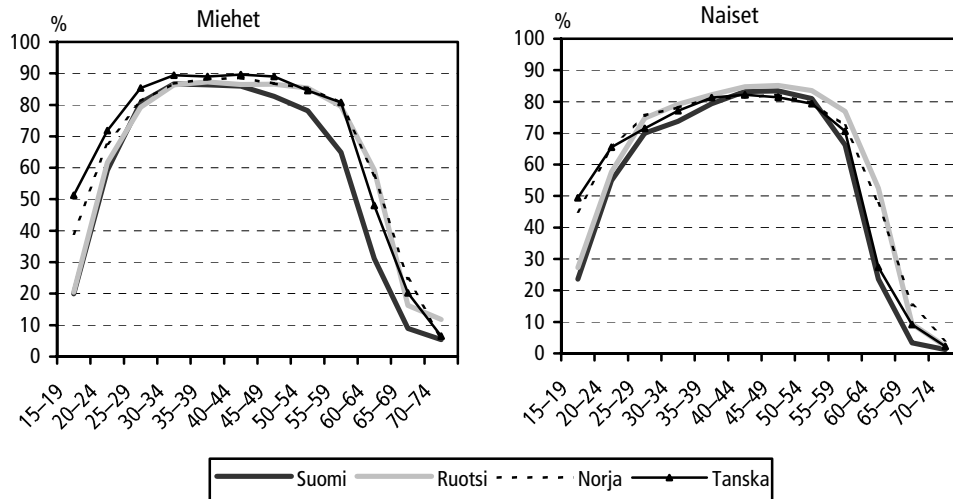
Kuviosta 4.1 ja liitetaulukosta 4.1 näkyy, että Suomen työllisyysasteen ero muihin Pohjoismaihin verrattuna johtuu ennen kaikkea työikäisen väestön nuorimpien sekä vanhimpien ikäryhmien työssäoloasteista. Miehillä työllisyysasteen ero muihin Pohjoismaihin alkaa kasvaa jo 45-vuotiaista lähtien. Suomalaisten 40–54-vuotiaiden naisten työllisyysaste on jopa hieman Norjaa korkeammalla tasolla. Merkittävää on, että ruotsalaiset nuoret ovat ansiotyössä yhtä vähän kuin suomalaisetkin, mutta ikävälillä 50–64 Ruotsin työllisyysasteet ovat naisilla Pohjoismaiden korkeimmat ja miehilläkin samaa tasoa Norjan kanssa. Tanskan kokonaistyöllisyyttä nostaa huomattavasti nuorten poikkeuksellisen runsas ansiotyöhön osallistuminen. Ikääntyvien työhön osallistumisessa tanskalaiset miehet ovat lähellä Ruotsin ja Norja tasoa, naiset lähempänä Suomen työllisyysasteita. Norjan korkeaan kokonaistyöllisyyteen vaikuttaa ennen kaikkea ikääntyneiden, mutta myös nuorten korkea työhön osallistumisen aste.

**Taulukko 4.1** Työvoimaosuudet sekä työllisyys- ja työttömyysasteet Pohjoismaissa vuonna 2003.

	Suomi	Ruotsi	Norja	Tanska
Työvoimaosuus (15–64)	74,4	77,3	77,3	79,4
Työllisyysaste				
Molemmat sukupuolet (15–64)	67,7	72,9	75,4	75,1
Miehet	69,7	74,2	76,8	79,6
Naiset	65,7	71,5	71,2	70,5
55–64-vuotiaat	49,6	68,6	66,7	60,2
65–69-vuotiaat	5,9	12,7	19,7	14,3
Työttömät % työvoimasta (15–64)	9,0	5,6	4,5	5,6

Lähde: Eurostat, New Cronos.

**Kuvio 4.1** Työllisyysasteet sukupuolen mukaan 5-vuotiskäryhmittäin Pohjoismaissa vuonna 2003.



Lähde: Eurostat.

EU-maiden vertailussa kaikki Pohjoismaat sijoittuvat hyvin, paitsi kokonaistyöllisyyttä koskevien, myös naisten ja ikääntyvien työllisyydelle asetettujen tavoitteiden kannalta (ks. Nio ja Hytti 2004; Eurostat, New Cronos). Pohjoismaiden naiset ylittivät jo vuonna 2003 reippaasti Euroopan unionin vuodelle 2010 asettaman tavoitteen 60 prosentin työllisyysasteesta. EU25-maista suomalaiset naiset ovat jaetulla kolmannella tilalla yhdessä Alankomaiden kanssa. Myös EU:n tavoite 55–64-vuotiaiden työllisyysasteen nostamisesta 50 prosenttiin oli vuonna 2003 toteutunut jo kaikissa muissa Pohjoismaissa paitsi Suomessa, joka sekkin oli muutaman prosentinkymmenyksen päässä tavoitteesta. Ikääntyneiden vertailussa parhaisiin tuloksiin on yltänyt kaksi Pohjoismaata, joista tällä kertaa Ruotsi sijoittuu ensimmäiselle sijalle 69 prosenttia lähentelevällä työllisyysasteellaan ja Tanska huomattavasti Ruotsista jäljessä ylittää kuitenkin runsaalla 10 prosenttiyksiköllä EU:n tavoitetason vuodelle 2010. Samoin kuin kokonaistyöllisyydenkin vertailussa Suomi on ikääntyneiden työhön osallistumisessa laajentuneen EU:n maista seitsemännellä sijalla. Ohi menevät Skandinavian maiden lisäksi myös Iso-Britannia, Viro, Portugal ja Kypros.

Erot Suomen ja muiden Pohjoismaiden välillä ovat suhteellisesti kaikkein suurimmat, kun tarkastellaan 65 vuotta täyttäneiden työssäoloa. Suomalaisista 65–69-vuotiaista oli työelämässä vain 6 prosenttia, mutta Norjassa osuus oli lähes 20 prosenttia, Tanskassa 14 prosenttia ja Ruotsissakin 13 prosenttia (Liitetäulukko 4.1).

Suomessa myös työvoiman kokonaistarjonta on huomattavasti matalammalla tasolla kuin muissa Pohjoismaissa. Suomen matalampi työllisyysaste johtuu siten vain osittain korkeammasta työttömyydestä. Työvoimaan kuului työkäisistä suomalaisista yhteensä 74 prosenttia, mikä oli 5 prosenttiyksikköä vähemmän kuin työvoiman tarjonta Tanskassa ja noin 3 prosenttiyksikköä vähemmän kuin Ruotsissa ja Norjassa. Työttömyysaste eli työttömien osuus työvoimasta oli Suomessa 9 prosenttia. Matalimman työttömyyden maassa Norjassakin työttömyysaste oli meneillään olevassa taantumassa noussut 4,5 prosenttiin. (Taulukko 4.1)

#### 4.2.2 Osa-aika- ja määräaikaistyö

##### *Osa-aikatyö*

Osa-aikaisista ja tilapäisistä tai määräaikaisista työsuhteista käytetään yleisesti nimitystä "epätypillinen työ". EU:n työllisyysstrategiassa nämä ansiotyön muodot nähdään yhteydessä laajempiin työelämän laatua ja joustavuutta sekä sosiaalista osallisuutta (inkluusiota) korostaviin toimintalinjauksiin. Mieluummin kuin epätypillisyydestä puhutaan työsuhteiden ja työaikajärjestelyjen monimuotoisuudesta, jota tulisi edistää löytämällä sopiva tasapaino joustavuuden ja turvan välillä. Tärkeää on mm. integroida työmarkkinoiden marginaalissa olevia ihmisiä työelämään tarjoamalla heille sopivia työaikajärjestelyjä, jotka samalla tarjoavat mahdollisuuksia ammattitaidon kohottamiseen. (Employment in Europe 2003, 125–155.) Esim. osa-aikatyö voidaan nähdä vaihtoehtona paitsi kokoaikatyölle myös työmarkkinoiden ulkopuolella olemiselle. Osa-aikatyön lisääminen voi olla yksi keino työllisyyden kasvattamiseen. Ongelmana on, miten työsuhteiden monimuotoisuutta ja vaihtoehtoisia työaikamalleja voidaan kehittää ilman, että samalla heikennetään työntekijöiden asemaa työmarkkinoilla. Vastaavasti tilapäiset työsuhteet voivat toimia askeleena työelämään, mutta pidemmän päälle jatkuessaan ne heikentävät työelämän laatua ja työntekijöiden ammatillista osaamista sekä ovat merkittävä riski joutua pitkäaikaistyöttömäksi tai syrjäytyä kokonaan työmarkkinoilta.

**Taulukko 4.2** Osa-aikatyössä olevien osuus 15–64-vuotiaista työllisistä Pohjoismaissa vuonna 2003.

	Suomi	Ruotsi	Norja	Tanska
Molemmat sukupuolet	12,6	22,0	28,1	20,6
Miehet	8,0	10,0	13,2	10,8
Naiset	17,5	34,9	44,8	32,6

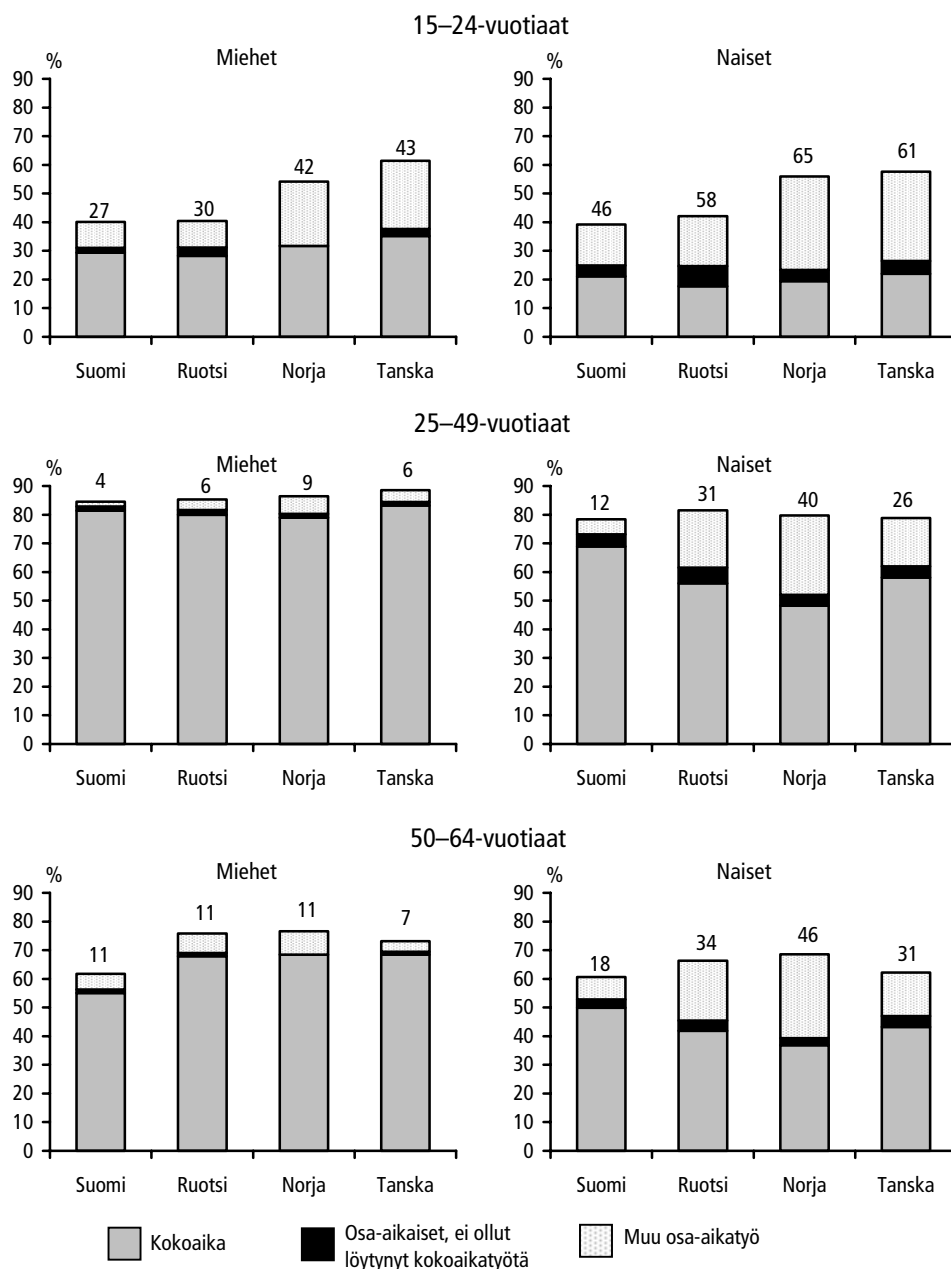
Lähde: Eurostat.

Taulukossa 4.2 on kuvattu osa-aikatyön yleisyyttä Pohjoismaissa perinteisellä mittarilla eli osa-aikatyössä olevien osuutena kaikista työllisistä. Osa-aikatyötä teki vuonna 2003 Suomessa vajaat 13 prosenttia kaikista työllisistä, kun osuus Ruotsissa ja Tanskassa oli 21–22 prosenttia ja Norjassa 28 prosenttia. Erot ovat erityisen suuret naisten työllisyydessä, mutta saman suuntaiset myös miehillä. Kun suomalaisista työssä olevista naisista runsas 17 prosenttia teki osa-aikatyötä, oli osuus ruotsalaisilla ja norjalaisilla naisilla noin kolmannes ja norjalaisilla peräti 45 prosenttia.

Kuviossa 4.2 selvitetään, mikä on osa-aikatyön panos eri väestöryhmien työllisyysasteen muodostumiseen kussakin Pohjoismaassa. Kuviosta ilmenee ensinnäkin, että osa-aikatyö on kaikissa Pohjoismaissa valtaosaltaan vapaaehtoista, eli vain suhteellisen pieni osa osa-aikatyössä olevista olisi halunnut mieluummin olla kokoaikatyössä. Ikäryhmittäin ja sukupuolen mukaan eri Pohjoismaiden välillä on suuria eroja. Esim. nuorten työllisyysasteen ero yhtäältä Suomen ja Ruotsin ja toisaalta Tanskan ja Norjan välillä syntyy osa-aikatyössä olevien erosta. Parhaassa työiässä olevat miehet tekevät kaikissa Pohjoismaissa melkein pelkästään kokoaikaista ansiotyötä, ja myös erot työllisyysasteessa ovat melko pienet. Vastaavanikäiset suomalaiset naiset sen sijaan poikkeavat muista huomattavasti siinä, että Suomessa naiset ovat melkein pelkästään kokoaikatyössä. Myös ikääntyneiden naisten työllisyydessä osa-aikatyön merkitys on Suomessa huomattavasti vähäisempi kuin muissa Pohjoismaissa. Näin on Suomen osaaikaeläkkeen suuresta suosiosta huolimatta.

Työvoimatutkimuksessa on kysytty myös joitakin elämäntilannetta valottavia syitä osa-aikatyön tekemiseen. Näitä haastatteleamalla kerättyjä tietoja voidaan jäljempänä verrata samoista syistä myönnettyjen osa-aikaetuuksien yleisyyteen (kohdat 4.3.4–4.3.6). Osa-aikatyössä olevista tanskalaisista, norjalaisista ja suomalaisista nuorista valtaosa ilmoitti osa-aikaisen työskentelyn syyksi koulutukseen osallistumisen. Tanskassa osuus oli 79 prosenttia, Norjassa ja Suomessa 71–72 prosenttia, mutta Ruotsissa vain 54 prosenttia. Tanskalaisten ja norjalaisien nuorten korkea työllisyysaste voitaneen näin tulkita johtuvaksi ennen kaikkea siitä, että hyvän työllisyystilanteen vallitessa nuoret voivat saada helposti osa-aikatyötä opintojensa ohella. Oman sairauden takia osa-aikatyötä tekevät kattoivat Ruotsissa 1,8 prosenttiyksikköä kokonaistyöllisyysasteesta, Tanskassa ja Norjassa vajaan prosenttiyksikön. Suomessa osuus jää häviävän pieneksi. Väestötasolla tämä merkitsisi, että Ruotsissa noin 100 000, Norjassa 27 000 ja Tanskassa 28 000 henkilöä teki osapäiväistä ansiotyötä oman sairauden takia (tai siitä huolimatta). Lapsen tai muun perheenjäsenen hoidon takia tehty osa-aikatyö kattoi naisten kokonaistyöllisyysasteesta Ruotsissa 4,3 prosenttiyksikköä, mutta Suomessa ja Tanskassa vain noin prosenttiyksikön. Norjasta tietoa ei ollut saatavissa. (Eurostat New Cronos.)

**Kuvio 4.2** Pohjoismaiden työllisyysasteet (%) ositettuna koko- ja osa-aikatyöhön sukupuolen ja iän mukaan vuonna 2003 (pylvään päässä osa-aikatyössä olevien osuus % kaikista työllisistä).



Lähde: Eurostat, New Cronos.



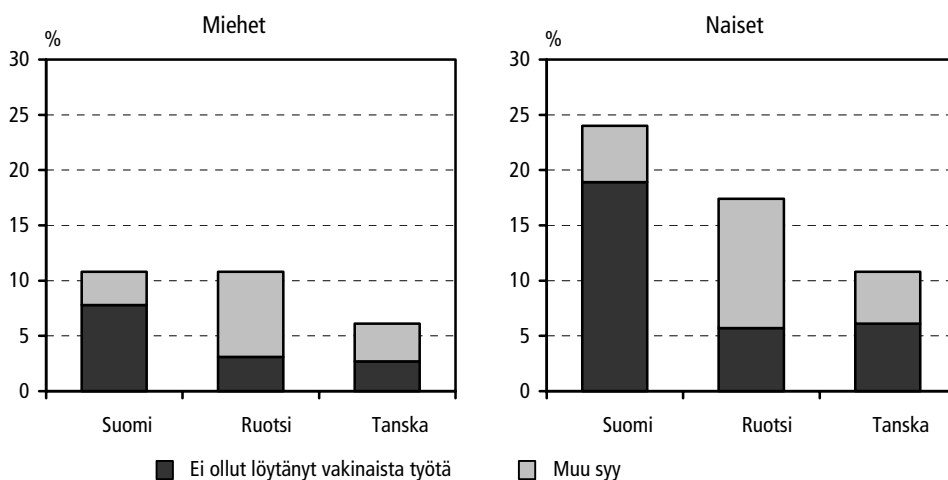
### *Tilapäinen ja määräaikainen työ*

Tutkimusten mukaan määräaikaiset työsuhteet ovat Suomessa selvästi yleisempiä kuin EU:ssa keskimäärin (Kauhanen 2002). Ne eivät yleensä ole oma valinta eivätkä ne läheskään aina toimi kynnyksenä vakituiseen työsuhteeseen. "Pätkätöistä" käydyssä vilkkaassa keskustelussa on korostettu, että toisiaan seuraavat määräaikaiset työsuhteet ja niiden katkokset vaikeuttavat erityisesti synnytysikäisten naisten toimeentuloa, oman elämän suunnittelua ja urakehitystä.

Eurostatin työvoimatutkimuksen mukaan määräaikaisen ja tilapäisen työn osuus kokonaistyöllisyydestä on Suomessa ja Ruotsissa 13–14 prosenttia, mutta Tanskassa vain 8 prosenttia. (Norjasta tietoja ei ollut saatavilla.) Tanskassa määräaikaisten töiden vähyyttä voi osittain selittää myös maan heikko irtisanomissuoja. Tarvetta määrittää työsuhde määräaikaiseksi ei ehkä samassa määrin esiinny, jos irtisanominen on helppoa. Suomessa sukupuolten välinen suhteellinen ero määräaikaistyön yleisyydessä on suurin. Määräaikaistyössä on naisista 18 prosenttia ja miehistä vajaat 11 prosenttia, kun vastaavat osuudet Ruotsissa ovat 13 prosenttia ja 9 prosenttia. (Eurostat New Cronos.)

Kuviossa 4.3 on verrattu määräaikaistyön osuutta kokonaistyöllisyydestä Suomessa, Ruotsissa ja Tanskassa "pätkätöiden" kannalta ongelmallisimmissa 25–39-vuotiaiden ikäryhmissä. Odotetusti suomalaiset naiset tekevät ruotsalaisia ja varsinkin tanskalaisia useammin työtä määräaikaisesti tai tilapäisesti. Tämän ikäisistä työssä olevista naisista teki määräaikaistyötä Suomessa 24 prosenttia, Ruotsissa 17 prosenttia ja Tanskassa 11 prosenttia. Ero Ruotsiin verrattuna on suuri erityisesti, kun tarkastellaan vastentahtoisesti määräaikaistyötä tekevien osuutta. Myös suomalaisilla miehillä korostuu vastentahtoisesti valittu määräaikaistyö huomattavasti enemmän kuin ruotsalaisilla. Ruotsissa muun kuin vastentahtoisesti määräaikaistyön suuri osuus saattaisi ainakin osittain selittyä muihin maihin verrattuna suuremmasta "työn rotaatiosta", kun tilapäisesti poissaolevien tilalle palkataan sijaisia (vrt. kohta 4.2.3).

**Kuvio 4.3** Määräaikaisessa tai tilapäisessä työssä olevien osuus kaikista 25–39-vuotiaista työllisistä sukupuolen mukaan Suomessa, Ruotsissa ja Tanskassa vuonna 2003.



Lähde: Eurostat, New Cronos.

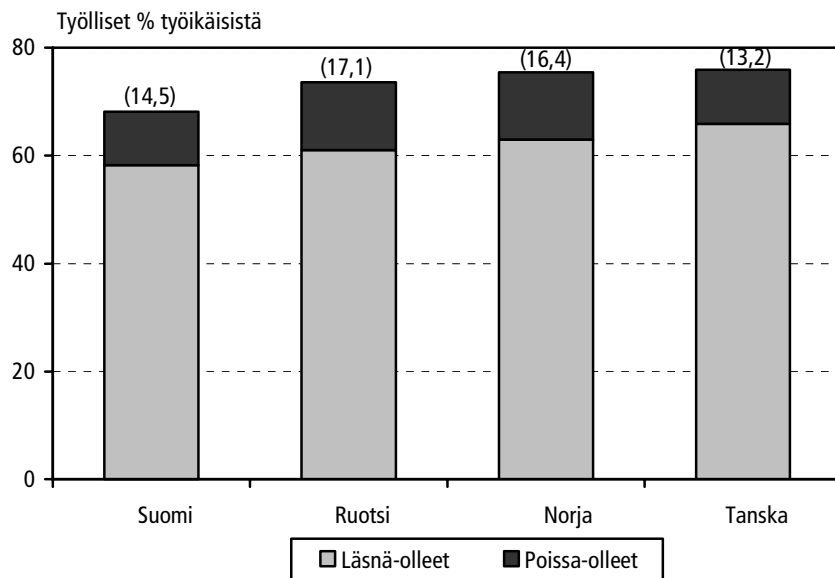
#### 4.2.3 Työstä poissaolo ja "työssäoloaste"

Työllisyysaste ei yksinään kerro koko totuutta eri maiden työikäisen väestön työssäolon eroista. Työllisiksi määritellään työvoimatutkimuksessa tutkimusviikon aikana vähintään yhden tunnin ansiotyötä tehneet, sekä lisäksi koko viikon ajan tilapäisesti työstä poissaolleet henkilöt. Poissaolon syitä voivat olla mm. huonot sääolot, vuosiloma, oma sairaus sekä äitiys- tai vanhempainvapaa. Toimeentuloturvan rakenne vaikuttaa osaltaan siihen, minkä painon tosiasiallisesti työssä olleet ja koko viikon työstä poissa olleet saavat työllisyysasteen muodostumisessa. Mitä enemmän maan sosiaaliturva tarjoaa mahdollisuuksia tilapäiseen työstä poissaoloon, sitä enemmän työllisyysasteeseen tulee "ilmaa" verrattuna maahan, jossa sosiaaliturvan käyttö painottuu enemmän työttömyyteen ja työvoiman ulkopuolella oleville maksettaviin etuuksiin. Pidempiaikaiset tilapäiset poissaolot nostavat työllisyysastetta myös siitä syystä, että samasta työpaikasta syntyy usein kaksi työllistä, kun sekä työstä poissaoleva että hänen sijaisensa kirjataan työvoimatutkimuksessa työllisiksi (Haataja 2004a). Näistä syistä on hyvä täydentää Pohjoismaiden työllisyysasteiden vertailua laskemalla erikseen "työssäoloaste", jossa työllisyysaste on puhdistettu tilapäisen poissaolon vaikutuksesta. Mittaria käytetään paljon Ruotsissa ja Norjassa, jossa tilapäinen työstä poissaolo on runsasta (ks. [www.scb.se](http://www.scb.se) ja [www.ssb.no](http://www.ssb.no)).

Kuvion 4.4 mukaan Tanskan sijoittuminen Pohjoismaiden työllisyysvertailussa paranee entisestään, kun varsinaisen työllisyysasteen sijasta verrataan "tosiasial-

lista työssäoloastetta". Tanskalaisista työllisistä keskimäärin 13,2 prosenttia oli koko tutkimusviikon poissa työpaikaltaan ja näin Tanskan työssäoloasteeksi saadaan 65,2 prosenttia. Suomalaisilla oli koko viikon poissaoloja toiseksi vähiten (14,6 %), ruotsalaisilla eniten (17,1 %). Suomalaisten työssäoloasteeksi saadaan 57,9 prosenttia, kun vastaava luku ruotsalaisilla on 60,4 prosenttia. Koko viikon läsnä olleiden työllisten osuus työkäisistä oli siten Ruotsissa vain 2,6 prosenttiyksikköä suurempi kuin Suomessa, vaikka työllisyysasteiden ero oli 5,2 prosenttiyksikköä.

**Kuvio 4.4** Työllisyysaste jaettuna läsnä- ja poissaolleisiin Pohjoismaissa vuonna 2002 (suluissa koko viikon poissa olleiden osuus % työllisistä).



Lähde: Kansalliset työvoimatutkimukset.

#### 4.2.4 Työssäoloajan pituus elinkaarella

Suomen hallitusohjelmassa työllisyysasteen nostamisen tärkeimmäksi keinoksi nähdään työssäoloajan pidentäminen 2–3 vuodelle. Tähän voidaan päästä vain lisäämällä merkittävästi työssäoloa työkäisen väestön vanhimmissa ja nuorimmissa ikäryhmissä. Samanaikaisesti on pyrittävä työvoiman entistä optimaalisempaan käyttöön myös parhaassa työiässä olevien osalta. Pidentyvien työurien vastapainoksi tarvitaan entistä joustavampaa suhtautumista mm. työ- ja perhe-elämän yhteensovittamisesta sekä elinaikaisesta oppimisesta ja työssä jaksamisesta nouseviin tarpeisiin. Ts. työaikaa on voitava järjestellä joustavasti eri elinvaiheiden mukaan. Ei pidä myöskään unohtaa, että keskimääräistä elinaikaista työssäoloaikaa vähentää tällä hetkellä myös parhaassa työiässä olevien raken-

teellinen työttömyys. Työkäisen väestön vanhimpien ja nuorimpien ikäluokkien työssäolon ohella onkin syytä tarkastella koko elinkaarenaikaista työssäoloa sekä sitä, kuinka pitkään ihmiset ovat työssä suhteessa elinajan odotteeseen. (Nio ja Hytti 2004.)

Taulukossa 4.3 vertaillaan elinkaarelle muunnettua työssäoloa erä Pohjoismaissa vuonna 2002 sekä verrataan sitä odotettavissa olevan elinajan pituuteen kussakin maassa. Laskentatapa on sama, jota hyödynnetään yleisesti kansanterveysellisissä tutkimuksissa terveiden ja toimintakykyisten elinvuosien mittaamisessa. Työmarkkinoihin sovellettuna mittari kuvaa odotettavissa olevaa työmarkkinoilla vietettyä elinaikaa olettaen, että ikäluokittaiset työvoimaosuudet ja työllisyysasteet sekä kuolleisuus pysyvät ihmisen elinkaaren aikana tutkittavan vuoden tasolla. (Menetelmästä ja sen perusteluista ks. tarkemmin Nio ja Hytti 2004.) Odotettavissa olevaa työmarkkinoilla vietettyä aikaa verrataan vastaaviin jäljellä olevan elinajan odotteisiin. Tarkasteltavana on 16-vuotiaiden ja 50-vuotiaiden työvoimaankuulumisajan ja työllisen ajan odotteet.

**Taulukko 4.3** Odotettavissa oleva työmarkkinoilla vietettävä aika sekä elinajan 16 ja 50 vuoden iässä Pohjoismaissa vuonna 2002/2003.

	Suomi	Ruotsi	Norja	Tanska
Työvoimaan kuulumisajan odote, vuosia				
16-vuotiaat				
- miehet	35,8	38,5	39,7	39,2
- naiset	34,8	36,6	36,8	36,1
Työllisen ajan odote, vuosia				
16-vuotiaat				
- miehet	32,5	36,8	37,9	37,8
- naiset	31,6	35,2	35,3	34,6
50-vuotiaat				
- miehet	8,6	11,9	12,3	11,0
- naiset	8,4	10,8	10,9	8,8
Elinajan odote, vuosia				
16-vuotiaat				
- miehet	59,3	62,2	60,9	59,3
- naiset	65,9	66,5	66,0	63,8
50-vuotiaat				
- miehet	27,7	29,6	28,9	27,3
- naiset	33,0	33,4	33,0	31,0

Lähteet: Suomi ja Ruotsi: työvoimatutkimukset 2002, elinajan taulut 2002. Norja: työvoimaan kuulumisajan ja työllisen ajan odotteet vuodelta 2003, elinajan odote 2002. Tanska: Rekisteripohjainen työvoimatilasto 1.1.2002, elinajan taulu 2001–2002.

Taulukon 4.3 luvut eivät ole täysin vertailukelpoisia, koska tilastointiajankohdat poikkeavat. Tarkastelu antaa kuitenkin riittävän yleiskuvan elinaikaisen työssäoloajan pituudesta vastaavaan elinajan odotteeseen suhteutettuna. Laskelman mukaan 16-vuotiailla pojilla oli odotettavissa Norjassa ja Tanskassa liki 40 vuoden ura työmarkkinoilla, josta vajaan 38 vuotta olisi työllistä aikaa. Saman ikäisillä ruotsalaisilla pojilla sekä työvoimassa että työllisenä vietetty aika olisi noin vuoden lyhyempi. Suomalaisilla 16-vuotiailla pojilla työvoimaan kuulumisajan odote oli 35,8 vuotta, eli työmarkkinoilla vietetty elinaika jäisi vuoden 2002 työvoimaosuuksilla ja kuolleisuudella arvioituna 3,4–3,9 vuotta lyhyemmäksi kuin norjalaisilla ja tanskalaisilla pojilla. Työllisen ajan odotteeksi saadaan suomalaisille 16-vuotiaille pojille 32,5 vuotta, mikä on yli 5 vuotta vähemmän kuin norjalaisten ja tanskalaisten poikien odotettavissa oleva työllinen aika. Naisilla erot työvoimaan kuulumisen ja työllisen ajan odotteissa Suomen ja muiden Pohjoismaiden välillä ovat pienemmät kuin miehillä. Suomalaisilla 16-vuotiailla tytöillä työvoimaan kuulumisajan odote oli 34,8 vuotta ja työllisen ajan odote 31,6 vuotta. Eroa kärkitiloilla olevaan Norjaan ja Ruotsiin oli työvoimaan kuulumisen odotteessa noin 2 vuotta ja työllisen ajan odotteessa vajaan 4 vuotta.

Suomen ero muihin Pohjoismaihin korostuu vielä enemmän, kun tarkastellaan työssäoloajan odotteita 50 vuoden iässä. Suomalaisilla 50-vuotiailla miehillä työllisen ajan odote oli 8,6 vuotta ja naisilla 8,4 vuotta, kun saman ikäisillä norjalaisilla ja ruotsalaisilla miehillä oli odotettavissa ansiotyötä reilusti kolme vuotta ja naisillakin yli kaksi vuotta pidempään. Tanskalaisten ikääntyneiden naisten odotettavissa oleva työssäoloaika on lähimpänä suomalaista tasoa. Ero on vain vajaan puoli vuotta tanskalaisten hyväksi.

**Taulukko 4.4** Eri ikäkausien panos koko elinkaarenaikaisen työssäoloajan (16-vuotiaan työllisen ajan odotteen) muodostumiseen Pohjoismaissa vuonna 2002/2003.

	Suomi	Ruotsi	Norja	Tanska
Odotettavissa oleva työllinen aika 16-vuoden iässä, ja siitä eri ikäkausien panos, vuosia				
Miehet	32,5	36,8	37,9	37,8
16–24	3,8	4,1	5,0	6,3
25–49	20,6	21,1	21,0	21,0
50–74	8,1	11,5	11,8	10,5
Naiset	31,6	35,2	35,3	34,6
16–24	3,9	4,3	5,0	5,9
25–49	19,4	20,4	19,6	20,2
50–74	8,2	10,6	10,7	8,5

Lähteet: (a): kansalliset tilastovirastot (b): Eurostat.

Taulukossa 4.4 on vielä vertailtu 16-vuotiaiden työllisen ajan odotteita sen kannalta, millä panoksella ansiotyöhön osallistuminen elinkaaren eri vaiheissa vaikuttaa työllisen ajan odotteen kokonaispituuteen. Tarkastelulla on merkitystä, kun pohditaan, miten koko elinkaarelle laskettua työssäoloaikaa voidaan pidentää yhtäältä nuorten ja toisaalta ikääntyneiden työssäkäyntiä lisäämällä. Vertailu osoittaa, että Tanskassa nuorten tekemän ansiotyön panos työssäoloajan kokonaispituuteen on huomattavasti suurempi kuin muissa Pohjoismaissa. Norjalaisilla taas työssäoloajan odotteen kokonaispituutta kasvattaa sekä nuorten että ikääntyneiden työpanos.

Työssäoloajan pidentämisen yhtenä perusteena käytetään usein elinajan pidentymistä. Lähtökohtana on, että toimintakykyisten elinvuosien lisäyksestä on ainakin osa voitava käyttää ansiotyössä vietetyn ajan pidentämiseen. Työssäoloajan odotteiden ja elinajan odotteiden erojen vertailu Pohjoismaiden välillä ei täysin tue tätä ajattelutapaa. Ristiriitaa syntyy lähinnä tanskalaisten naisten kohdalla. Heillä elinajan odote on 16 sekä 50 vuoden iässä noin 2 vuotta matalampi kuin Suomessa, mutta kuitenkin työssäoloajan odote korkeampi kuin saman ikäisillä suomalaisilla naisilla.

#### 4.2.5 Työtunneilla mitattu ansiotyön määrä

Edellä verrattiin suomaisten ansiotyöhön osallistumista muihin pohjoismaalaisiin monilla eri mittareilla. Mikä siis on lopputulos, tekevätkö suomalaiset ansiotyötä enemmän vai vähemmän kuin skandinaaviset naapurinsa? Tämän kysymyksen selvittämiseksi vertailua jatketaan vielä yhdellä uudella mittarilla, joka aiempia vertailuja paremmin kuvaa tehdyn työpanoksen määrää. Tältä kannalta keskeinen ansiotyön määrää kuvaava mittari on "tosiasiallisesti tehdyt työtunnit".

Työtunnit mittaavat eri maiden kokonaistyöpanosta huomattavasti tarkemmin kuin työssä olevien ihmisten määrä. Tehtyjen työtuntien ero heijastaa tiivistettyä kokonaistyöpanoksen eroa, joka syntyy eroista työllisten määrässä, normaalin työajan vaihteluista, osa-aikatyöstä ja tilapäisestä työstä poissaolosta. Työtunnit ovat myös tärkeä lähtökohta tuottavuuden vertailuille. Eri maiden välisiä vertailuja tehtyjen työtuntien määristä laaditaan monella eri periaatteella ja niillä on myös toisistaan poikkeavia tavoitteita (OECD 2004).

**Taulukko 4.5** Tehdyt työtunnit työllistä kohden sekä työtuntien jakautumisen vaikutus kokonaistyöllisyyteen Suomessa verrattuna muihin Pohjoismaihin vuonna 2002.

	Suomi	Ruotsi	Norja	Tanska
Tehdyt työtunnit vuoden aikana 16–64-vuotiasta työllistä kohti <sup>1</sup>	1 682	1 584	1 524	1 637
Työllisyysaste (15–64)	68,1	73,6	75,4	75,9
Työllisten lisäys Suomessa, jos työtunnit jakautuisivat työllistä kohti kuten vertailumaassa				
- lukumäärän kasvu	.	146 000	244 000	65 000
- työllisyysasteen nousu, %-yksikköä	.	4,2	7,0	1,9

<sup>1</sup> Mukana vain työikäisten tekemät työtunnit. Työllisiin sisältyvät myös koko viikon työstä poissaolleet.

Lähteet: Kansalliset tilastovirastot, Eurostat.

Taulukossa 4.5 verrataan Suomessa ja muissa Pohjoismaissa vuonna 2002 tehtyjen työtuntien määrää kansallisten työvoimatutkimusten perusteella. Työtunteilla mitattua työpanosta kuvataan jakamalla vuoden aikana tehdyt työtunnit vastaavalla työllisten määrällä. Tehtyjen työtuntien ja työllisyysasteen perusteella voidaan esittää kaavamainen laskelma, joka kuvaa kuinka paljon Suomen työllisten määrä ja työllisyysaste olisivat kasvaneet tutkittavana vuonna, jos työtuntien kokonaismäärä olisi ollut Suomen työvoimatutkimuksen mukainen, mutta työllistä kohden tehdyt tunnit olisivat olleet samat kuin vertailtavana olevassa toisessa Pohjoismaassa<sup>2</sup>.

Tehtyjen työtuntien määrä vuodessa työllistä kohden on odotetusti korkein Suomessa, jossa työllisiin suhteutettu tuntimäärä oli 1 682 tuntia vuonna 2002. Tunteja kertyi työllistä kohden vähiten Norjassa, jossa työlliset tekivät vuositasolla keskimäärin vain 1 524 työtuntia. Tanska on melko lähellä Suomen tasoa, Ruotsi lähempänä Norjaa kuin Suomea. Työtuntien jakautumisen vaikutusta kuvaava laskelma antaa tulokseksi, että Suomen ja Norjan työllisyysasteiden ero häviää kokonaan pois, jos suomalaisten tekemä kokonaistuntimäärä jaetaan suhteellisesti työllistä kohden kuten Norjassa. Vastaavasti, jos tehtyjen työtuntien kokonaismäärä jaettaisiin työllistä kohden kuten Ruotsissa, nostaisi se Suomen työllisyysastetta noin neljällä prosenttiyksiköllä. Tanskan keskimääräistä

<sup>2</sup> EU:n käyttämä kokoaikatyöksi muunnettu työllisyysaste (full-time equivalent employment rate) mittaa suunnilleen samaa asiaa kuin tässä esitetty tarkastelu. Kokoaikatyötä vastaava työllisyysaste lasketaan jakamalla ensin tehtyjen työtuntien määrä kyseisessä maassa kokoaikatyössä olevien henkilöiden tekemällä tuntimäärällä työntekijää kohden. Näin saatu kokoaikaiseksi muunnettu työllisten määrä jaetaan 15–64-vuotiaalla väestöllä. Kokoaikaiseksi muunnettu työllisyysaste oli vuonna 2002 Suomessa 65,8 %, Ruotsissa 68,1 % ja Tanskassa 69,7 % (COM(2004)24).

työtuntimäärää vastaava "työn uudelleen jako" Suomessa sen sijaan nostaisi työllisyysastetta vain noin kahdella prosenttiyksiköllä.

### 4.3 Toimeentuloturvan käyttö ja käyttötapoihin vaikuttavat institutionaaliset erot

#### 4.3.1 Institutionaalisen vertailun lähtökohtia

Tutkimuksen jälkimmäisessä osassa tavoitteena on löytää Pohjoismaiden sosiaaliturvajärjestelmistä rakenteellisia eroja, jotka osaltaan selittävät luvussa 4.2 kuvattuja työllisyysmallien eroja. Lähtökohtana on ajatus, että pelkästään yhden maan sisällä tehtävissä sosiaaliturvajärjestelmien kannustavuutta koskevissa tutkimuksissa on vaikeaa nähdä sellaisten toimintaperiaatteiden merkitystä, jotka ovat kattavuudeltaan laaja-alaisia ja ajallisesti suhteellisen vakiintuneita. Vertaileva tutkimus auttaa havaitsemaan, miten sosiaaliturvan sisäänrakennetut kannustimet vaikuttavat eri toimijoiden, eli vakuutettujen, työnantajien ja julkisen vallan käyttäytymiseen. Ajatuksena on, että yhteiskunnalliset toimijat yhtäältä sopeuttavat toimintansa sosiaalisia oikeuksia, etuuksien rahoitusta ja käyttötapojen kontrollointia koskeviin säännöksiin (Olsson ym. 1993), mutta toisaalta sosiaaliturvaa myös muutetaan jatkuvasti samojen osapuolten sekä julkisen vallan käymien neuvottelujen perusteella. Tältä kannalta voidaan puhua institutionaalisten kannustimien sijasta myös yhteiskunnallisesta sääntelystä sosiaaliturvan avulla.

Olssonin ym. (1993) mukaan erilaiset kannustinrakenteet voivat pitkälti selittää mm. maiden välisiä eroja sosiaalisessa syrjäytymisessä. Ottamalla oppia muiden maiden kokemuksista voidaan parhaassa tapauksessa välttää yhteiskunnalle kalliiksi tulevia kokeiluja ja virhearviointeja. Muiden maiden kokemuksista on tärkeää ottaa oppia mm. sen kannalta, miten järjestelmät toteuttavat yhteiskunnallisen tasa-arvon periaatetta, mitkä ovat oikeuksien ja velvollisuuksien väliset suhteet, miten kustannusten kontrollointi on järjestetty sekä minkälaiseksi muodostuu eri järjestelmien kokonaisvaikutus huomioon ottaen ohjautuminen eri toimeentuloturvajärjestelmien välillä sekä toimeentuloturvan ja työllisyyden välillä.

Kullekin maalle ominaisen työmarkkina- ja sosiaaliturvamallin määrittelemiseksi tärkeää olisi kuvata sosiaaliturvan lisäksi myös verotusta ja tulopolitiikkaa (Freeman ym. 1995; Kosonen 1998, 175–181). Tässä tutkimuksessa näkökulma kuitenkin rajataan pelkästään sosiaaliturvajärjestelmien institutionaalisten rakenteiden ja vaikutusten kuvaamiseen. Tarkastelu jää rajoittuneeksi myös siinä, että tutkimuksessa ei lainkaan pohdita Pohjoismaisten hyvinvointivaltioiden nykytilanteeseen johtaneita erilaisia kehityskulkuja. Esim. osa-aikatyön juurtumisesta Skandinavian maissa saadut kokemukset voivat helpottaa työssäolon ja sosiaali-



turvan yhdistelyä työmarkkinoilla nousevissa uudenaikaisissa tarpeissa niin naisilla kuin miehilläkin. Suomessa tilanne on toinen, koska osa-aikatyö on harvinaista ja usein osoitus pikemminkin heikosta työmarkkina-asemasta kuin elämäntilanteen mukaan sopeutetusta työssäolosta.

#### 4.3.2 Sosiaalimenot, niiden rahoitus ja etuuskäyttöasteet

##### *Sosiaalimenot ja niiden rahoitus*

Suomessa käytettiin vuonna 2002 sosiaalimenoihin 26,4 prosenttia bruttokansantuotteesta, mikä oli vähemmän kuin EU15-maiden keskiarvon ennuste vuodelle 2002 (27,8 %). EU:n kärkitiloilla olivat Ruotsi 32,5 prosentin ja Tanska (yhdessä Ranskan kanssa) 30,0 prosentin bruttokansantuoteosuudellaan. Myös henkeä kohden maksettu sosiaalietuuskäyttöaste jäi Suomessa kauas jälkeen Ruotsin ja Tanskan tasosta. Sosiaaliturvan rahoituksessa Tanska poikkeaa selkeimmin muista Pohjoismaista. Työnantajat rahoittivat vuonna 2002 Tanskan sosiaaliturvasta vain 10 prosenttia, kun osuus Suomessa ja Ruotsissa oli noin nelinkertainen (39 % ja 42 %). Työnantajien vähäinen panos sosiaaliturvan rahoitukseen ei merkinnyt Tanskassa sitä, että myös työvoiman yksikkökustannukset olisivat muita pienemmät. EU:n työvoimakustannustutkimuksen mukaan kokonaiskustannus työtuntia kohden oli vuonna 2000 Tanskassa 27 euroa, Ruotsissa 29 euroa ja Suomessa 22 euroa. (Taulukko 4.6)

**Taulukko 4.6** Sosiaalimenojen ja sosiaaliturvan rahoitusta kuvaavia tunnuslukuja Pohjoismaista.

	Suomi	Ruotsi	Norja	Tanska
Sosiaalimenot % BKT:stä (2002)	26,4	32,5	26,5	30,0
Sosiaalimenot henkeä kohti, € ostovoimalla korjattuna (2001)	5 785	7 951	8 183	7 809
Sosiaalimenojen rahoituksen jakautuminen (2002), %	100	100	100	100
Yleiset verovarot	43	47	58	62
Työnantajat	39	42	26	10
Vakuutetut	11	9	14	22
Muu	7	2	1	6
Kokonaistyövoimakustannukset, euroa työtuntia kohden yksityisellä sektorilla (2000)	22,13	28,56	..	27,10
Siitä %:				
Työnantajan sosiaaliturvamaksut yhteensä	20,5	29,6	..	8,0
Lakisääteiset sosiaalivakuutusmaksut	18,3	22,0	..	1,0
Sopimusperusteiset sosiaalivakuutusmaksut	0,5	6,3	..	6,7
Muut sosiaalikulut	1,7	1,3	..	0,3

Lähteet: NOSOSKO 2004, taulut 10.4, 10.5, 10.9; European Communities 2003.

**Taulukko 4.7** Eri etuuksia saaneet (pl. ikään perustuvat etuudet), rekisteröidyt työttömät ja työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin osallistuneet % työikäisestä väestöstä Pohjoismaissa vuonna 2002.

Etuus	Suomi	Ruotsi	Norja	Tanska
<i>Äitiys-, isyys- ja vanhempainpäivärahalla</i>	1,5	2,0	1,4	1,5
<i>Sairausetuuksilla yhteensä</i>	9,4	13,5	15,3	9,0
- kokoaikaiseksi muunnettuna	9,2	11,8	13,9	9,0
Sairauspäivärahalla, alle 1v	1,6	2,5	4,4	1,6 <sup>1</sup>
- kokoaikaiseksi muunnettuna	1,6	2,1	3,9	1,6
Sairauspäivärahalla, yli 1v	..	2,1	..	..
- kokoaikaiseksi muunnettuna	..	1,9	..	..
Kuntoutusrahalla	0,3	0,3	1,8	0,6
Työkyvyttömyyseläkkeellä	7,5	8,6	9,1	4,9
- kokoaikaiseksi muunnettuna	7,3	7,5	8,2	4,9
Muu eläke terveyden ja/tai sosiaalisten syiden perusteella	..	..	..	1,9
<i>Osa-aikaeläkkeellä</i>	1,2	0,1	..	0,0
- kokoaikaiseksi muunnettuna	0,6	0,1	..	0,0
<i>Työmarkkinasyyihin perustuvilla eläkkeillä, rekisteröitynä työttömänä ja toimenpiteillä yhteensä</i>	13,0	6,7	2,9	10,5
Työttömyyseläkkeellä/Jälkipalkalla	1,7	..	..	3,8 <sup>2</sup>
Maatalouden luopumistuella	0,4	..	..	..
Rekisteröitynä työttömänä	8,7	3,3	2,6	4,2
Työvoimapolitiittisella toimenpiteellä	2,2	3,4	0,3	2,5
- Muu kuin tukityö	1,1	1,9	0,3	1,4
- Tukityöllistettynä	1,1	1,5	0,1	1,1

Päivärahatiedot on tilastoitu henkilövuosina, eläkkeet ja työttömät vuoden lopussa, työvoimapolitiittiset toimenpiteet keskimääräisenä osallistumisena vuoden aikana.

<sup>1</sup> Tanskan sairauspäivärahoista on arvioitu pois pientyönantajien vakuutuksen piiriin kuuluneet päivärahat työnantajaperiodi ajalta.

<sup>2</sup> Jälkipalkan saajista 2,7 prosenttiyksikköä oli siirtynyt etuudelle ilman edeltävää työttömyyttä ja 1,1 prosenttiyksikköä työttömyydestä.

Lähteet: NOSOSKO 2004, ILO 2003; ETK ja Kela 2003.

### *Etuuksien käyttöasteet työikäisessä väestössä*

Taulukossa 4.7 on esitetty yleiskuva erilaisten toimeentuloturvaetuuksien esiintymisestä työikäisessä väestössä vuonna 2002. Etuuksia selostetaan jäljempänä luvuissa 4.3.4–4.3.7. Tarkastelusta puuttuvat ennen yleistä vanhuuseläkeikää maksettavat lakisääteiset sekä sopimusperusteiset iän perusteella maksettavat eläkkeet. Mukana eivät ole myöskään lapsen hoitoon liittyvät etuudet. Eri etuuksia kuvaavat tilastot on saatettu vertailukelpoisiksi muuntamalla päivärahaetuuDET henkilövuosiksi. Kuukausittain maksettavissa etuuksissa luvut kuvaavat saajia vuoden lopussa. Sairauteen perustuvista etuuksista ja osa-aikaeläkkeistä on lisäksi laskettu, kuinka montaa kokoaikaista etuutta etuuden saajien määrä vastaa. Rekisteröidyt työttömät tarkoittavat työvoimahallinnon rekisteröimiä työttömiä työnhakijoita, joista valtaosa on samalla myös työttömyysturvan saajia. Kokonaiskuvan saamiseksi taulukkoon on otettu mukaan myös työvoimapoliittisiin toimenpiteisiin osallistuneet työttömät. Taulukkoon ei ole laskettu sairaus-etuuksien ja työmarkkinasyyihin perustuvien etuuksien tai toimenpiteiden summia, koska nämä eri ryhmät eivät ole toisensa poissulkevia. Jonkin verran keskinäistä päällekkäisyyttä on jo erilaisissa sairausperusteisissäkin etuuksissa, mutta tällä ei ole merkitystä maiden välisten erojen selventämisessä.

Taulukon 4.7 mukaan Pohjoismaat muodostavat etuuksien käyttöasteen tarkastelussa selkeän asteikon sairaus–työttömyys -ulottuvuudella. Norja profiloituu selkeimmin sairauteen perustuvien etuuksien käyttäjäksi, kun taas Suomessa toimeentuloturvan tarve painottuu eniten työmarkkinasyyihin. Työikäisistä norjalaisista keskimäärin 15,3 prosenttia sai sairaus- tai kuntoutuspäivärahaa tai oli työkyvyttömyyseläkkeellä. Kokoaikaiseksi poissaoloksi muunnettuna sairauden perusteella oli tilapäisesti tai pysyvästi poissa työelämästä 13,9 prosenttia työikäisistä norjalaisista. Rekisteröityinä työttöminä oli Norjassa vain 2,9 prosenttia työikäisistä. Ruotsissa sairauteen perustuvien etuuksien saajia oli vajaat 2 prosenttiyksikköä vähemmän kuin Norjassa, mutta vastaavasti työttömiä ja työvoimapoliittisiin toimenpiteisiin osallistujia oli melkein 4 prosenttiyksikköä enemmän.

Vaikeimmin tulkittava maa Pohjoismaisessa vertailussa on Tanska. Ensinnäkin tietoja etuuksien osa-aikaisuudesta ei ole saatavissa sairauspäivärahoista eikä myöskään Tanskan omaperäisestä varhaiseläkkeestä, ns. jälkipalkasta, jota maksetaan pitkäaikaisille työttömyyskassan jäsenille työttömyysturvan rahastoista. Tanskassa myös etuuksien logiikka on erilainen sikäli, että työkyvyttömyyseläkkeitä vastaavien ennenaikaiseläkkeiden kahta alinta astetta ei voida tulkita osa-aikaisiksi etuuksiksi, koska nämä eläkkeet myönnetään joko lievemmin lääketieteellisin kriteerein tai pelkästään sosiaalisten syiden perusteella. Vaikea on myös tulkita, mihin etuuskategoriaan jälkipalkka olisi luettava. Etuutta maksetaan työttömyysturvan rahastoista, mutta sille voidaan siirtyä täysin vapaaehtoisesti ilman edeltävää työttömyyttä. Taulukon 4.7 mukaan Tanskassa oli sairaus-

teen perustuvien etuuksien saajia yhteensä 9,0 prosenttia, joista 1,9 prosenttiyksikköä sai alimpia ennaikaiseläkkeitä (ks. vuoden 2003 eläkeuudistus kohdasta 4.3.5). Työmarkkinasyyihin perustuvilla etuuksilla tai toimenpiteillä oli 10,5 prosenttia työkäisistä. Jos kuitenkin jälkipalkkaan otettaisiin mukaan vain työttömyysturvalta siirtyneet henkilöt, olisi työmarkkinasyyihin perustuvien etuuksien saajia ja toimenpiteisiin osallistujia vain 7,8 prosenttia. Näin Tanska lähenisi työmarkkinasyyiden takia etuuksia saavien määrässä Ruotsin tasoa.

Pohjoismaiden vertailussa Suomesta on aivan viime aikoihin asti piirtynyt kuva runsaimmin työkyvyttömyysetuuksia käyttävänä maana. Taulukon 4.7 mukaan Suomi on jäänyt kuitenkin kauas jälkeen Norjasta ja Ruotsista, jos vertailuun otetaan mukaan kaikki sairaudesta johtuvaa työstä poissaoloa korvaavat etuudet. Suomen työkäisistä sairausperusteisten etuuksien saajia oli keskimäärin 9,4 prosenttia, kun osuus Norjassa oli melkein 6 prosenttiyksikköä ja Ruotsissa noin 4 prosenttiyksikköä korkeampi. Ero on huomattava myös, jos tarkastelu rajoitetaan pelkästään työkyvyttömyyseläkkeen ja yli vuoden kestäneiden pitkäaikaisten päivärahojen saajiin.

Suomen ongelma muihin Pohjoismaihin nähden on suuri työttömien työnhakijoiden määrä. Työvoimahallinnon rekisteröimiä työttömiä oli vuonna 2002 Suomessa keskimäärin 8,7 prosenttia työkäisistä, mikä oli 2–3-kertainen määrä muihin Pohjoismaihin verrattuna. Kun tähän lisätään työttömyyseläkkeellä olevat sekä työvoimapolitiisiin toimenpiteisiin osallistuneet, saadaan Suomessa erilaisten työmarkkinasyyiden takia työelämästä syrjässä olevien määräksi 13 prosenttia työkäisistä. Näin määritellyn ns. laajan työttömyyden piiriin kuuluvia ihmisiä oli Suomessa yli nelinkertainen määrä Norjaan verrattuna ja noin kaksinkertainen määrä Ruotsiin verrattuna. Vertailu Tanskaan riippuu jälleen siitä, miten jälkipalkkaan suhtaudutaan. Vertailuperustasta riippumatta Tanska sijoittuu joka tapauksessa toiselle tilalle Suomen jälkeen työmarkkinasyyihin perustuvien etuuksien ja toimenpiteiden yhteenlasketussa käyttöasteessa.

### 4.3.3 Keskeiset institutionaaliset erot Suomen ja Skandinavian maiden välillä

#### *Ansioetuuksien tulokatot*

Yksi kaikkein keskeisimpiä eroja Suomen ja muiden maiden turvan välillä on se, että muissa Pohjoismaissa lakisääteisille ansioperusteisille etuuksille on säädetty tulokatto eli ylin tuloraja, johon asti ansionmenetystä korvataan. Katon ylittävää tulojen osasta ei etuutta makseta lainkaan. Suomessa tulokattoja ei ole, mutta sairaus- sekä äitiys- ja vanhempainpäivärahoissa on käytössä ns. taitettu katto, jonka seurauksena korvaustaso on ylimmissä tuloluokissa suhteellisesti matalampi. Lakisääteisestä järjestelmästä korvattavien tulojen yläraja määrittää yhdessä korvausasteen kanssa sitä, mikä osa tulojen menetyksestä tulee julkisen

järjestelmän kustannettavaksi, mikä osa jää riippuvaksi työmarkkinoilla tehdyistä sopimuksista ja miten nämä kaksi toimeentuloturvan pilaria kohdentuvat ansiotuloiltaan erilaisiin palkansaajaryhmiin.

Työmarkkinoilla sovittuja etuuksia kutsutaan sosiaaliturvan kakkospilariksi. Siihen luetaan mm. lakisääteisten etuuksien täydennyksenä maksetut sairaus-, äitiys- ja vanhempainvapaan palkat<sup>3</sup>, työnantajien kokonaan rahoittamat eläkkeet sekä työmarkkinoilla sovitut kollektiiviset vakuutukset, joissa työnantaja on vähintään yhtenä osapuolena. Sopimus pohjaiset sairausajan palkat ovat yleisiä kaikissa Pohjoismaissa. Työmarkkinoilla sovitut lisäeläkkeet ovat yleisiä kaikissa Skandinavian maissa. Tanskassa ne ovat tosin maksussa olevissa eläkkeissä edelleen melko harvinaisia. Sosiaaliturvan kolmannen pilarin muodostavat täysin yksityisesti otetut vakuutukset, joihin kuitenkin usein liittyy veroetuja. Kolmatta pilaria ei lueta sosiaaliturvan osaksi, eivätkä niistä maksetut etuudet sisälly sosiaalimenoihin.

Ansiotuuksien kattosäännöt voidaan nähdä keskeiseksi syyksi siihen, miksi sosiaaliturvan pilarijako on kehittynyt Suomessa erilaiseksi kuin muissa Pohjoismaissa. Mitä matalammalla katto on, sitä enemmän sen yläpuolella on ollut muissa Pohjoismaissa sekä tarvetta että tilaa julkista turvaa täydentävien etuuksien kehittämiseksi. Ansiokattoja sovelletaan kaikkiin Skandinavian maiden päivärahajärjestelmiin. Työeläkkeissä ne koskevat vain Ruotsia ja Norjaa.

Taulukossa 4.8 kuvataan ansionmenetystä korvaavia sairaus-, vanhempain- ja työttömyyspäivärahoja kahden lakisääteistä turvaa määrittävän keskeisen tekijän eli korvausasteen ja korvauksille asetetun tulokaton kannalta. Kuviossa 4.5 selvitetään tarkemmin, miten tulokatot vaikuttavat sairaus- ja vanhempainpäivärahojen bruttokorvaustasoon eri tulotasoilla.

Sairaus- sekä äitiys- ja vanhempainvakuutuksen antama turva on pienituloisille korkein Tanskassa ja Norjassa. Molemmissa maissa pienituloisten ansiomenetyksiin sovelletaan täyskorvausperiaatetta. Norjassa sataprosenttinen korvaustaso ulottuu keskituloisiin asti. Sairaus- tai vanhempainvapaalta maksettavan palkan kannalta tämä merkitsee, että tarvetta etuuden täydentämiseen ei ole. Näin työnantajille ei synny palkkakustannuksia tulojakauman alapäässä olevien palkansaajien sairaus- ja vanhempainvapaiden ajalta. Poikkeuksena tästä on sairausjakson alussa oleva kokonaan työnantajan kustannettavaksi jäävä 2–3 viikon jakso. Tanskassa ja Norjassa julkinen järjestelmä suosii näin sekä matalapalkkaisia työntekijöitä että heidän työnantajiaan. Ruotsissa julkisen järjestelmän tulo-

---

<sup>3</sup> ESSPROSS-manuaalin (Eurostat 1996) mukaan sairausajan palkat kuuluvat sosiaalimenoihin kokonaisuudessaan. Pohjoismaisessa sosiaalimenolaskelmassa Suomi on ainoa maa, joka on sisällyttänyt laskelmaan kaikki palkat, Ruotsia, Norjaa ja Tanskaa koskevassa laskelmassa ovat mukana vain työnantajajakson ajalta maksettavat palkat. Äitiys- ja vanhempainvapaiden ajalta maksettavat palkat puuttuvat kaikkien Pohjoismaiden sosiaalimenoista ([www.nom-nos.dk](http://www.nom-nos.dk)).

katto on korkeampi kuin Tanskassa mutta matalampi kuin Norjassa. Korvaustaso on Ruotsissa vuoden 2003 heinäkuusta lähtien 77,6 prosenttia. Palkkatulo ylittää Ruotsissa sairauspäivärahan tulokaton runsaalla kolmasosalla kokoaikatyötä tekevistä palkansaajista (OECD 2003, 67).

**Taulukko 4.8** Pohjoismaiden päiväraahajärjestelmät: bruttokorvausasteet ja ansiokatot vuonna 2004.

	Suomi	Ruotsi	Norja	Tanska
Sairauspäivärahat sekä äitiys- ja vanhempainvakuutuksen päivärahat				
Bruttokorvausaste	70	77,6	100 <sup>1</sup>	100 <sup>1</sup>
Ylin tuloraja, josta korvaus maksetaan, euroa/kk <sup>2</sup>	. <sup>3</sup>	2 670	3 413	1 757
Työttömyysturvan päivärahat				
Bruttokorvausaste	n. 58	80 <sup>4</sup>	62,4	90
Ylin tuloraja, josta korvaus maksetaan, euroa/kk		2 082	3 413	1 955

<sup>1</sup> Ks. äitiyspäivärahojen korvaustason porrastus keston mukaan taulukosta 4.13.

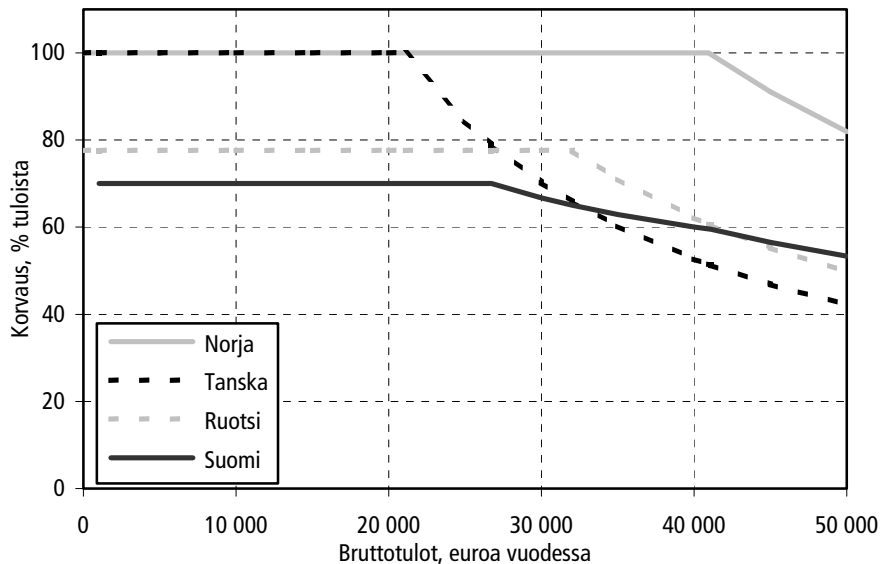
<sup>2</sup> EKP:n keskipäivä 11.8.2004.

<sup>3</sup> Korvaustaso alenee asteittain 2226 euron kuukausitulosta alkaen.

<sup>4</sup> Ensimmäisten 100 päivän aikana korvaustaso on korkeampi.

Lähde: Social försäkringen i Norden 2004.

**Kuvio 4.5** Sairaus- ja vanhempainpäivärahojen bruttokorvaustaso Pohjoismaissa vuonna 2004.



Kuviossa 4.5 on esitetty sairaus- ja vanhempainpäivärahojen bruttomääräinen korvaustaso Pohjoismaissa eri tulotasoilla. Korvaustaso kuvaa päivärähalla olevan tuloja suhteessa työssä olevan bruttotuloihin. Tarkastelu antaa yleiskuvan tulokattojen vaikutuksesta lakisääteisen turvan ja työmarkkinoilla sovitun turvan välisen työnjaon kannalta. Suomessa julkisen järjestelmän antama korvaustaso on pienituloisimmilla palkansaajilla Pohjoismaiden matalin. Keskituloisista lähtien korvaustaso ylittää Tanskan korvaustason. Suurituloisimmilla Suomen ja Ruotsin korvaustaso on suunnilleen sama. Tarkastelusta on huomattava, että se poikkeaa tulonjaollisista laskelmista, joissa selvitetään etuuden aikana saatua käytettävissä olevaa tuloa suhteessa aiempaan nettoansioon (vrt. NOSOSKO 2004, 98).

Työkyvyttömyyseläkkeiden tavoitetaso on Suomessa, Ruotsissa ja Norjassa suunnilleen sama, 60–64 prosenttia (ETK 2002). Tanskassa lakisääteiseen työkyvyttömyysturvaan kuuluu pelkästään kansaneläke, joka vuoden 2003 uudistuksesta lähtien (ks. kohta 4.3.5) vastaa tulottomilla ihmisillä suuruudeltaan työttömyyspäivärahan enimmäismäärää (Sociale ydelses 2004). Työkyvyttömyyseläkkeen ansaintakatto on Ruotsissa suunnilleen samalla tasolla kuin sairaus- ja vanhempainpäivärahoissakin. Norjan työeläkejärjestelmässä sovellettava ansaintakatto on korkeampi kuin sairausvakuutuksen tulokatto. Sairausvakuutuksen tulokaton ylittävät tulot otetaan huomioon tiettyyn rajaan asti kolmasosaltaan (ETK 2002).

#### *Eri etuuksien vaihtoehtoisuus työntekijän kannalta*

Siihen, mille etuudelle työntekijä ohjautuu erilaisten työmarkkinatilanteiden ja omaan yksityiseen elämäänsä liittyvien riskien ja tarpeiden kohdatessa, vaikuttavat monet muutkin syyt kuin etuuksien tarjoaman toimeentulon taso ja jatkuvuus. Ensinnäkin sairausperusteisten etuuksien saamisessa keskeistä on, miten lääketieteelliset kriteerit on asetettu ja miten niiden ohjaavaa vaikutusta kontrolloidaan. Molemmissa näissä asioissa on Pohjoismaiden välillä huomattavia eroja, joita käsitellään jäljempänä.

Myös työsuhdeturvalla ja sen soveltamiskäytännöillä on vaikutusta sekä työntekijöiden että työnantajien valintoihin. Erityisesti Ruotsissa ja Norjassa tiukka työsuhdeturva painottaa etuuksien käyttöä sairausperusteisen turvan suuntaan, kun taas toisessa ääripäässä Tanskan löyhä irtisanomiskäytäntö yhdistettynä korkeaan työttömyysturvaan vie virtaa enemmän työttömyysturvalle. Suomessa irtisanomisturva on OECD:n käyttämän mittarin mukaan Ruotsia ja Norjaa löyhempi, mutta selvästi Tanskaa tiukempi (ks. Madsen 2002).

Taulukon 4.8 mukaan kaikissa Pohjoismaissa vakuutetun on edullisempaa saada sairausvakuutuksen päivärahoja kuin työttömyysturvaa. Näin on siinäkin tapauksessa, että verrataan pelkästään lakisääteisiä etuuksia. Ruotsissa ja Tanskassa sairauspäivärahojen korvaustaso sekä kattotulo ovat kylläkin varsin lähellä toi-

siaan, mutta sairausajan palkat sekä Ruotsissa myös kollektiiviset vakuutukset painavat vertailun selvästi sairausturvan eduksi. Toisaalta on muistettava, että myös työttömyysturvassa on lakisääteistä turvaa täydentäviä etuuksia. Työmarkkinoilla sovittuja etuuksia ovat työttömyysturvassa lähinnä erilaiset irtisanomisrahat.

### *Työnantajan vastuut*

Työntekijälle ei liene etuutta saadessaan kovinkaan tärkeää, miten ansionmenetyksen korvaus jakautuu lakisääteisen ja työmarkkinoilla sovitun turvan kesken. Työnantajille sen sijaan on suuri ero siinä, hoidetaanko työnantajien osuus etuuksien rahoituksesta yhteisvastuullisesti, omavastuuna vai puhtaalla riskivakuutusperiaatteella. Pääsääntö on, että lakisääteinen turva hoidetaan yhteisvastuuseen perustuen, mikä voi tarkoittaa sekä vakuutusmaksuilla rahoitettua että verovaroin tai veronluonteisin maksuin rahoitettua turvaa. Kuitenkin myös lakisääteisessä turvassa on ainakin Suomessa ja Ruotsissa pyrkimyksenä vahvistaa vakuutusperiaatetta, ts. pyritään lisäämään järjestelmän läpinäkyvyyttä parantamalla maksujen ja etuuksien vastaavuutta (STM 2002; SOU 2002). Lakisääteisten etuuksien kanssa päällekkäin maksettavat sairaus- ja äitiysajan palkat rahoitetaan luonnollisesti kokonaan työnantajan omista varoista, samoin suuri osa lakisääteistä turvaa täydentävistä lisäeläkkeistä. Puhtaaseen riskivakuutuksen periaatteeseen perustuvia etuuksia ovat esim. työntekijöiden ryhmähenkivakuutukset ja kollektiiviset sairausvakuutukset.

Työnantajan omista varoistaan maksamassa sosiaaliturvassa on tehtävä selkeä ero siinä, puhutaanko työmarkkinoilla sovitusta täydentävästä turvasta vai lakisääteiseen turvaan kuuluvista omavastuista. Työmarkkinoilla sovitut etuudet ovat työnantajan kannalta kustannustekijä, mutta ne ovat myös yrityksen tai toimialan tietoinen valinta panostaa työvoiman hyvinvointiin ja sitä kautta myös taloudelliseen menestykseen ja kilpailuun hyvistä työntekijöistä. Lakisääteisessä turvassa työnantajille säädetyin omavastuun tarkoitus sen sijaan on etuuden liikakäytön estäminen. Yleisin tällainen omavastuu on kaikissa Pohjoismaissa 2–3 viikon ajalta maksettava sairausturva ennen sairausvakuutuksen päivärahan alkamista. Muitakin omavastuita on esim. Tanskassa työnantajat maksavat työttömyysperiodin alussa työntekijänsä työttömyyspäivärahan kahden päivän ajalta. Suomessa työnantajille voi langeta merkittäviä omavastuita myös työkyvyttömyys- ja työttömyyseläkkeistä yrityksen tai muun työnantajan henkilöstön määrästä riippuen.

Suomessa sekä Ruotsissa on käyty viimeaikoina keskustelua työnantajien lakisääteisistä omavastuista sekä osin myös työmarkkinoilla sovitusta etuuksista. Ruotsissa käytiin kiivasta keskustelua sairausvakuutuksen lakisääteisen työnantajaperiodin pidentämisestä, koska sen pelättiin nostavan työnantajien rekrytointikynnystä (SOU 2002). Suomessa kysymys liittyy läheisesti pyrkimykseen lisätä



työvaltaisten alojen työllisyyttä mm. parantamalla työmarkkinoilla heikommassa asemassa olevien työllistämisen ja työssä pysymisen edellytyksiä. Tilapäisestä tai pysyvästä työkyvyttömyydestä samoin kuin äitiydestä työnantajalle aiheutuvat potentiaaliset kustannukset voivat olla merkittävä este ensinnäkin "riskille alttiiden" henkilöiden työllistymiselle, mutta myös yleisemminkin tietäntyyppisen työvoiman lisäämiselle. Tämä voi johtaa yksittäisten ihmisten sekä työmarkkinoiden kokonaisedun kannalta vääristyneeseen käyttäytymiseen, kun "riskille alttiit" tulevat karsituksi tiettyyn ryhmään kuulumista määrittävien ominaisuuksiensa mukana eivätkä esim. henkilökohtaisen osaamisensa ja sosiaalisten taitojensa perustella (Esim. Jansson ym. 2003).

#### 4.3.4 Sairausajan toimeentuloturva

##### *Työntekijän oma harkinta*

Pohjoismaat eroavat toisistaan siinä, kuinka paljon vakuutetulla on omaa harkintavaltaa työkyvyttömyyden alkaessa. Suomessa säännökset ovat tiukimmat. Työnantajalla on oikeus vaatia lääkärintodistus jo heti ensimmäisestä sairauspäivästä lukien. Ruotsissa lääkärin lausunto vaaditaan vasta 8. sairauspäivästä lukien eikä tätä periaatetta ole asetettu missään vaiheessa kyseenalaiseksi muutoin vilkkaassa sairauspoissaoloja koskevassa keskustelussa. Norjassa ja Tanskassa lääkärintodistus vaaditaan neljännessä poissaolopäivästä lähtien. Tanskassa kuitenkin työntekijän on annettava tätä ennen kirjallinen ilmoitus jo toisena sairauspäivänä.

##### *Lakisääteinen turva*

Sairauspäivärahan korvaustasoa ja korvattavien tulojen enimmäismääriä kuvattiin edellä kohdassa 4.3.3. Pohjoismaiden välillä on eroja myös siinä, kuinka pitkään sairauspäiväraha voi enimmillään kestää (taulukko 4.9). Suomessa, Norjassa ja Tanskassa ylärajana on pääsääntöisesti yksi vuosi, mikä esim. Suomessa tarkoittaa yhteenlaskettua kestoa noin 3 vuoden aikana. Ruotsissa kestolla ei ole ylärajaa, mutta vuoden 2003 uudistuksissa asetettiin tavoitteeksi, että päivärahaa ei yleensä myönnettäisi kolmea vuotta pidempään. Norjassa erilaiset kuntoutusrahat hoitavat osin samaa tehtävää kuin Ruotsin vuotta pidempään jatkuvat päivärahat. Tämä näkyy mm. Norjan sosiaaliturvalaitoksen selvityksessä, jonka mukaan työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyneet olivat eläkkeen alkamista edeltäneiden neljän vuoden aikana olleet sairauspäivärahan ja kuntoutusrahan saajina yhteensä keskimäärin 2,3 vuotta (RTV 2003, 28). Norjan kuntoutusrahoissa korvaustaso on sairauspäivärahaa matalampi.

Kaikissa Pohjoismaissa sairauspäivärahaa edeltää lakisääteinen työnantajan vastuulle jäävä periodi, jonka tarkoituksena on ehkäistä etuuden leväperäistä

käyttöä sekä pitää yllä työnantajien kiinnostusta työntekijöidensä terveyteen. Suomessa työnantaja on työsopimuslain mukaan velvollinen maksamaan tietyt ehdot täyttävälle työntekijälle täyttä palkkaa sairastumispäivältä sekä 9 sitä seuraavalta arkipäivältä (ml. lauantait). Norjassa työnantaja maksaa sairauspäivärahan 16 päivän ajalta, Tanskassa kahdelta viikolta. Kun työnantajaperiodi Norjassa ja Tanskassa koskee sairauspäivärahaa eikä sairausajan palkkaa, voidaan tästä päätellä, että sairauspäivärahan kattosäännöt koskevat myös työnantajaperiodilta maksettavaa etuutta. Ruotsissa työnantaja maksaa kolmen viikon ajalta lakisääteistä "sairauspalkkaa" (sjuklön), joka aiemmin vastasi sairauspäivärahan määrää, mutta on nyt muutaman prosenttiyksikön päivärahaa korkeampi (80 %). Ruotsi poikkeaa muista myös siinä, että vakuutetulle on säädetty yhden päivän omavastuu.

Kaikissa muissa Pohjoismaissa paitsi Suomessa on otettu huomioon, että työnantajan omavastuu sairausperiodin alussa voi aiheuttaa kroonisesti sairaiden epäsuoraa syrjintää työhönoton yhteydessä. Tästä syystä järjestelmiin on säädetty erillinen "korkean riskin suoja" (högriskskydd), jolla työnantaja voidaan vapauttaa työnantajaperiodilta lankeavan palkan maksamisesta. Ehtona on, että työntekijä on hankkinut etukäteen selkeästi dokumentoidun ja sosiaalivakuutusviranomaisten hyväksymän lääkärinlausunnon kroonisesta sairaudesta, jonka arvioidaan aiheuttavan merkittävän riskin joutua olemaan toistuvasti poissa työstä sairauden takia. Vakuutettu anoo tätä suojaa etukäteen sosiaaliturvaviranomaisilta. Todistuksen perusteella työnantaja saa työnantajaperiodin ajalta maksamansa etuuden palautuksena päivärahaa maksavalta viranomaiselta. Vuonna 2002 tätä säännöstä sovellettiin Ruotsissa noin 7 000 ja Tanskassa noin 12 000 vakuutettuun (DST 2003a; [www.rfv.se](http://www.rfv.se)).

Tanskan järjestelmä ottaa huomioon myös riskin, että sairaustapauksia kertyy epäsuhteisesti ja sattumanvaraisesti pienille työnantajille. Tätä varten pientyönantajat voivat ottaa vapaaehtoisen vakuutuksen työnantajan vastuulla olevan lakisääteisen kahden viikon periodin korvausten maksamiseksi. Ehtona on, että palkkasumma edellisen vuoden verotuksessa on ollut enintään 1 750 kertaa enimmäispäivärahan määrä viikkoa kohden. Vuonna 2004 palkkasumman yläraja on 5,6 milj. kruunua eli noin 0,8 milj. euroa. Vakuutusta hallinnoi työhallitus (Arbetsdirektoratet). Työnantajat maksoivat työhallitukselle vakuutusmaksua 0,65 prosenttia palkkasummasta. Korvaukset työnantajalle maksaa kunta, joka muutenkin vastaa sairauspäivärahojen ratkaisusta sekä maksatuksesta. Kunnat maksoivat Tanskassa pientyönantajien vakuutukseen perustuvia päivärahoja vuonna 2002 noin 116 000 sairausjaksosta (DST 2003a), joista siis valtaosa on lyhyitä, alle 2 viikon sairauspoissaoloja. Vuonna 2004 pientyönantajien vakuutuksessa otettiin käyttöön yksi työnantajan omavastuupäivä (ADIR 2004). Myös Ruotsissa on ollut voimassa pientyönantajien omavastuiden kattamiseen tarkoitettu vapaaehtoinen sairausvakuutus, mutta korkeiden vakuutusmaksujen takia sen käyttö on ollut vähäistä (Socialdepartement, suullinen tieto). Parhaillaan on

suunnitteilla vakuutuksen ehtojen lieventäminen ja käytön laajentaminen (Sveriges handlingsplan för sysselsättning 2003, 31).

**Taulukko 4.9** Palkansaajan omavastuu-aika, työnantajaperiodin pituus sekä sairauspäivärahan enimmäisaika, tilanne vuoden 2003 lopussa.

	Suomi	Ruotsi	Norja	Tanska
Palkansaajan omavastuu-aika	–	1 pv	–	–
Lakisääteinen työnantajaperiodi - pituus - korvausaste, % (tulokattoon asti)	1+9 arkipv 100	21 pv 77,6	16 pv 100	14 pv 100
Poikkeukset työnantajaperiodista	Ei poikkeuksia	Kroonisesti sairaat	Kroonisesti sairaat	Kroonisesti sairaat  Pienyrittäjät voivat ottaa vakuutuksen
Päivärahan enimmäiskesto	1 vuosi	Ei ylärajaa	1 vuosi, sen jälkeen usein pitkä- aikaisia kun- toutus- päivärahoja	1 vuosi

Lähteet: Socialförsäkringen i Norden 2004; Sociale ydelser 2004; Vår trygghet 2004.

#### *Täydentävä turva*

Kaikissa Pohjoismaissa sairausajalta maksettavat palkat täydentävät laajasti lakisääteistä sairauspäivärahaa (ks. NOSOSKO 2004). Palkanmaksuajat ovat pisimpiä julkisella sektorilla. Tanskassa ja Norjassa julkisen sektorin palkansaajille kompensoidaan päivärahan ja palkan erotus koko sairausperiodin ajalta, Ruotsissa julkinen työnantaja kompensoi palkan menetystä 80 prosentin korvaustasoon asti myös tulokaton ylittävältä osalta. Suomessa julkisella sektorilla maksetaan täyttä palkkaa kahden kuukauden ajan, minkä jälkeen maksetaan muutaman kuukauden ajalta 75 prosenttia palkasta.

Tämän tutkimuksen kannalta on kiinnostavaa ennen kaikkea se, minkälaisiksi muodostuvat työmarkkinoilla sovitut palkanmaksuvastuut yksityisellä sektorilla ja erityisesti työvaltaisilla matalapalkka-aloilla. Lähtökohtana on otettava huomioon, että Tanskassa pienituloiset sekä Norjassa pieni- ja keskituloiset saavat täyden korvauksen jo sairauspäivärahan muodossa. NOSOSKO:n (2004) mukaan Tanskan yksityisellä sektorilla maksetaan sairauspäivärahan ylittävä palkan osa toimihenkilöille yleensä kokonaan, työntekijöille useimmiten neljän viikon ajalta joko kokonaan tai tiettyyn rajaan asti. Norjassa yksityisen sektorin palkanmaksu

sairausajalta ei ole kovin yleistä. Ruotsissa työnantajat maksavat työnantajajepriodin päättymistä seuraavan kolmen kuukauden ajalta 10 prosenttiin palkasta, jolloin kokonaiskorvaus nousee 87,6 prosenttiin. Kompensaatio koskee myös tulokaton ylittävää osaa palkasta. Toimihenkilöille sopimuspohjaiset etuudet ovat jonkin verran parempia kuin työntekijöille. Tätä puutetta täydentää yksityisen sektorin työntekijäpuolella kollektiivinen sairausvakuutus. Suomessa työnantajat maksavat sairausajan palkkaa yksityisellä sektorilla yleensä 1–3 kuukauden ajan. Palvelualoilla ja teollisuudessa palkanmaksuajan mediaani on noin kuusi viikkoa.

Yleiskuvana on, että sairausajalta yksityisellä sektorilla maksettava toimeentuloturva on päivärahat, sopimuspohjaiset palkat ja vakuutukset huomioon ottaen palkansaajan kannalta matalin Suomessa. Poikkeuksena tästä ovat lähinnä hyvä-tuloisimmat tanskalaiset yksityisen puolen työntekijät, joiden kokonaisturva saattaa sairauden loppuvaiheessa pudota Suomea matalammalle tasolle. Yksityisen sektorin työnantajat sen sijaan maksavat Suomessa varsinkin ns. matalapalkka-aloilla suhteellisesti suuremman osan työntekijöiden sairausturvasta kuin muiden Pohjoismaiden vastaavat työnantajat. Syynä tähän ei ole korkea sopimuspohjainen turva vaan se, että sairausajan palkan ja lakisääteisen turvan erotus muodostuu Suomessa suuremmaksi kuin muissa Pohjoismaissa pienituloisten saaman lakisääteisen turvan suhteellisen matalan tason takia.

#### *Osapäiväraha - subventiota vai työhön paluun tukemista?*

Suomi on ollut tähän asti ainoa Pohjoismaa, jossa ei ole ollut käytössä osittaista sairauspäivärahaa. Ruotsissa osapäivärahoja on viime vuosina ollut runsas neljännes, Norjassa viidennes kaikista korvatuista päivistä. Tanskasta tilastoa ei ole saatavissa. Ruotsissa ja Norjassa osaetuksien saajia on suhteellisesti sama osuus myös työkyvyttömyyseläkkeissä. Henkilövuosiksi laskettuna Ruotsissa keskimäärin vajaat 190 000 ja Norjassa noin 77 000 henkilöä sai osittaista työkyvyttömyysetuutta joko sairauspäivärahana tai työkyvyttömyyseläkkeenä vuonna 2002. Jos oletetaan, että kaikki osapäivärahan ja osatyökyvyttömyyseläkkeen saajat olisivat myös ansiotyössä, vastaisi tämä Ruotsissa 3,2 prosenttiyksikköä ja Norjassa 2,7 prosenttiyksikköä työllisyysasteesta. Luvut ovat selvästi korkeammat kuin oman sairauden takia osa-aikatyötä tekevien osuudet työikäisistä työvoimatutkimuksessa (Ruotsi 1,8 % ja Norja 0,9 %, ks. luku 4.2.2). Näin pitää ollakin, koska työvoimatutkimuksessa mitataan suhteellisen vakiintunutta tilannetta, mutta toimeentuloturvassa tilastot ottavat huomioon myös lyhyen aikavälin vaihtelut. Kaikki osittaisten työkyvyttömyysetuuksien saajat eivät ole myöskään työssä, vaan he voivat saada myös osa-aikaista työttömyysetuutta tai elää vähennetyn etuuden turvin yrittämättä osallistua ansiotyöhön.

Olenainen ero Skandinavian maiden osapäivärahojen ja Suomeen ehdotetun järjestelmän välillä on siinä, miten työkyvyttömyys määritellään. Muissa Pohjoismaissa osittainen päiväraha määräytyy työkyvyn aleneman mukaan. Mitä

enemmän työkykyä katsotaan olevan jäljellä, sitä pienempi on päiväraha. Suomessa vuonna 2006 voimaan tulevaksi kaavailun osapäivärahan työkyvyttömyyskäsite olisi sama kuin kokopäivärahassakin. Tarkoituksena on, että työhön palaava kokoaikainen työntekijä voisi totutella uudelleen työntekoon. Osapäivärahaa saavan työaika olisi 40–60 prosenttia aiemmasta kokonaistyöajasta edellyttäen, että vakuutettu pystyisi hoitamaan tehtävät terveyttään ja toipumistaan vaarantamatta. Osapäivärahaa maksettaisiin palkanmaksun päättymisen jälkeen. Osapäivärahan kokonaiskesto olisi Suomessa vähintään 2 viikkoa ja enintään kolme kuukautta.

Työkyvyttömyyden asteen määrittelyssä on eroja Skandinavian maiden välillä. Ruotsissa osapäiväraha on sidottu suoraan siihen, miten suuren osan päivittäisestä työstään vakuutettu kykenee tekemään ( $\frac{1}{4}$ ,  $\frac{1}{2}$ ,  $\frac{3}{4}$ ). Norjassa osapäivärahaa voi saada myös olemalla kokoaikaisesti tai koko normaalin työaikansa työssä mutta tekemällä vähempää työpanosta. Tanskassa työkyvyttömyyden aste on sidottu työajan vähenemiseen. Etuutta voi saada jo 4 tunnin vähennyksestä esimerkiksi vähintään kahden hoito- tai tutkimustoimenpiteen takia. Osapäivärahalle ei ole muissa Pohjoismaissa määritelty erillistä enimmäiskestoä. Osittaista etuutta voi saada myös päivärahauden alusta lukien.

**Taulukko 4.10** Osittaisen sairauspäivärahan määräytymisperusteet Pohjoismaissa vuonna 2003.

	Suomi (ehdotus)	Ruotsi	Norja	Tanska
Työkyvyttömyyden asteet	Jakamaton työkyvyttömyys	$\frac{1}{4}$ , $\frac{1}{2}$ tai $\frac{3}{4}$	Työkyvyn alenema vähintään 20 %	Työntekoa vähennetty vähintään 4 tuntia / viikko
Osapäivärahan määräytyminen ja työnteko	Työnantajan kanssa sovituista työtunneista palkka, jolta ajalta ei saa päivärahaa	Työkyvyn aleneman mukaan	Työkyvyn aleneman mukaan  Myös täysi työpäivä vähennetyllä työpanoksella  Mahdollisuus "aktiiviseen sairauslomaan" työpaikallansa enint. 12 vk (koko- sekä osa päivärahasa)	Työkyvyn aleneman mukaan
Osapäivärahan enimmäisaika ja huomioon ottaminen korvauspäivien enimmäismäärässä	Enintään 3 kk ei oteta huomioon enimmäiskestossa	Ei enimmäiskestoä	Ei erillistä enimmäiskestoä	Ei erillistä enimmäiskestoä

Lähteet: Sociale ydelser 2004; Vår trygghet 2004; RTV 2003.

Osapäivärahan runsas käyttö Ruotsissa ja Norjassa nostaa esiin kysymyksen, missä määrin Skandinavian maiden osapäivärahoissa on kysymys vajaakuntoisen työvoiman työssäolon tukemisesta ja missä määrin työntekijöiden tai työnantajien muista jouston tarpeista. Kuinka pitkälle voidaan mennä esim. työkyvyttömyyden osittamisessa puhtaasti lääketieteellisten kriteerien näkökulmasta? Sikäli kuin jaettua työkyvyttömyyskäsitettä soveltava osapäiväraha toimii varsinaisen tarkoituksensa mukaisesti, se voi joka tapauksessa antaa subventiota sekä työntekijälle että työnantajalle.

Skandinavian maissa voimassa olevat osapäivärahat, samoin kuin osatyökyvyttömyyseläkkeetkin ovat lähtökohtaisesti yhteiskunnan tukea työssäololle tilanteissa, joissa työntekijän kvaalifikaatiot terveyden puolesta eivät riitä normaaliin osallistumiseen. Järjestelmän avulla vajaakuntoinen voi käyttää jäljellä olevaa työkykyään työmarkkinoilla. Myös Suomessa työkyvyn arvioinnissa on viimeisten noin 10 vuoden aikana korostettu jäljellä olevaa työkykyä työhön kykenemättömyyden sijasta, mutta etuusvaihtoehtona on ollut sairauspäivärahassa vain kokaikainen poissaolo tai kokaikainen työssäolo. Työkyvyttömyyseläkkeissä on kuitenkin yksilöllisen varhaiseläkkeen muodossa sovellettu lievennettyä työkyvyttömyyden käsitettä. Lisäksi Suomen työeläkejärjestelmässä on ollut käytössä osaeläke (ks. kohta 4.3.5). Muissa Pohjoismaissa osapäiväraha voidaan nähdä työssäoloa subventioivana etuutena, joka ei kuitenkaan ole samalla tavalla leimaava kuin erilaiset tulojen täydentämiseen tai työttömien aktivointiin tarkoitetut "in-work-benefit" -tyyppiset etuudet monissa muissa maissa (vrt. STM 2002, 90–94). Ruotsissa osapäivärahan saajissa on ollut esim. paljon kunnallisissa palveluissa työskenteleviä siirtolaistaustaisia naisia, sekä kroonisesti sairaita eläkkeelle suuntautuneita ihmisiä, joilla osapäiväraha ilmeisesti jonkin verran pitkittää eläkkeelle lähtöä (SOU 2002; Hemmingsson 2004). Työnantajien kannalta etuus voi olla joustava tapa pitää vajaakuntoisia työssä erityisesti, jos työvoimaa ei ole riittävästi tarjolla.

Norjan osapäivärahassa voidaan nähdä myös suoraa subventiota työnantajille. Näin on varsinkin silloin, kun työntekijä tekee sairauden takia tavanomaista pienempää työpanosta normaalin työajan puitteissa. Samoja piirteitä sisältää myös Norjan "aktiivinen sairausloma". Työntekijät voivat tämän järjestelyn turvin totuttautua työssäoloon omalla työpaikallansa ja saada toimeentulonsa päivärahasta, joka pieni- ja keskituloisilla on 100 prosenttia. Työnantaja saa näin ilmaiseksi enintään 12 viikon ajaksi työhön vajaakuntoisen työntekijän, jonka työpanos kuitenkin lienee huomattavasti nolaa suurempi. Vuonna 2001 "aktiivista sairauslomaa" piti noin 37 000 henkilöä. Heistä valtaosa sai osapäivärahaa yhdistettynä osa-aikaiseen työssäolon kokeiluun (RTV 2003, 61).

## *Kontrolli*

Sairauspäivärahojen myöntämisen hallinnolliset käytännöt, päätöksenteon ja rahoittamisvastuun välinen yhteys sekä asiakkaiden saaman kohtelun yhdenmukaisuus ovat olleet keskustelun aiheena erityisesti Ruotsissa, kun on selvitetty etuuden lähes hallitsemattomaksi paisunutta käyttöä. Ruotsalaisten tutkijoiden (RFV 2003a) laatimassa neljän maan (Saksa, Alankomaat, Suomi ja Ruotsi) vertailussa esim. todettiin, että Ruotsissa ei ole ollut koko valtakunnan kattavia yhdenmukaisia ohjeita tai valvontaa sille, miten työkyvyttömyyttä arvioidaan. Keskeiseksi puutteeksi tutkijat näkivät myös työterveyshuollon kehittymättömyyden ja sen olemattoman roolin sairauslomien myöntämisessä, terveydentilan seurannassa ja kuntoutusprosessin käynnistämisessä. Kaikissa näissä asioissa tutkijat arvioivat suomalaisen, samoin kuin saksalaisenkin toimintamallin korkeatasoiseksi.

Runsaan selvitystyön jälkeen Ruotsissa on käynnistetty useita uudistuksia, jotka tähtäävät sairauspoissaolojen puolittamiseen vuoteen 2008 mennessä. Hallintoa selkeytetään yhdistämällä valtakunnallinen sosiaaliturvavirasto ja hajautetusti hallinnoidut vakuutuskassat samaan organisaatioon Suomen Kansaneläkelaitosta muistuttavalla tavalla. Ruotsissa myös vahvistetaan paikallisten vakuutuslääkäreiden ohjaavaa roolia (Suomen tapaan) sekä lisätään sairauspoissaoloja koskevien tietojen julkisuutta velvoittamalla yritykset laittamaan tiedot poissaoloista henkilöstötilinpäätökseensä.

Tanskassa ratkaisuvälillä ja toimeenpano on keskittynyt yhä enemmän kuntien hoidettavaksi ja samalla siihen on tuotu vahvoja tulosjohtamisen elementtejä. Viime vuosikymmenellä toteutettiin useita reformeja, joilla eri etuudet (ml. työkyvyttömyyseläkkeet) siirrettiin "samalle luukulle". Kunnilla on myös taloudellista vastuuta etuuksien maksamisesta ja kunnan lopulliset kustannukset riippuvat siitä, miten paljon kunta panostaa aktiivisiin toimenpiteisiin passiivisten sijasta suhteessa vastaavaan valtakunnalliseen jakaumaan. Einar Øverbyen (2004) mukaan tämän kehityksen myötä Tanska on siirtynyt yksittäisiä etuuksia koskevista oikeuksista "proseduraaliseen oikeuteen", jossa vakuutetulla on oikeus saada ratkaisu ongelmiinsa, mutta viranomaiset päättävät yhdessä hänen kanssaan millä etuudella tai toimenpiteellä tämä oikeus toteutetaan. Epäkohdaksi Øverbye näkee mm. että "katutason byrokraateille" on annettu suuri valta päättää ihmisten asioista. Tanskan työnantajat puolestaan ovat kokeneet järjestelmän työlääksi, koska he joutuvat asioimaan erikseen kaikkien niiden kuntien kanssa, joissa heidän työntekijänsä asuvat. Pieniin yksiköihin hajautettu järjestelmä aiheuttaa myös paljon virheitä. (Analyse af det danske sygefravær, 38).

Yleisesti Suomessa ei näyttäisi olevan vaaraa, että sairausperusteiset etuudet lähtisivät hallitsemattomaan kasvuun. Etuuksien käytön kontrollimekanismeja ovat työterveyshuollon keskeinen rooli, selkeät vastuut hajautetun ratkaisujär-

jestelmän sekä keskitettyjen ohjaus- ja valvontakäytäntöjen välillä. Sairauspäivärahojen käyttöä hillitsee myös keskitetysti hoidettu työkyvyttömyyseläkkeiden ratkaiseminen, jolla on "takaisnyöttövaikutuksia" eläkettä edeltävän etuuden ratkaisulinjan muodostumiselle.

#### 4.3.5 Varhaiseläkkeet ja eläkkeelle siirtymisen myöhentäminen

##### *Varhaiseläkepolitiikan erilaiset taustat*

Pohjoismaat ovat olleet varhaiseläkepolitiikassa perinteisesti kahteen ryhmään jakautuneita. Suomessa ja Tanskassa on harjoitettu työvoiman supistamista ja uudistamista tukevaa politiikkaa, kun taas Ruotsissa ja Norjassa johtavana periaatteena on ollut ikääntyvien ja vajaatyökykyisten integrointi työmarkkinoille. Taustana erilaisille toimintatavoille ovat olleet yhtäältä erot maiden demografiassa ja sosioekonomisessa rakenteessa sekä toisaalta taloudellispoliittisissa toimintatavoissa, joissa on toisistaan poikkeavin tavoin painotettu mm. korkeaa työllisyyttä tai rakennemuutoksen hoitamista.

Kun Ruotsissa ja Norjassa oli 1990-luvun taitteessa teollisuusmaiden vanhin väestö, antoi Suomen suotuisa ikärakenne vielä mahdollisuuden siirtää työvoiman ulkopuolelle nopean yhteiskunnallisen muutoksen jalkoihin jääviä ihmisiä. Suomessa myös vanhimpien ikäluokkien koulutustaso oli selvästi matalampi kuin skandinaavisilla naapureilla. Tanskan pienyritysvaltaisessa elinkeinoelämässä varhaiseläkepolitiikka ei ole ollut yhtä selkeästi rakennemuutokseen kytkettyä. On kuitenkin syytä muistaa, että Tanskassa 1990-luvulla toteutetun menestyksekkään työmarkkinuudistuksen yhteydessä siirrettiin samanaikaisesti useita kymmeniä tuhansia ikääntyneitä työttömiä työvoiman ulkopuolelle Suomen "eläkeputkea" muistuttavin järjestelyin. (Ks. Hytti 1998, 55–60, 151; Madsen 2002.)

Suomessa työttömyyseläkkeen ja siihen liittyvän "eläkeputken" käyttö ovat määrättyneet pitkälti työvoiman kysyntätekiöiden mukaan. Talous- ja työllisyyspolitiikassa on korostettu avointa sektoria ja kilpailukykyä (Kautto ym. 2002), ja tämä on heijastunut varhaiseläkepolitiikkaan eläkkeiden korkeana käyttöasteena aina niillä toimialoilla, jotka ovat kulloinkin joutuneet kovimmin allttiiksi kansainväliselle kilpailulle. Ikääntyvien turvaa on myös kyetty sopeuttamaan työmarkkinaosapuolten ja valtion välisin neuvotteluiin kulloinkin vallitsevaan yhteiskunnalliseen ja taloudelliseen tilanteeseen. Tältä kannalta työmarkkinasyin varhaiseläkkeelle siirtyminen voidaan nähdä myös Euroopan sosiaalisen mallin osana. Kohutuullista on, että ikääntyneet ovat saaneet osansa siitä taloudellisesta kasvusta, jonka heidän työmarkkinoilta syrjäytymisensä on saanut aikaan tuottavuuden nousun kautta (Hytti 2004). Samaa näkökulmaa ei voida soveltaa vähimmäisturvan varaan ajautuneiden pitkäaikaistyöttömien kohdalla, joista valtaosalla ei ole



mitään mahdollisuuksia löytää avoimilta työmarkkinoilta tuottavuuttaan vastaavaa työtä (Böckerman ym. 2002).

Tällä hetkellä olemme nopeasti muuttuvassa uudessa tilanteessa, jossa väestön ikääntymiseen sopeutumista vaikeuttaa samanaikaisesti esiintyvä vaikea rakenneyttömyys. Voimmeko siis ottaa oppia Skandinavian maiden toimintatavoista esim. sen kannalta, miten ikääntyviä ja vajaakuntoisia integroidaan työmarkkinoille eläkkeelle siirtymisen asemasta? Seuraavassa käyn ensin lyhyesti läpi Pohjoismaissa tällä hetkellä voimassa olevat varhaiseläkejärjestelmät ja vertailen niiden käyttöasteita. Sen jälkeen kuvaan järjestelmien käyttöä hillitseviä toimenpiteitä lähinnä etuuksille vaihtoehdoisen aktiivipolitiikan kannalta sekä pohdin etuusjärjestelmien sisältämiä taloudellisia kannustimia työntekijöiden sekä työnantajien kannalta.

#### *Varhaiseläkkeet ja niiden käyttö*

Eurooppalaisessa sosiaaliturvan luokittelussa varhaiseläkkeet jaotellaan kolmeen ryhmään sen mukaan, ovatko eläkeoikeuden perustana terveyteen ja työkykyyn liittyvät ongelmat, työmarkkinasyyt vai ikään perustuva oikeus siirtyä joko kokonaan tai osittain pois työelämästä (Eurostat 1996). Taulukossa 4.11 kuvataan Pohjoismaiden lakisääteisiä varhaiseläkkeitä tämän jaottelun mukaan. Taulukosta 4.12 ilmenevät eläkkeiden käyttöasteet työikäisen väestön vanhimmissa ikäryhmissä.

Suomessa, Ruotsissa ja Norjassa lakisääteiset työkyvyttömyyseläkkeet muodostuvat ansiosidonnaisesta työeläkkeestä ja universaalista kansaneläkkeestä. Ruotsissa ja Suomessa kansaneläke toimii eläketurvan vähimmäistason määrittävänä minimieläkkeenä, Norjassa Suomen aiemman järjestelmän tavoin kaikille yhteisenä pohjaeläkkeenä. Tanskassa työkyvyttömyyseläke rakentuu muista Pohjoismaista poikkeaville periaatteille. Työkyvyttömyyseläkettä maksetaan vain kansaneläkkeenä ja eläkkeen voi saada vain henkilö, joka on todettu pysyvästi ja täysin työkyvyttömäksi, ja jonka kohdalla kaikki muut mahdollisuudet, kuten aktivointi ja kuntoutus on loppuun asti selvitetty. Ne henkilöt, joilla on vielä työkykyä jäljellä, ja joiden työkykyä ei voida enää millään toimenpiteillä palauttaa, ohjataan tuettuun, vajaakuntoisia varten kehitettyyn ns. joustotyöhön (flexjob). Työnantaja maksaa työstä normaalia työehtosopimusten mukaista palkkaa, ja kunta korvaa työnantajalle puolet tai kaksi kolmasosaa maksetusta palkasta. Ennen vuotta 2003 alkaneissa eläkkeissä noudatetaan aiempaa lainsäädäntöä, jossa "ennenaikaiseläkkeet" oli jaettu neljään eri portaaseen (ETK 2002; Sociale ydelser 2004).

**Taulukko 4.11** Työkyvyttömyyteen ja työmarkkinasyyihin sekä ikään perustuvat eläkkeet, jotka mahdollistavat eläkkeelle siirtymisen ennen yleistä eläkeikää.

	Suomi	Ruotsi	Norja	Tanska
Työkyvyttömyyseläkkeet Lakisääteiset eläkkeet ja niiden tavoitetaso	Työeläke + eläkevähenteinen kansaneläke	Ansioläke + takueläke	Ansioläke + kansaneläke	Kansaneläke
Mahdollisuus osaeläkkeeseen ja työkyvyttömyyden asteet osaeläkkeessä	Vähintään 2/5 (vain työeläkke)	1/4, 1/2, 3/4	50–90 %	Ei lainkaan osaeläkettä, osittain työkykyisille "flexjob"
Työmarkkinasyyihin perustuvat lakisääteiset varhaiseläkkeet	Työttömyyseläke, 60–64-v. poistuu 2010 alkaen maatalouden erityiseläkkeet	-	-	Jälkipalkka 60 vuotta täyttäneille työttömyysvakuutuksesta, myös osa-aikaisesti
Osa-aikaeläke	58 vuotta täyttäneille	Poistuu vuonna 2004	-	60–64-v.
Varhennettu vanhuuseläke ja liukuva eläkkeelle siirtyminen	Vanha: 58/60 v. alkaen, uusi: 62 v.	Kokonaan tai osittain 61-v. alkaen	-	-

Lähteet: ETK 2002; Socialförsäkringen i Norden 2004; Sociale ydelser 2004; Vår trygghet 2004.

Edellä jo todettiin, että Norja ja Ruotsi ovat selvästi ohittaneet Suomen työkyvyttömyyseläkettä saavan väestön määrässä (kohta 4.3.2). Työikäisistä norjalaisista ja ruotsalaisista noin 9 prosenttia sai työkyvyttömyyseläkettä joko täytenä tai osaeläkkeenä, mutta Suomessa osuus oli 7,5 prosenttia. Ero Ruotsiin kasvaa edelleen, jos yli vuoden kestäneet sairauspäivärahat rinnastetaan työkyvyttömyyseläkkeisiin. Tanskassa työkyvyttömyyseläkkeen saajia oli 5–7 prosenttia siitä riippuen, otetaanko vertailuun mukaan myös osittain sosiaalisin syin myönnetyt alemmat ennenaikaiset eläkkeet (taulukko 4.7). Samat erot kuin koko työikäisessä väestössä toistuvat myös 50–64-vuotiaan väestön vertailussa. Norjassa lähes 25 prosenttia ja Ruotsissa vajaat 23 prosenttia ikäryhmästä oli pitkäaikaisesti joko kokonaan tai osittain työelämän ulkopuolella, kun osuus Suomessa oli 19 prosenttia ja Tanskassa 10–15 prosenttia (taulukko 4.12).

Suomi ja Tanska ovat tällä hetkellä ainoat Pohjoismaat, joilla on lakisääteinen, työmarkkinasyyiden perusteella myönnettävä varhaiseläke, Suomessa työttömyyseläke ja Tanskassa työttömyysvakuutuksen varhaiseläke eli ns. "jälkipalkka". Kummassakin maassa eläkkeen alikärajana on 60 vuotta. Suomessa uusia työttömyyseläkkeitä myönnetään vielä vuoteen 2009 asti. Sen jälkeen ikääntyneiden pitkäaikaistyöttömien toimeentuloturva siirtyy kokonaan työttömyysturva-

järjestelmän hoidettavaksi. Tanskassa jälkipalkkaa maksetaan työttömyysturvan rahastoista työttömyyskassan pitkäaikaisille jäsenille. Etuus on aluksi työttömyyspäivärahan suuruinen, mutta putoaa viimeistään 2,5 vuoden kuluttua 82 prosenttiin päivärahasta (ADIR 2001). Alun perin jälkipalkka luotiin supistamaan työvoiman tarjontaa ja helpottamaan työvoiman uusiutumista (European Commission 2003b). Jälkipalkalle voidaan kuitenkin siirtyä myös suoraan ansiotyöstä. Tästä syystä se katsotaan sosiaalimenoissa ikään perustuvaksi erityiseläkkeeksi (NOSOSKO 2004).

**Taulukko 4.12** Työkyvyttömyyseläkkeiden tai vastaavien etuuksien sekä työmarkkinasyyihin perustuvien eläkkeiden ja osa-aikaeläkkeiden saajien osuus (%) 50–64-vuotiaasta väestöstä.

	Suomi	Ruotsi	Norja	Tanska
Työkyvyttömyyseläkkeellä	19,2	19,6	23,0	10,0
- kokoaikaiseksi muunnettuna	18,7	17,2	20,7	10,0
Sairauspäivärahalla/ kuntoutusrahalla, yli 1v	.	3,1	1,8	.
- kokoaikaiseksi muunnettuna	.	2,7	1,8	.
Muu eläke terveyden ja/tai sosiaalisten syiden perusteella	.	.	.	4,7
Työttömyyseläkkeellä/jälkipalkalla <sup>1</sup>	5,6	.	.	12,7
Maatalouden luopumistuella	1,4	.	.	.
Osa-aikaeläkkeellä	3,8	0,3	.	0,1
- kokoaikaiseksi muunnettuna	1,9	0,2	.	0,1
<b>Eläkkeellä tai yli vuoden kestäneellä sairauspäivärahalla yhteensä</b>	<b>30,0</b>	<b>23,0</b>	<b>24,8</b>	<b>27,5</b>
- kokoaikaiseksi muunnettuna	27,5	20,0	22,5	27,5

<sup>1</sup> Jälkipalkan saajista 9,0 prosenttiyksikköä oli siirtynyt etuudelle ilman edeltävää työttömyyttä.

Lähteet: NOSOSKO 2004; RTV 2003; ETK ja Kela 2003; [www.rfv.se](http://www.rfv.se).

Jälkipalkka on ollut Tanskassa erittäin suosittu. Vuonna 2002 etuutta sai 60–64-vuotiaista tanskalaisista 43 prosenttia. Suomessa työttömyyseläkkeen saajia oli saman ikäisistä 21 prosenttia. Jälkipalkan saajista vain noin viidennes oli saanut työttömyyspäivärahaa ennen eläkkeelle siirtymistään. Jälkipalkan käyttöä on yritetty vähentää mm. muuttamalla se aiempaa joustavammaksi ansiotyön ja eläkkeellä olon yhdistelyn kannalta. Eläkettä voi pienentää ja suurentaa tehtyjen työtuntien mukaan. Järjestelmään on luotu myös kannustimia, joilla vakuutettua palkitaan eläkkeelle siirtymisen lykkäämisestä. Uudistusten vaikutus on jäänyt kuitenkin vähäiseksi. (European Commission 2003b; DST 2003b; ETK ja Kela 2003; NOSOSKO 2004.)

Suomessa ja Tanskassa on tällä hetkellä voimassa myös iän perusteella, ilman terveyskriteereitä myönnettävä osa-aikaeläke. Vain Suomessa osa-aikaeläke on merkittävä vaihtoehto muiden varhaiseläkkeiden rinnalla. Vuoden 2003 lopussa eläkkeen saajia oli yhteensä 41 000. Tanskassa osa-aikaeläkettä saavat vain ne, joilla ei ole oikeutta vastaavaan etuuteen "jälkipalkkana". Ruotsissa osa-aikaeläke lakkautettiin vanhuuseläkkeiden uudistamisen yhteydessä.

Suomessa ja Ruotsissa lakisääteinen vanhuuseläke voidaan ottaa jo ennen 65 vuoden iän saavuttamista, Suomessa varhennettuna ja Ruotsissa liukuvasti. Suomessa eläkkeeseen tehdään varhennusvähennys myös virallisen vanhuuseläkkeen saavuttamisen jälkeen. Ruotsin työeläkejärjestelmässä ei ole varsinaista vanhuuseläkeikää, mutta eläke määräytyy joustavasti alkamisiän mukaan ja sen voi ottaa 61 vuoden iästä alkaen joko kokonaan tai osittaisena ( $\frac{1}{4}$ ,  $\frac{1}{2}$  ja  $\frac{3}{4}$ ). Ruotsissa kysymys ei ole varsinaisesti eläkkeen varhentamisesta, vaan liukuvasta eläkeiästä, johon kuuluu myös mahdollisuus ottaa käyttöön vain osa kertyneestä eläkkeestä. Ruotsin eläke on tältä kannalta Suomen uutta eläkejärjestelmää joustavampi, koska se tarjoaa enemmän vaihtoehtoja osittaisen eläkkeen ja ansiotyön yhdistelyyn. Suomen uudessa järjestelmässä voidaan ottaa eläke 63 vuoden iässä ja sen jälkeen kerryttää lisää eläkettä uudessa työsuhteessa, mutta järjestelmä ei sisällä Ruotsin tavoin mahdollisuutta osittaiseen vanhuuseläkkeeseen. Varhennetun tai liukuvan eläkkeen käyttö on kummassakin maassa ollut toistaiseksi vähäistä mm. muiden vaihtoehtojen edullisuuden takia. Ruotsissa noin 5 prosenttia ottaa vanhuuseläkkeen ennen 65 vuoden ikää ja heistä runsas 3 prosenttiyksikköä ottaa eläkkeen vain osittain. Suomessa 60–64-vuotiaita varhennetun eläkkeen saajia oli noin 5 prosenttia samanikäisestä väestöstä vuonna 2002. (ETK 2002; OECD 2003, 44; ETK ja Kela 2003; [www.rfv.se](http://www.rfv.se)).

Kaikki varhaisen työstä vetäytymisen vaihtoehdot (pl. vanhuuseläkkeet) huomioidaan ottaen Suomi profiloituu edelleenkin muihin Pohjoismaihin verrattuna varhaiseläkkeitä runsaimmin käyttävänä maana. Eläkkeitä sai 50–64-vuotiaista suomalaisista 30 prosenttia, mutta ruotsalaisista ja norjalaisista 20–23 prosenttia. Jos vertailussa otetaan huomioon Ruotsista ja Norjasta myös yli vuoden kestäneet sairauserusteiset päivärahat, jää eroa Suomen ja naapurimaiden välille edelleen 5–7 prosenttiyksikköä. Tanskassa eläkkeellä olevien osuus 50–64-vuotiaista lähentelee Suomen tasoa, mutta tässäkin vertailua sotkee jälkipalkka, jonka osa-aikaisesta käytöstä ei ole tietoa.

#### *Osatyökyvyttömyyseläkkeet*

Suomessa, Ruotsissa ja Norjassa on mahdollisuus saada osatyökyvyttömyyseläkettä. Suomessa osaeläkettä voi saada työeläkkeenä ja työkyvyn tulee olla alentunut vähintään kahdella viidesosalla. Ruotsissa osaeläkettä on kolmea eri astetta ( $\frac{1}{4}$ ,  $\frac{1}{2}$  ja  $\frac{3}{4}$ ). Norjassa työkyvyttömyyden aste on liukuva (50–95 %).

Tanskan uudistetussa eläkkeessä ei ole lainkaan osaeläkkeen mahdollisuutta. Tanskan uusi järjestelmä lienee eurooppalaisittainkin ainutlaatuinen siinä, että osittain työkykynsä säilyttäneiden jäljellä oleva työkyky otetaan täysimääräisesti käyttöön normaalin palkkatyön määrittämin ehdoin. Ihmisille ei siis makseta korvausta osittain menetetyistä työkyvystään vaan he saavat täyden tai lähes täyden korvauksen siitä, että vajaasta työkyvystään huolimatta jatkavat työntekoaan voimiaan vastaavalla tavalla. Kunta on velvollinen hankkimaan tällaisen "joustotyön" pysyvästi vajaatyökykyisiksi todetuille henkilöille, jotka saavat työpanoksensa suuruudesta riippumatta vähintään alan työehtosopimuksen määrittämää minimipalkkaa. Niiltä ajanjaksoilta, joina henkilöllä on oikeus joustotyöhön, mutta sitä ei syystä tai toisesta ole, henkilö on oikeutettu saamaan joustotyön katkoskohtia varten räätälöityä työttömyysetuutta. Vuoden 2002 loppuun voimassa olleessa laissa alemmat ennenaikaiseläkkeet olivat jossakin määrin rinnasteisia osatyökyvyttömyyseläkkeelle. (Sociale ydelser 2004.)

Ruotsissa osittaisella eläkkeellä oli runsas 120 000 ja Norjassa yli 50 000 henkilöä eli noin neljännes ja viidennes kaikista työkyvyttömyyseläkkeen saajista. Suomessa osatyökyvyttömyyseläkkeen käyttö on viime vuosina lisääntynyt, mutta eläkettä käytetään edelleen huomattavasti vähemmän kuin naapurimaissa. Eläkettä sai vuonna 2002 noin 13 000 henkilöä eli 7 prosenttia kaikkien varsinaisen työkyvyttömyyseläkkeen saajista. Suomessa ja Norjassa on tutkittu myös sitä, kuinka suurella osalla osatyökyvyttömyyseläkkeen saajista on samanaikaista tuloa. Norjassa ansiotyötä teki noin 75 prosenttia osaeläkkeen ja noin 25 prosenttia kokoeläkkeen saajista. Suomessa yksityisen sektorin osatyökyvyttömyyseläkettä saavista runsas 60 prosenttia oli ansiotyössä. (RTV 2003, 96; Gould ym. 2003; www.rfv.se).

Tanskassa osatyökyvyttömyyseläkettä korvaava "joustotyö" on ollut lisääntyvässä käytössä jo ennen vuoden 2003 eläkeuudistusta. Kokoaikaiseksi työntekoksi muunnettuna "joustotyössä" olevia henkilöitä oli Tanskassa vuonna 2002 yhteensä 19 000, mikä oli kaksinkertainen määrä edelliseen vuoteen verrattuna. Vanhan lain alempia ennenaikaiseläkkeitä sai Tanskassa vuonna 2002 noin 66 000 henkilöä (DST 2003b; NOSOSKO 2004).

#### *Suuntana etuuskien saajien työpanoksen lisääminen*

Kaikkissa Skandinavian maissa suuntauksena on aktiivisten vaihtoehtojen luominen sekä varhaiseläkkeille että päivärahoille. Ruotsissa ja Norjassa tavoitteena on ollut lisätä osa-aikaisten etuuskien käyttöä kokoaikaisen poissaolon kustannuksella sekä kasvattaa työpanoksen määrää niillä, jotka saavat osaetuksia. Ruotsissa on selvitettävänä sairauspoissaoloja koskevien säännösten muuttaminen siten, että osa-aikainen etuus olisi aina ensisijainen vaihtoehto sairauden alusta lähtien (Eklund ym.2004). Norjassa vastaava muutos on jo toteutettu heinäkuussa 2004 voimaan tulleella lailla. Norjassa on myös jossakin määrin

onnistuttu lisäämään osittaista työkyvyttömyyseläkettä saavien ansiotyötä (RTV 2003). Tanskan aktiivivaihtoehtojen soveltaminen työkyvyttömyyseläkkeen vaihtoehtona on mennyt pisimmälle mm. edellä kuvatun joustotyön ansiosta. Jäljellä olevan työkyvyn hyväksikäyttö ei ole jäänyt pelkästään paperilla kuvatuksi toiveajatteluksi, vaan se on konkreettinen toimintaperiaate, jossa samalla myös on tanskalaiseen tapaan onnistuttu säilyttämään etuuden korkea taso.

Aktiivivaihtoehtojen ja etuuskien monipuoliset yhdistelymahdollisuudet muissa Pohjoismaissa osoittavat, miten Suomen järjestelmä on edelleenkin juuttunut kategoriseen "joko-tai" -asetelmaan työstä poissaolon ja työhön osallistumisen suhteen. Suomessakin alettiin jo 1990-luvun puolivälin jälkeen työkyvyttömyyden arvioinnissa tarkastella työkyvyttömyyden sijasta jäljellä olevaa työkykyä. Samoin korostettiin kuntoutuksen ensisijaisuutta muuttamalla määräaikainen työkyvyttömyyseläke kuntoutustueksi. Käytännössä näiden uudistusten merkitys on kuitenkin jäänyt vähäiseksi mm. siksi, että jäljellä olevaa työkykyä vastaavaa työtä ei useinkaan ole ollut saatavissa.

#### *Työssä jatkamisen kannustimet työntekijöiden kannalta*

Vaikka lakisääteisten eläkkeiden suuruudessa ei ole suurta eroa Ruotsin, Norjan ja Suomen välillä, sopimuspohjaiset lisäeläkkeet nostavat Ruotsin ja Norjan eläketason selvästi Suomea korkeammaksi. Ruotsissa sopimuspohjaiset eläkkeet kattavat noin 90 prosenttia palkansaajista, Norjan yksityisellä sektorilla noin 40–60 prosenttia. Suomessa sopimuseläkkeet ovat harvinaisia. Ruotsissa sekä Norjassa täydentävät eläkkeet kustantaa kokonaan työnantaja. Kummassakin maassa sopimuspohjaisissa eläkkeissä on yleensä sama osittaisen työkyvyttömyyden porrastus kuin lakisääteisissäkin etuuksissa. (ETK 2002.)

Kattava sopimuspohjainen turva lakisääteisten työkyvyttömyyseläkkeiden päälle on epäilemättä ruotsalaisille ja norjalaisille palkansaajille merkittävä kannustin työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymiseen. Suomessa eläketaso jää yleensä matalammaksi täydentävän turvan puuttumisen takia ja siten myös taloudelliset kannustimet ovat pienemmät. Tanskassa täysi työkyvyttömyyseläke on yksinäiselle henkilölle työttömyyspäivärahan enimmäismäärän suuruinen. Eläkkeellä ollessa saadut tulot pienentävät eläkettä, mikä ilmeisesti tekee "joustotyön" melkein aina taloudellisesti edullisemmaksi verrattuna siihen, että henkilöllä olisi pieniä työtuloja eläkkeen ohella. Tanskassa taloudellisilla kannustimilla ei toisaalta voi olla suurta merkitystä sen takia, että työkyvyttömyyseläkkeelle voi päästä vain täysin työkyvytön henkilö erittäin tiukkojen aktivointi- ja kuntoutusselvitysten jälkeen.

Taloudelliset kannustimet ovat epäilemättä yksi tekijä, joka ohjaa tilapäistä tai pysyvää työstä vetäytymistä Ruotsissa ja Norjassa työkyvyttömyysetuuksiin. Olisi kuitenkin liian yksioikoista tulkita, että etuuskien korkea taso olisi perimmäinen

syy työstä vetäytymiselle. Kysymys on myös eri etuuksien vaihtoehtoisuudesta, joka puolestaan on suurelta osin seurausta tietoisesti harjoitetusta politiikasta. Ruotsissa ja Norjassa hyvinvointipolitiikan kannustimet on tehty yhteensopiviksi "täystyöllisyysitoumuksen" kanssa, ja siksi työttömyysturva ei ole ensisijainen sopeutumisvaihtoehto erilaisten työmarkkinaongelmien varalle. Suomessa etuuksien käyttöä ohjaavat mekanismit ovat toimineet pitkälti päinvastaiseen suuntaan. Meille on mm. kertynyt pitkäaikaistyöttömien joukkoon tuhansittain ihmisiä, jotka terveytensä ja toimintakyönsä perusteella ovat oikeutettuja työkyvyttömyyseläkkeeseen.

#### *Työnantajien kannustimet ja omavastuut*

Ruotsissa sopimus pohjaista turvaa on käytetty enenevästi myös henkilökunnan saneerauksiin Suomen työttömyyseläkkeen tapaan. Työnantajalle kustannukset ovat 40 prosenttia edeltävää palkkaa pienemmät ja samalla voidaan kiertää tiukkaan irtisanomissuojaan liittyviä seniorisäännöksiä. Vuonna 1999 lähes neljännes kaikista työmarkkinoilta vetäytyneistä 60–64-vuotiaista sai pääasiallisen toimeentulonsa sopimus pohjaisten järjestelyjen kautta. Sopimuseläke oli pääasiallisena tulonlähteenä 9 prosentilla 60–64-vuotiaasta väestöstä (NOSOSKO 1999). Suomessa sai samana vuonna työttömyyseläkettä noin 20 prosenttia ikäryhmästä. Erona Suomen työttömyyseläkkeeseen on mm. se, että sopimus pohjaisten eläkkeiden kautta tehdyt järjestelyt ovat kohdistuneet enemmän toimihenkilöihin ja parempituloisiin (OECD 2003, 64). Erona on myös se, että sopimuseläke ei ole este ansiotyön jatkamiselle uudessa työsuhteessa (NOSOSKO 1999).

Suomi on ainoa Pohjoismaa, jossa sovelletaan työnantajakohtaisia omavastuita lakisääteisessä eläketurvassa. Omavastuita käytetään työkyvyttömyys- ja työttömyyseläkkeissä sekä yksityisellä että julkisella sektorilla. Omavastuiden työllisyysvaikutuksista on esitetty perusteluja sekä vastaan että puolesta. Suomen hallituksen asettama työllisyystyöryhmä (VNK 2003) katsoi, että työkyvyttömyyseläkkeistä työnantajille lankeavat omavastuut vaikeuttavat suuren työkyvyttömyysriskin omaavien työntekijöiden, kuten vajaakuntoisten ja ikääntyvien työllistymistä. Samoin katsottiin, että suuri työkyvyttömyyseläkkeestä lankeava omavastuu on ristiriidassa ns. aiheuttamisperiaatteen kanssa, jonka mukaan omavastuun tulisi olla alhainen silloin, kun yrityksellä on vain vähäisiä mahdollisuuksia vaikuttaa riskin toteutumiseen. Toisaalta on esitetty, että omavastuun olemassaolo saa työnantajan panostamaan työssä jo olevien henkilöiden työkyvön ja terveyden ylläpitoon, kuntoutukseen sekä vajaakuntoisten työntekijöiden tehtävien sopeuttamiseen toimintakykyä vastaavaksi (ETK 2003).

Yksityisen sektorin "suurtyönantaja" eli yli 50 työntekijän yritys maksaa Suomessa eläketapahtuman sattuessa yrityksen koon mukaan lineaarisesti kasvavan osan työntekijälleen myönnetyn työkyvyttömyys- tai työttömyyseläkkeen pää-

oma-arvosta vanhuuseläkeikään asti. Omavastuu on nolla 50 hengen työnantajilla ja 80 prosenttia vähintään 800 hengen yrityksissä. Omavastuita käytetään vain TEL-yhtiöissä sekä osassa eläkesäätiöitä (ETK 2003; Lindell 2004). Kuntien eläkevakuutuksessa omavastuita sovelletaan jäsenyhteisön koosta riippumatta. Omavastuumaksu, johon sisältyvät myös eläkkeen alkamisen takia vanhuuseläkeikään asti maksamatta jäävät palkkaperusteiset vakuutusmaksut, on työttömyyseläkkeissä 60 prosenttia, yksilöllisessä varhaiseläkkeessä 40 prosenttia ja varsinaisessa työkyvyttömyyseläkkeessä 20 prosenttia (Tiilikka ym. 2004). Valtiota omavastuu määräytyy muutoin TEL:n periaatteiden mukaan, mutta maksu koskee vain tulevan ajan eläkettä eläketapahtumasta alkaen (Kostiainen 2003). Vuoden 2005 eläkeuudistuksen takia omavastuutekniikka muuttuu jonkin verran.

Työnantajien omavastuut koskevat suurta osaa palkansaajista. Yksityisellä sektorilla merkittävän omavastuun piiriin (yli 200 työntekijää) kuului kolmasosa vakuutetuista (ETK 2003). Kunnissa kattavuus on lähes täydellinen, mutta vastaavasti työkyvyttömyydestä koitua omavastuu pienempi (Tiilikka ym. 2004). Valtiolta kattavuudesta ei ole tietoja, mutta valtion työpaikkojen koon huomioon ottaen kattavuus lienee melko suuri.

Omavastuista käydyssä keskustelussa yksi silmiinpistävä piirre on ollut se, että huomio on kiinnitetty pelkästään ikääntyneisiin ja heille on myös säädetty riskiä tasoittavia järjestelyjä. Riskiä tasoitetaan useamman työnantajan kesken tapauksissa, joissa työnantajan palkkaama yli 50-vuotias työntekijä tulee työkyvyttömäksi kolmen vuoden kuluessa työn alkamisesta (Lindell 2004). Nuoremmille työkäisille omavastuista koituvat työllistymisen esteet on sivuutettu keskusteluissa "tilastollisina harvinaisuuksina". Kuitenkin suuren työkyvyttömyysriskin omaavien henkilöiden palkkaamisesta työnantajille lankeavat potentiaaliset kustannukset ovat kaikilla sektoreilla sitä suuremmat mitä nuoremmasta henkilöstä on kysymys. Ero suomalaisen ajattelutavan ja skandinaavisten naapurimaiden välillä on suuri, kun otetaan huomioon, että muissa Pohjoismaissa on nähty tarpeelliseksi säätää työnantajille vapautus sairauspäivärahan alkaessa lankeavista 2–3 viikon työnantajakustannuksista, mikäli he palkkaavat kroonisesti sairaan, toistuvilla poissaoloilla riskialttiin henkilön. Samoin on nähty aiheelliseksi tasoittaa pienille työnantajille sairauspäivärahan alussa koituvia omavastuita. (Ks. luku 4.3.4)

Omavastuiden lisäksi myös iän mukaan nousevien eläkemaksujen on katsottu vaikuttavan syrjivästi ikääntyvien työhönotossa. Suomessa ikäriippuvuus poistuu pääosin työeläkeuudistuksen myötä. Omavastuisten työnantajien perusmaksu jää kuitenkin uudistuksen jälkeenkin jonkin verran työntekijän iästä riippuvaksi (Lindell 2004). Ruotsissa vakuutusmaksujen ikäporrastusta esiintyy työmarkkinoiden lisäeläkkeissä. Niissä vanhimpien työntekijöiden eläkemaksut voivat olla hyvinkin suuria (OECD 2003).



#### 4.3.6 Lapsen syntymään ja hoitoon liittyvät etuudet

Pitkät perhevapaat ja kattavat lasten päivähoitopalvelut ovat Pohjoismaiden yhteinen tavaramerkki, joka on taannut moniin muihin maihin verrattuna onnistuneella tavalla perheen ja ansiotyön yhteensovittamisen sekä kohtuullisen syntyvyyden. Kuten muukin toimeentuloturva, myös perhe-etuudet vaikuttavat työmarkkinoiden toimintaan yhtä lailla vakuutettuihin kuin työnantajiinkin kohdistuvien institutionaalisten kannustimien ja rajoitusten kautta. Perhe-etuuksilla on ensinnäkin suuri merkitys sille, minkälaiseksi nuoret aikuiset kokevat mahdollisuutensa perheen perustamiseen ja miten he tämän elämänvaiheen ajoittavat. Tärkeää on, paitsi etuuskien taso, myös vapaiden kesto sekä riittävät valinnan mahdollisuudet perheen ja työelämän asettamien vaatimusten sekä vanhempien välisen työnjaon kannalta. Työmarkkinoilla ongelmaksi on nähty ennen kaikkea synnytysikäisten naisten epävakaat työsuhteet sekä perhevapaista koituvien kustannusten epätasainen jakautuminen eri toimialojen sekä myös yksittäisten työnantajien välillä. Vallitseva tilanne heikentää Palvelutyönantajien (2003) mukaan myös työllistämismahdollisuuksia, minkä seurauksena merkittävää potentiaalia työllisyyden lisäämiseksi jää käyttämättä.

Seuraavassa vertaan vanhempainvapaiden pituutta ja etuuskien tasoa eri Pohjoismaissa. Erityisesti kiinnitän huomiota työn ja perheen yhteensovittamisen joustavuuteen sekä yksilöllisiin valinnan mahdollisuuksiin vapaiden järjestelyissä ja vanhempien välisessä työnjaossa. Työnantajien näkökulmasta tarkastelen, näyttääkö Suomen järjestelmä sisältävän muita Pohjoismaita enemmän sellaisia piirteitä, jotka kasaavat lapsen syntymästä ja hoivasta johtuvia kustannuksia naisvaltaisten alojen tai yksittäisten synnytysikäisiä naisia palkkaavien työnantajien kannettavaksi. Tarkastelussa ovat mukana lapsen syntymään liittyvät äitiys- ja vanhempainvapaat, tilapäinen poissaolo sairaan lapsen hoidon takia sekä julkisen päivähoidon vaihtoehtona maksettava kotihoidon tuki.

##### *Päivärahat ja sopimusperusteinen palkanmaksu*

Äitiys-, isyys- ja vanhempainvapailla maksettava päivärahat ovat kaikissa Pohjoismaissa saman suuruisia sairauspäivärahojen kanssa. Myös ansiotulon katto-säännökset ovat samat (ks. kohta 4.3.3). Toisin kuin sairauspäivärahoissa, äitiyspäivärahoissa on kaikissa Pohjoismaissa tietty ansiotuloista riippumaton vähimmäistaso. Norjassa vähimmäiskorvaus maksetaan kertasuorituksena, muissa maissa samoilla periaatteilla kuin ansiopäivärahatkin. Korvattavat vapaat ovat kaikissa Pohjoismaissa suhteellisen pitkiä. Kokonaiskesto on ollut jatkuvasti pisin Ruotsissa. Peränpitäjänä on aiemmin ollut Tanska, mutta vuonna 2002 toteutetun uudistuksen ansiosta vanhempainvakuutuksen päivärahojen kokonaiskesto nousi Tanskassa jonkin verran Suomea ja Norjaa pidemmäksi. Järjestys kuitenkin

kin muuttuu olennaisesti, jos otetaan huomioon myös vain Suomessa ja Norjassa maksettava kotihoidon tuki.

Kuten sairauspäivärahoissakin, vanhempainetuuksien bruttomääräinen korvaustaso on pieni- ja keskituloisilla palkansaajilla matalin Suomessa (kohta 4.3.3). Tulojen kasvaessa vertailuun vaikuttaa, paitsi muiden maiden absoluuttinen tulokatto, myös Suomen "taitettu katto". Ansiokattoon asti korvaustaso on Suomessa 70 prosenttia, Ruotsissa 76,6 prosenttia sekä Norjassa ja Tanskassa 100 prosenttia. Lopullinen korvaustaso riippuu siitä, saako vakuutettu päivärahan lisäksi myös palkkaa äitiys- tai isyysloman ajalta. Äitiys- tai vanhempainvapaan palkanmaksusta ei ole saatavissa vertailutietoja eri Pohjoismaista, mutta kaikissa maissa sopimus pohjainen palkanmaksu lienee äitiys- ja vanhempainvapaiden ajalta harvinaisempaa kuin sairauspoissaoloissa. Suomessa noin kolme neljäsosaa äitiyspäivärahan saajista vuonna 2002 sai ansioperusteista etuutta ja heistä vajaalle puolelle oli maksettu palkkaa ainakin jonkin aikaa äitiysvapaan alussa. Yleisin palkanmaksuperiodi oli pituudeltaan noin 3 kuukautta. Isistä palkkaa oli saanut noin 8 prosenttia (Kelan julkaisemattomat tilastot). Ruotsissa tehdyn selvityksen mukaan työnantajat maksoivat yleisesti pientä täydennystä lakisääteisen etuuden päälle. Täydennys koski melkein poikkeuksetta ansiokaton alapuolelle jäävää tulojen menetystä. Motiiviksi palkanmaksulle yritykset ilmoittivat mm. kilpailun hyvästä työvoimasta, yhteiskunnallisen vastuun kantamisen sekä halun ehkäistä henkilöstön liiallista eriytymistä sukupuolen mukaan (Jansson ym. 2003, 46).

Perheen ja työelämän yhteensovittamisen kannalta Suomen päivärahajärjestelmä sisältää huomattavasti vähemmän joustavuutta ja yksilöllisiä valinnanmahdollisuuksia kuin muiden Pohjoismaiden järjestelmät. Tämä koskee päivärahakauden kokonaispituutta, jaksottamisen mahdollisuuksia, osa-aikaista käyttöä sekä isien käytännön mahdollisuuksia pitää vanhempainvapaata. Esim. Norjassa ja Tanskassa on mahdollista muodostaa erilaisia vapaan pituuden ja korvaustason mukaan määräytyviä vaihtoehtoja ja sen jälkeen vielä yhdistellä joustavasti osa-aikaista päivärahaa ansiotyön kanssa. Vanhemmat voivat valita haluavatko ansiokattoon asti 100 prosentin korvauksen ja lyhyemmän korvausajan vai valitsevatko pidemmän päivärahakauden ja samalla matalamman korvaustason. Valittua korvaustasoa vastaava vanhempainpäivärahakauden maksimipituus (Norjassa 42 tai 52 viikkoa, Tanskassa 52/60/66 viikkoa) voidaan sen jälkeen työnantajan kanssa tehdyn sopimuksen mukaan vielä "jyvittää" osa-aikatyöksi. Ruotsissa ei ole vastaavanlaista mahdollisuutta yhdistellä erilaisia korvaustason ja kauden pituuden vaihtoehtoja, mutta vanhempainpäivärahan voi ottaa osaaikaisena ( $\frac{1}{8}$ ,  $\frac{1}{2}$ ,  $\frac{1}{4}$ ,  $\frac{3}{4}$ ), jolloin päivärahakausi vastaavasti pitenee. Suomessakin on mahdollisuus ottaa vanhempainpäiväraha osaaikaisena, mutta molempien vanhempien on oltava osa-aikatyössä yhtä aikaa. (NOSOSKO 2004; Missoc 2003; Haataja 2004b.).

Kaikissa Pohjoismaissa on mahdollista pitää muista vanhempainvapaista erillistä isyysvapaata lapsen syntymän yhteydessä 2–3 viikkoa. Vanhempainvapaaseen sisältyy "isäkiintiö" kaikissa muissa maissa paitsi Tanskassa. Ruotsissa kummallekin vanhemmalle on kiintiöity 8 viikkoa vanhempainvapaan kokonaispituudesta. Norjassa vain isälle kuuluvaa vanhempainvapaata on 4 viikkoa. Suomessa isäkiintiö on ehdollinen siten, että isälle tarjotaan kaksi ylimääräistä viikkoa vanhempainvapaan loppuun, jos hän käyttää vapaasta kaksi viimeistä viikkoa. Suomi on ainoa maa, jossa päivärahaa ei voi lainkaan jaksottaa useampaan osaan. Ruotsissa päiväraha on käytettävä ennen kuin lapsi täyttää kahdeksan, Tanskassa vastaavasti 10 vuotta. Norjassa etuuden voi venyttää kahden vuoden ajalle. (Missoc 2003; Haataja 2004b.)

Vaikka vanhempainvapaiden joustavuudessa on suuri ero Suomen ja Skandinaavian maiden välillä, ei vaikutus perheen ja työn yhteensovittamisen kannalta tilastojen valossa näytä aivan niin suurelta kuin puhtaasti lainsäädännön vertailujen perusteella voisi odottaa. Toisaalta vertailujen lähtökohdaksi on muistettava, että äitiys- ja vanhempainvapaista riippumattakin muiden Pohjoismaiden naiset tekevät huomattavasti suomalaisia enemmän osa-aikatyötä. Norjassa vuonna 2001 noin 75 prosenttia äideistä valitsi vanhempainpäivärahassa matlamman tason ja sen myötä pidemmän keston. Aikatiliä ja sen mahdollistamaa osa-aikaista ansiotyön ja osapäivärahan yhdistelmää käytti kuitenkin vain 2 prosenttia vanhempainpäivärahan saajista (NOSOSKO 2004). Ruotsalaiset vanhemmat käyttivät pari prosenttia vanhempainpäivärahapäivistä sen jälkeen kun lapsi oli täyttänyt 1,5 vuotta. Noin 7 prosenttia äitiys- ja vanhempainvapaan päivistä korvattiin osa-aikaisina vuonna 2003 ([www.rfv.se](http://www.rfv.se)). Ruotsissa osa-aikatyötä kahden äitiysvapaan välissä on lisännyt se, että ansiopäiväraha ei aleanne, jos uusi lapsi syntyy kolmen vuoden kuluessa edellisen syntymisestä (Haataja 2004b). Suomessa osa-aikaista vanhempainpäivärahaa käyttää vain häviävän pieni osa vanhemmista. Vuonna 2003 vain 40 äitiä ja isää käytti tätä mahdollisuutta hyväkseen, mikä näyttäisi ennen kaikkea johtuvan etuuden kireistä saantiehtoista.

Isien osuus vanhempainpäivärahojen saajista on Pohjoismaissa selvästi riippuvainen "isäkiintiön" pituudesta ja sen joustavista käyttömahdollisuuksista. Suomessa ja Tanskassa isien osuus kaikista lapsen syntymään liittyvän vanhempainvakuutuksen päivistä oli noin 5 prosenttia, Norjassa 9 prosenttia ja Ruotsissa 17 prosenttia. Suomessakin isille korvattavat päivät ovat olleet hitaasti kasvamassa, mutta kasvu on tähän asti johtunut äitiysrahan kanssa päällekkäin pidettävän isyysrahan käytön lisääntymisestä. Vanhempainvapaan loppuun isälle varatussa "bonusvapaassa" kuitenkin on jonkinlaista kasvua havaittavissa. Kiintiötä käyttäviä vuonna 2004 arviolta noin 4 000 isää, mikä on kaksinkertainen määrä edelliseen vuoteen verrattuna. Haatajan (2004c) mukaan isien halukkuutta ja mahdollisuuksia käyttää isäkiintiötä sekä ylipäänsä vanhempainvapaata rajoittaa Suomessa ennen kaikkea etuuden joustamattomuus. Jaksoja ei voi esimerkiksi

myöhentää muiden Pohjoismaiden tavoin, vaikka luontevaa saattaisi olla käyttää isän vanhempainrahaosuus äidin hoitovapaan jälkeen. Toinen rajoittava tekijä on se, että monilta äideiltä puuttuu työpaikka, johon palata.

Tilapäisesti sairaan lapsen hoidosta aiheutuvat poissaolot korvataan Suomessa ja Tanskassa sopimuspohjaisesti, Ruotsissa ja Norjassa niitä varten on päiväraha-järjestelmä. Päiväraha on saman suuruinen kuin vanhempainvakuutuksen päivärahatkin. Norjassa korvaukseen liittyy työnantajan 10 päivän omavastuu. Vuonna 2003 Ruotsin järjestelmästä korvattiin 4,5 miljoonaa päivää, mikä vastasi noin 10 prosenttia vanhempainvakuutuksen korvaamista päivistä. (ks. Sosialdepartementet 2003; [www.rfv.se](http://www.rfv.se).)

**Taulukko 4.13** Vanhempainvakuutuksen päivärahat ja lapsen hoitoa korvaavat etuudet Pohjoismaissa, tilanne vuoden 2003 lopussa<sup>1</sup>.

	Suomi	Ruotsi	Norja	Tanska
<i>Äitiys-, isyys- ja vanhempainraha</i>				
Korvausaste, %	70	76,6 <sup>1</sup>	100/80	100/80/70
Kokonaiskesto, viikkoja	44	n. 64	42/52	52/60/66
- äidille ennen synnytystä	5–8	n. 9	3–12	
- vain äidille	18	8	9	18
- isälle yhdessä äidin kanssa	3	2	2	2
- vain isälle	2 <sup>2</sup>	8	4	-
- äidille tai isälle	26	n. 52	29/39	32/40/46
Mahdollisuus osa-aikaiseen etuuteen	Yhtä aikaa molemmat vanhemmat min 2kk	1/8, 1/4, 1/2, 3/4	Aikatilinä työajan lyhennyksen mukaan	Aikatilinä työajan lyhennyksen mukaan
<i>Tilapäisesti sairaan lapsen hoito</i>	Sopimuspohjaisesti	Päiväraha	Päiväraha/työnantajalla omavastuu 10 pv	Sopimuspohjaisesti
<i>Lapsen kotihoidon tuki</i>				
Kattavuus	Valtakunnallinen + kuntalisiä	-	Valtakunnallinen	Kunta-kohtainen
Kohdentuminen	Alle 3-vuotiaat		Alle 3-vuotiaat	
Mahdollisuus osittaiseen etuuteen	Työajan lyhennys (myös esi- ja ala-kouluikäiset) <sup>3</sup>		5 korvausastetta käytettyjen päivähoitotuntien mukaan	

<sup>1</sup> 90 päivää korvataan ansioihin sitomattoman perusmäärän suuruisena.

<sup>2</sup> Isä saa 2 viikkoa "bonusvapaata" ehdolla, että hän käyttää vähintään 2 viikkoa varsinaisista vanhempainrahapäivistä.

<sup>3</sup> Kunnan järjestämä päivähoito ei estä osittaisen hoitorahan saamista.

Lähteet: NOSOSKO 2004; Vår trygghet 2004; RTV 2003.

<sup>1</sup> Ks. tulokatot taulukosta 4.8.

### *Kotihoidon tuki*

Pohjoismaista vain Suomessa ja Norjassa on valtakunnallinen, julkiselle päivähoidolle vaihtoehdon tarjoava rahallinen etuus eli kotihoidontuki. Tanskassa kunnat tarjoavat vaihtelevasti vastaavia etuuksia (Missoc 2003). Ruotsissa kotihoidontukijärjestelmä astui voimaan vuonna 1994 porvarihallituksen toimesta, mutta se lakkautettiin sosiaalidemokraattisen hallituksen toimesta puolen vuoden kuluttua (ks. Hiilamo 2002). Suomessa vaihtoehtona on myös yksityisen hoidon tuki, jota maksetaan alle kouluikäisen lapsen hoidosta hoidon tuottajalle.

Suomessa sekä Norjassa kotihoidon tukeen ovat oikeutettuja vanhemmat, joiden nuorin lapsi on alle 3-vuotias. Norjassa kotihoidon tukea on 5 eri korvausastetta, jotka määräytyvät käytettyjen päivähoitotuntien mukaan (Missoc 2003). Suomessakin on tarjolla osittainen hoitoraha työssäkäyvälle alle 3-vuotiaan sekä esitai alakouluikäisen lapsen huoltajalle, joka on lyhentänyt työaikaansa lapsen hoidon takia.

Molemmissa maissa kotihoidontuen käyttöasteet ovat korkeat ja vastaavasti alle 3-vuotiaiden lasten päivähoidon käyttöasteet matalat. Kotihoidontuen piiriin kuului Norjassa yksi- ja kaksivuotiaista lapsista 74 prosenttia vuoden 2000 lopussa, Suomessa 62 prosenttia. Norjassa valtaosa lapsista sai tuen täytenä eikä siis käyttänyt lainkaan kunnallista päivähoitoa. Suomessa osittaisen hoitorahan käyttö on ollut vähäistä. Vuoden 2003 lopussa osittaista hoitorahaa sai runsas 2 000 perhettä. Vuoden 2004 syksyllä oikeus osittaiseen hoitorahaan laajeni myös alaluokkalaisten vanhempiin. (Ellingsæter 2003; Kela 2003; RTV 2003)

Kotihoidon tuen vaikutus pienten lasten äitien työmarkkina-asemaan on ollut Suomessa ja Norjassa selvästi erilainen. Suomessa kotihoidon tuen saajista valtaosa on hoitovapaan aikana työvoiman ulkopuolella. Norjassa tuen voimaantulo vuonna 1998 ei ennako-odotuksista poiketen vaikuttanut juuri lainkaan pienten lasten äitien työssäkäyntiin, vaikkakin osa-aikatyössä olevat naiset ovat jonkin verran pienentäneet työtuntiansa määrää (Baklien ym. 2001). Ellingsæterin (2003) mukaan norjalaisiin naisiin ei enää päde dikotomia kotona olevista ja työmarkkinoille osallistuvista naisista. Useimmiten naiset säilyttävät myös perhevapaiden aikana kosketuksen työssäkäyntiin esim. tekemällä osa-aikatyötä normaalin työajan ulkopuolella puolison hoitaessa lasta.

Suomessa kotihoidon tuki on vakiinnuttanut asemansa runsaan 20 vuoden aikana. Erona Norjaan on ensinnäkin se, että subjektiivinen oikeus päivähoidon käyttämiseen on vahvempi ja hoidon saaminen täten varmempaa. Kotihoidon tuki on siis valtaosaltaan aito ja vapaaehtoinen valinta kahden eri hoitomuodon välillä (Takala 2000; Hiilamo 2002). Tutkimukset viittaavat kuitenkin myös siihen, että kotihoidon tuki on vaihtoehto, paitsi kunnalliselle päivähoidolle, myös työttömyydelle. Lammi-Taskulan (2004) mukaan pitkät hoitovapaat ovat keskimääräis-

tä yleisempiä nuorilla, vähän koulutusta saaneilla äideillä, joilla ei ole työpaikkaa, johon palata. Työttömyyden riski ei kuitenkaan perhevapaan myötä poistu, vaan pitkä kotonaolo pikemminkin vaikeuttaa työn saantia entisestään.

#### *Työnantajien vastuut*

Palvelutyönantajien (2003; 2004) mukaan naisvaltaiset palvelualat joutuvat kantamaan suhteettomasti lasten syntymästä ja hoidosta johtuvia kustannuksia, vaikka lapsen syntymä ja oikeus perhevapaisiin ovat täysin yrityksen toiminnasta riippumattomia "riskejä". Välittömiä työnantajille koituvia kustannuksia ovat raskauden aikaisista sairauspoissaoloista koituvat kulut, sijaisen palkkaamisesta ja perehdyttämisestä aiheutuvat kustannukset sekä äitiysvapaan ajalta kertyvät vuosilomat ja lomarahat. Näistä viimeksi mainittuihin kuluihin työnantaja voi hakea Kelalta korvausta. Korvaus on ollut vajaakäytössä, mutta käytön oletetaan lisääntyvän kun korvaus nousee puolitoistakertaiseksi vuoden 2005 alussa. Neljäntenä, lapsen syntymään liittyvänä kustannuksena ovat mahdolliset äitiysloman ajalta maksettavat työehtosopimuksissa sovitut palkat, joita kuitenkin ei sisälly kaikkein työvaltaisimpien ja matalapalkkaisimpien alojen, kuten kaupan, siivous- ja kiinteistöhuollon tai hotelli- ja ravintola-alan työehtosopimukseen (tieto Palvelutyönantajilta).

Pohjoismaiden välillä on vaikea verrata täsmällisesti lankeako työnantajille Suomessa enemmän kuin naapurimaissa lapsen syntymään ja hoitoon liittyviä kustannuksia. Tiedossa ei ole, että muissa Pohjoismaissa olisi Suomen vuosilomakorvausjärjestelmää vastaavia järjestelyjä. Muilta osin voidaan olettaa, että työnantajille äitiys- ja vanhempainvapaista sekä sairaan lapsen hoidosta syntyvät kustannukset jäävät Skandinavian maissa ainakin "matalapalkka-aloilla" pienemmiksi kuin Suomessa. Tanskassa ja Norjassa keskitasoa vähemmän ansaitsevien äitien ja isien ansionmenetykset korvataan täysimääräisesti ansiokattoon asti, joten työmarkkinoilla neuvotellulle täydentävälle turvalle ei ole tarvetta. Norjassa ja Ruotsissa sairaan lapsen hoidosta työnantajalle maksetut korvaukset pienentävät työnantajan vastuulle jääviä kustannuksia. Raskauden aikana käytetyistä sairauslomista syntyy työnantajille kahden tai kolmen viikon ajalta oma-vastuu, mutta sairauden jatkuessa pidempään työnantajille ei synny Tanskassa ja Norjassa sairausajan palkkakustannuksia pienipalkkaisista työntekijöistä. Tanskassa pienille työnantajille raskauteen liittyvistä sairauspoissaoloista koituvia kuluja tasoittaa pientyönantajien vapaaehtoinen vakuutus (ks. luvut 4.3.2 ja 4.3.3).

#### 4.3.7 Työttömyysturvasta lyhyesti

Sosiaaliturvan kannustavuutta on tarkasteltu Suomessa ensisijaisesti työn tarjonnan suunnasta, jolloin keskeisenä kysymyksenä on ollut työttömän kannusti-

met työn vastaanottamiseen. Tästä näkökulmasta olennaisimpia tulonsiirtojärjestelmiä ovat työttömyysturva ja sitä täydentävät muut tulonsiirrot eli asumistuki ja toimeentulotuki (Parpo 2004). Näihin etuuksiin on kannustavuuden lisäämiseksi toteutettu viimeisten kymmenen vuoden aikana muutoksia, jotka samalla ovat usein heikentäneet entisestään niiden ihmisten toimeentuloturvaa, joille työllistyminen ei ole onnistunut (VNK 2001, 10). Kannustinloukkuja on erilaisia kotitalouksia koskevissa esimerkkilaskelmissa havaittu eniten vähimmäisturvetuuksien saajilla. Keskenään päällekkäiset vähimmäisetuudet ja siitä seuraava moninkertainen tarveharkinta ovat yhdessä verotuksen ja palvelumaksujen kanssa voineet aiheuttaa tilanteita, joissa ainakaan lyhytaikaisen työn vastaanottaminen ei ole taloudellisesti kannattavaa (Viitamäki 2001; STM 2002). Olettaa voidaan, että muiden Pohjoismaiden järjestelmissä työn vastaanottamiseen liittyviä kannustinloukkuja on vähemmän kuin Suomessa, koska myös tarveharkintaa on vähemmän. Sen sijaan tulojen kasvattamista estävät negatiiviset kannustimet voivat hyvinkin olla muissa Pohjoismaissa merkittävämpiä kuin Suomessa, mikä voisi osaltaan selittää mm. osa-aikatyön suurempaa suosiota Skandinavian maissa (vrt. Freeman ym. 1995).

Edellä sosiaaliturvan kannustavuutta on tarkasteltu mm. työn kysyntään, etuuksien vaihtoehtoiseen käyttöön, työn yhteiskunnalliseen jakautumiseen sekä työnteon joustavuuteen sekä aktivointipolitiikan velvoittavuuteen liittyvistä näkökulmista. Työttömyysturvaan ja sitä täydentäviin tulonsiirtoihin liittyviä kannustinloukkuja ei tässä tutkimuksessa käsitellä lainkaan. Seuraavassa käyn kuitenkin lyhyesti läpi työttömyysturvan rakenteen eri Pohjoismaissa. Ansioetuuksien korvaustasoa on kuvattu edellä kohdassa 4.3.3.

Pohjoismaat poikkeavat huomattavasti toisistaan siinä, miten työttömyysturva on järjestetty. Ensinnäkin Suomessa, Ruotsissa ja Tanskassa ansioturva on vapaaehtoinen järjestelmä, Norjassa pakollinen. Ruotsissa ja Suomessa työttömyyskassoihin kuulumattomat ovat oikeutettuja peruspäivärahaan. Tanskassa peruspäivärahaa ei ole, mutta kassojen ulkopuolella olevat saavat tasoltaan huomattavan korkeaa kunnallista toimeentulotukea, johon liittyy veloitetyötä lähentelevä tiukka aktivointi (Salonen-Soulié 2003). Suomi poikkeaa muista Pohjoismaista siinä, että meillä työttömyysvakuutusta täydentää tulojen mukaan vähenevä työmarkkinatuki, jota maksetaan työmarkkinoille tuleville työttömille sekä niille, jotka ovat käyttäneet työttömyysturva-oikeutensa loppuun. Ruotsissa ja Norjassa vastaavaa järjestelmää ei ole.

Tanskassa ansioturva voi kestää yhteensä 4 vuotta, joista ensimmäisen vuoden aikana työttömän oletetaan hakevan työtä omatoimisesti. Kolmena seuraavana vuonna aktiivitoimiin on käytettävä vähintään 75 prosenttia kokonaisajasta (Bredgaard ym. 2003; Missoc 2003). Tanskan korkean työttömyysturvan yksi tunnusomainen piirre on ollut se, että rakenteellista työttömyyttä on hoidettu ilman työttömyysturvan madaltamista ja ilman että entistä suurempi osa työttö-

mistä olisi ajautunut ansiojärjestelmän ulkopuolelle kunnallisen toimeentulotuen piiriin. Tanskan työmarkkinareformin alkaessa vuonna 1993 oikeus ansiopäivärahaan saattoi jatkua enimmillään 8 vuotta ja ansioturvan ulkopuolella oli 18 prosenttia työttömistä (Aktivering og arbejdsløshed 1993). Vuonna 2002 kassajärjestelmän ulkopuolella oli hieman pienempi osuus työttömistä (14 %), ja samalla työttömyysaste oli pienentynyt puoleen työmarkkinareformia edeltävästä tasostaan. Tanskan "kannustinajattelusta" kannattaa panna merkkeille mm. se, että ansiosidonnaisen työttömyyspäivärahan ja ansioperusteisten aktivointietuuksien yhteenlaskettu kokonaiskesto (4 v) on vakio siitä riippumatta miten aktiivitoimenpiteitä jaksotetaan. Suomessa ansioturvan päättymisen takaraja siirtyy sitä aikaa vastaavasti, jona henkilö osallistuu toimenpiteisiin. Tanskassa harjoittelu ja koulutus voivat näin perustua työttömän pitkäjänteisempiin tarpeisiin eivätkä esim. henkilön itsensä tai hänen asuinkuntansa haluun pitkittää ansioperusteisen toimeentuloturvan saamista (Bredgaard ym. 2003).

Ruotsissa ansiopäivärahan enimmäiskestoksi on määritelty normaalisti 300 päivää, ikääntyneillä 600 päivää. Ruotsissakin on yhä enemmän työttömiä, lähinnä siirtolaisia ja nuoria, jotka ovat jääneet kokonaan kassajärjestelmän ulkopuolelle (Palme ja Vennemo 1997). Käytännössä kuitenkin ansioturvalta pudotaan vain harvoin toimeentulotuelle. Tähän vaikuttaa lähinnä kolme asiaa. Ensinnäkin vuonna 2000 voimaan tullut "aktivointitakuu" takaa ansioturvan jatkumisen ehdolla, että vakuutettu osallistuu periaatteessa kokoaikaiseen aktivointiohjelmaan niin kauan kunnes hän joko saa työtä avoimilta työmarkkinoilta tai onnistuu muuten uudistamaan oikeutensa ansioturvaan. Toiseksi, Ruotsissa on helpompaa kuin Suomessa uusintaa ansioturvan työssäoloehto osallistumalla yksityisellä sektorilla järjestettyyn tukityöhön. Kolmanneksi, pitkäaikaistyöttömyydestä on käynyt huomattava virta sairauspäivärahoille, usein lähellä työttömyysturvan enimmäisajan täyttymistä. Yksi mahdollisuus muiden joukossa on ollut myös osittaisen sairauspäivärahan ja aktivointitakuun yhdistäminen. Aktivointiohjelmiin osallistujat ovat olleet Ruotsissa tyytyväisiä takuujärjestelmään, mutta toistaiseksi ei ole saatu merkittäviä todisteita siitä, että järjestelmän avulla olisi lisätty työllistymistä avoimille työmarkkinoille (Forslund ym. 2004).

Norjassa työttömyysturva voi enimmillään kestää 3 vuotta. Aktiivitoimia työvoimapolitiikan puolella on vähän, koska rakennetyöttömyys on vähäistä.

Suomen suuri ero muihin Pohjoismaihin on siinä, että työttömistä yli puolet elää vähimmäisturvalla (Vakuutusvalvonta ja Kela 2004) ja että työttömien aktivointiaste on huomattavasti matalampi kuin Ruotsissa ja Tanskassa (TM 2003). Vähimmäisturvan kannustinloukkujen korjauksista huolimatta työmarkkinatukijärjestelmän piiriin kuului vuoden 2004 huhtikuussa yhteensä noin 165 000 etuuden saajaa. Heistä 142 800 sai varsinaista työmarkkinatukea, 16 100 työnantajalle maksettavaa yhdistelmätukea ja 5 900 maahanmuuttajien kotoutumistukea. Vuodesta 1999 järjestelmän piiriin kuuluvien kokonaismäärä on vähenty-



nyt vain 7 700 hengellä (4,4 %). Yhtenä syynä vähenemiseen on ollut työkyvyttömiä pitkäaikaistyöttömien siirtäminen työkyvyttömyyseläkkeelle. Vuoden 2005 alussa työmarkkinatuen pitkäaikaissaajien määrä vähenee edelleen kerta-luonteisen eläkkeelle siirtymisen seurauksena noin 4 000:lla. Samalla jatketaan eläkemahdollisuuksien selvittämistä. Käytännössä voitaneen sanoa, että työ-markkinatuen saajia on nettomääräisesti vähentänyt lähinnä julkisen vallan myö-tävaikutuksella toteutettu eläkkeelle siirtäminen. Makrotasolla on vaikeaa nähdä, että kannustinloukkujen purkaminen olisi merkittävästi vähentänyt vähim-mäisetuuksilla elävien työttömien määrää.

## 4.4 Yhteenveto ja johtopäätökset

### 4.4.1 Tavoite

Tutkimuksen lähtökohtana oli selvittää suomalaisten "työssäolomallin" eroja muihin Pohjoismaihin verrattuna. Tavoitteena oli kuvata tarkemmin näitä eroja sekä selvittää, miten toimeentuloturvan institutionaaliset erot osaltaan selittävät havaittuja työllisyyden eroja. Erityisesti haluttiin kiinnittää huomiota sellaisiin sosiaaliturvan rakenteellisiin piirteisiin, jotka liittyvät ikääntyvien mahdollisuuksiin jatkaa työelämässä, ansiotyön ja toimeentuloturvan joustavaan yhdistelyyn sekä työmarkkinoilla heikommassa asemassa olevien ihmisten työllistymisen kynnyk-siin ja työssä pysymiseen. Tutkimusasetelman taustaoletuksena on, että eri mai-den sosiaaliturvajärjestelmien "institutionaalista logiikkaa" vertailemalla voidaan saada esille sellaisia toimeentuloturvan käyttöön liittyviä kannustimia, jotka eivät tule esille pelkästään yhtä maata koskevassa tutkimuksessa.

### 4.4.2 Työssäolo ja sosiaaliturvan käyttö eri Pohjoismaissa

Pohjoismaisessa vertailussa (pl. Islanti) voittajaksi nousee Tanska, jos yhteis-kunnalliseksi tavoitteeksi asetetaan mahdollisimman laaja ansiotyöhön osallistu-minen yhdistettynä pitkään työssäoloaikaan ja suhteellisen suureen työtunneilla mitattuun työpanokseen. Tanskassa työllisyysaste (75,1 % vuonna 2003) ja elinaikaisen työssäolon odote (38 vuotta) olivat samalla tasolla Norjan kanssa. Tanskalaiset ovat kuitenkin huomattavasti norjalaisia tiukemmin kiinni työelä-mässä siltä kannalta, että työtuntien määrä vuodessa työllistä kohden oli Tans-kassa korkeampi (1 637 ja 1 524 tuntia). Toisaalta Tanska näyttää hyvän työllisyystilanteen kestävyuden kannalta Norjaa haavoittuvammalta, koska Tanskassa sekä työllisyysaste että elinkaarelle laskettu työllisen ajan odote olivat enemmän kuin muissa maissa riippuvaisia nuorten, opiskelemissa olevien ihmisten työ-panoksesta. Toimeentuloturvan käyttöstettä oli Tanskassa vaikea verrata muihin Pohjoismaihin turvan erilaisen rakenteen takia. Laajimman tulkinnan mukaan sairauteen, erilaisiin sosiaalisiin syihin tai työmarkkinasyihin perustuvien etuuksi-en saajia ja toimenpiteisiin osallistujia oli Tanskassa Suomen jälkeen toiseksi

eniten. Tanskan erityinen tavaramerkki on korkea toimeentuloturvan taso yhdistettynä tiukkaan aktivointipolitiikkaan, joka samalla ehkäisee tehokkaasti etuuksien liikkakäyttöä.

Norjan erityispiirteitä ovat Pohjoismaiden vähäisin työtuntien määrä työllistä kohden yhdistettynä korkeaan työllisyysasteeseen ja pitkään elinkaaren aikaiseen työssäoloon. Pieni työpanos selittyy ennen kaikkea runsaalla osa-aikatyöllä. Toisaalta Norjassa työikäiset käyttävät neljästä Pohjoismaasta vähiten toimeentuloturva, kun käyttöä mitataan etuuksien saajien väestöosuuksilla. Turvan käyttö keskittyy melkein pelkästään sairauserusteisiin etuuksiin, joita norjalaiset saavat Pohjoismaissa eniten.

Ruotsissa työllisyys on lähellä muiden Skandinavian maiden tasoa, mutta työllisyysasteessa (72,9 %) on enemmän "ilmaa" kuin naapurimaissa, ja vastaavasti myös toimeentuloturvan käyttäjiä on enemmän. Ruotsissa työllisten poissaoloaste oli Pohjoismaiden korkein. Ruotsalaisista työllisistä oli työvoimatutkimuksen mukaan koko viikon poissaolleita, lomat mukaan lukien, keskimäärin 17,1 prosenttia, kun vastaava osuus oli Tanskassa 13,2 prosenttia ja Suomessa 14,5 prosenttia. Ikääntyvien työllisyysaste oli Ruotsissa Pohjoismaiden sekä koko EU:n korkein, mutta tässäkin on otettava huomioon, että "tosiasiallinen työssäolo" on huomattavasti matalampaa tasoa. Sairausperusteisia toimeentuloturva-etuuksia Ruotsissa käytettiin jonkin verran vähemmän kuin Norjassa, mutta huomattavasti enemmän kuin Suomessa. Vastaavasti ruotsalaiset olivat noin kaksi kertaa enemmän työttömänä tai toimenpiteillä kuin norjalaiset, mutta noin puolet vähemmän kuin suomalaiset.

Suomi poikkesi työllisyyden sekä toimeentuloturvan käyttöasteen suhteen eniten muista Pohjoismaista. Suomen erityispiirre hieman kärjistäen on se, että työssä joko ollaan kokoaikaisesti tai sitten siirrytään kokonaan pois ansiotyöstä joko työttömyyteen tai työvoiman ulkopuolelle. Tämä näkyy parhaiten elinkaarelle muunnetussa työssäolon odotteessa, joka oli Suomessa Pohjoismaiden lyhin (miehillä 32,5 vuotta ja naisilla 31,6 vuotta) sekä tehtyjen työtuntien määrässä työllistä kohden, joka puolestaan oli Pohjoismaiden korkein (1 682 tuntia /vuosi). Suomen suurin ongelma on työttömyys ja siitä seuraava toimeentuloturvan ja toimenpiteiden suuri käyttöaste (noin 12,6 %). Merkittävää sen sijaan on, että Suomi on jäänyt lyhyt- sekä pitkäaikaista työkyvyttömyyttä kompensoivien etuuksien käyttöasteessa huomattavasti jälkeen naapurimaistaan. Suomessa sairauserusteisten etuuksien saajia oli keskimäärin vajaat 10 prosenttia työikäisistä, kun osuus Ruotsissa oli runsas 13 prosenttia ja Norjassa 15 prosenttia.

Yhteiskunnassa tehdyn ansiotyön kokonaismäärän erilaista jakautumista Suomessa ja muissa Pohjoismaissa kuvastaa laskelma, joka osoitti kuinka paljon työllisten määrä lisääntyisi Suomessa, jos tehtyjen työtuntien kokonaismäärä jaettaisiin työllistä kohden samalla tavalla kuin kussakin Skandinavian maassa.

Näin laskien Suomen työllisyysaste nousisi Ruotsin työtuntimäärää käyttäen 4 prosenttiyksiköllä. Norjaan verraten ero kaventuisi 7 prosenttiyksiköllä eli käytännössä työllisyysasteiden ero supistuisi kokonaan pois. Suomen ja Tanskan työllisyysasteiden ero kapenisi sen sijaan vain kahdella prosenttiyksiköllä.

#### 4.4.3 Mitkä tekijät muiden Pohjoismaiden toimeentuloturvasa tukevat korkeaa työllisyyttä?

##### *Työn ja etuuksien joustava yhdistely*

Skandinavian maissa käytännöllisesti katsoen kaikkiin etuuksiin liittyy joustava mahdollisuus yhdistää ansiotyötä ja etuuden saamista työtunteja vähentäen tai kasvattaen. Suomessa näitä mahdollisuuksia on lisätty etuusjärjestelmiin vähitellen ja varovaisesti. Viimeisin tällainen lain muutos oli osittainen vanhempainpäiväraha, jossa ehdot olivat niin tiukat, että osa-aikaisesti vanhempainvapaata hyödyntäviä on ilmaantunut vain muutama kymmenen kotitaloutta.

Muiden pohjoismaiden osaetuuksista lähinnä osa-aikaisella sairauspäivärahalla ja osatyökyvyttömyyseläkkeellä näyttäisi olevan selvästi mitattavissa olevia työllisyysvaikutuksia. Kaikille etuusjärjestelmille ominainen joustava mahdollisuus etuuden ja työn yhdistelyyn kertoo kuitenkin ajattelutavan erilaisuudesta Suomeen verrattuna. Meillä on edelleenkin vallitsevana ajattelun mallina siirtyminen työstä pois etuuden saajaksi ja vastaavasti siirtyminen takaisin työhön. Pohjoismaiset naapurit ovat alkaneet puhua enemmän työtuntien ja työpanoksen kuin työssä olevien henkilöiden lisäämisestä. On vaikea arvioida, miten osa-etuuksien ja erilaisten yksilöllisten valinnanmahdollisuuksien huomattava lisääminen vaikuttaisi Suomessa, jossa työllisyys perustuu valtaosaltaan kokoaikaiseen työsuhteeseen. Todennäköistä on, että lisäämällä toimeentuloturvan joustavuutta saataisiin lisää joustavuutta myös työmarkkinoille.

##### *Kannustavuus ja kontrolli vakuutetun kannalta*

Suomessa toimeentuloturvan taso on lähes kauttaaltaan matalampi kuin naapurimaissa. Varsinkin sairausperusteisissa etuuksissa tähän vaikuttaa myös työmarkkinoilla sovittu täydentävä turva. Esim. Ruotsissa ja Norjassa lakisääteisten ja täydentävien eläkkeiden yhteenlaskettu korkea taso lienee osaltaan vahva kannustin työmarkkinaongelmien sairausperusteiselle hahmottamiselle. Suomesakin sairausperusteiset etuudet ovat vakuutetulle yleensä edullisempia kuin työttömyysturva, mutta sairausturvan liikakäyttöä on estänyt tehokkaasti myös hyvin järjestetty kontrolli. Toisaalta Suomessa on puuttunut mekanismeja, jotka olisivat ohjanneet vajaatyökykyiset työttömät ajoissa hoitoon ja kuntoutukseen.

Tanskassa sairausperusteisen turvan liikakäyttöä ehkäisee tehokas kontrolli, jossa myös etuuksia myöntävien kuntien taloudellisessa intressissä on ohjata ihmisiä ensisijaisesti aktiivitoimenpiteille. Vakuutetun kannalta eläkkeelle siirtymisen kriteerit on tehty erittäin tiukoiksi nimenomaan aktiivitoimien ensisijaisuuden kautta. Vajaatyökykyisten työhön kannustaminen on viety käytännössä työvelvollisuuden asteelle siten, että muille kuin täysin työkyvyttömille tarjotaan "joustotyötä". Tanskalaisten tinkimätöntä suhtautumista turvan tasoon kuvastaa se, että joustotyössä oleville maksetaan alan normaalin palkkatason mukaista palkkaa, josta vähintään puolet korvataan työnantajille työkyvyttömyysetuuksien yleisistä verovaroista koostuvan rahoituksen osana.

#### *Työmarkkinoilla heikossa asemassa olevien tukeminen*

Suomen ja muiden Pohjoismaiden sosiaaliturvajärjestelmien välillä on rakenteellinen ero siinä, miten pienituloisimpien toimeentulon turvaaminen jakautuu yhteiskunnan ja työmarkkinoiden vastuulle ja miten erot vaikuttavat matalapalkkaisten sekä suuren poissaolo- tai syrjäytymisriskin omaavien henkilöiden työllistymisen ja työssäolon edellytyksiin. Yhteiskunnan ottama suurempi vastuu pienituloisten ihmisten toimeentuloturvasta merkitsee muissa Pohjoismaissa välillisesti myös "matalapalkkaisten", usein naisvaltaisten alojen tukemista, koska työnantajan vastuut sairauden ja äitiyden takia jäävät korkean lakisääteisen turvan ansiosta pienemmiksi.

Heikommassa neuvotteluasemassa olevia tuetaan muissa Pohjoismaissa enemmän kuin Suomessa kahdella eri tavalla. Ensinnäkin lakisääteisten korvausten tulokatot alittavissa tapauksissa korkea tai täysimääräinen korvausaste takaa sen, että työnantaja ei näe taloudellista riskiä esim. terveydeltään huonokuntoisemman tai parhaassa synnytysikässä olevan naisen palkkaamisesta. Muissa Pohjoismaissa on myös säädetty kroonisesti sairaan henkilön työnantajalle erityinen "korkean riskin suoja", jolla taataan jo etukäteen työnantajalle, että hän ei joudu maksamaan kyseisen sairauden sairauspäivärahaa edeltävästä työnantajaperiodista koituvia lakisääteisiä kustannuksia. Tämä ajattelutapa on huomionarvoinen Suomen ajankohtaisessa keskustelussa, kun pohditaan Suomen työeläkejärjestelmässä suurille työnantajille työkyvyttömyyseläkkeistä koituvien omavastuiden merkitystä työllistymiskynnyksen kannalta. Tanskassa on myös luotu hyvin toimiva vapaaehtoinen vakuutus pientyönantajille estämään sairauspoissaolojen sattumanvaraisuudesta pienelle työnantajalle koituvia ylisuuria kustannuksia.

#### *Perhetuista koituvat kustannukset*

Suomessa on käyty vilkasta keskustelua lapsen syntymästä ja hoidosta työnantajille syntyvistä kustannuksista ja siitä, missä määrin nämä kustannukset ovat rakenteellinen este synnytysikäisten naisten palkkaamiselle pysyviin työsuhteisiin. EU:n työvoimatutkimukseen perustuva vertailu tuki käsitystä, että ongelma

kärjistyy erityisesti Suomessa. Meillä 25–39-vuotiaista naisista huomattavasti suurempi osuus kuin Ruotsissa ja Tanskassa oli vastentahtoisessa määräaikaistyössä. Jossakin määrin tämä voi liittyä samoihin tekijöihin, jotka todettiin sairausturvan yhteydessä. Ts. tulokattojen ja korkean korvausasteen takia lakisääteinen turva suosii pieni- ja keskituloisia eniten Norjassa ja Tanskassa, vähiten Suomessa. Mitä paremman turvan lakisääteiset etuudet antavat sitä vähemmän on myös tarvetta työnantajille suorita kustannuksia aiheuttavaan täydentävään turvaan ja sitä vähemmän syntyy työllistämisen kynnyksiä. Toisaalta on otettava huomioon, että lakisääteisten etuuksien täydentäminen sopimus pohjaisella palkalla on äitiys- ja vanhempainvapaissa harvinaisempaa ja lyhytkestoisempaa kuin sairauspäivärahoissa.

Maiden vertailuun työnantajille koituvien suorien kustannusten kannalta vaikuttaa myös se, onko sairaan lapsen hoidosta aiheutuvat vapaat järjestetty sopimus pohjaisesti vai päivärahoina. Ruotsissa suhteellisen runsaskätinen sairaan lapsen hoitoa korvaava päiväraha ja erillinen raskauspäiväraha kompensoivat ehkä eroa Norjaan ja Tanskaan siinä, että äitiys- ja vanhempainrahan korvaustaso on matalampi. Ruotsissa myös ainoastaan isälle varatun vapaan pituus vaikuttaa terveellä tavalla työmarkkinoilla, koska vapaista koituvat kustannukset jakautuvat näin tasaisemmin eri toimialoille ja koska myös isät voidaan nähdä potentiaalisina vapaiden käyttäjinä esim. työhön oton yhteydessä.

Tutkimuksessa ei selvitetty, aiheutuuko muissa maissa työnantajille kustannuksia äitiys- ja vanhempainvapailla kertyvistä vuosilomista ja lomarahosta ja onko näille kehitetty korvausjärjestelmiä Suomen tapaan.

#### *Osittaista työkyvyttömyyttä korvaavat etuudet*

Kaikissa muissa Pohjoismaissa paitsi Suomessa on käytössä työkyvyttömyyden asteen mukaan porrastettu osittainen sairauspäiväraha. Työkyvyttömyyseläke voidaan myöntää osittaisena Ruotsissa ja Norjassa sekä Suomen työeläkejärjestelmässä. Tanskan uudistetussa järjestelmässä osaeläkkeen mahdollisuutta ei ole, mutta sen korvaa jäljellä olevan työkyvyn perusteella yksilöllisesti omien edellytysten mukaan järjestetty joustotyö. Osittainen sairauspäiväraha on tulossa Suomeen vuoden 2006 alusta, mutta ehdotuksen mukaan siinä työkyvyttömyyden käsite on jakamaton, ja päivärahan tavoitteena on lähinnä työhön paluun tukeminen. Suomessa noin 7 prosenttia kaikista työeläkejärjestelmän varsinaisista työkyvyttömyyseläkkeistä on osaeläkkeitä. Ruotsissa noin neljännes ja Norjassa viidennes sairauspäivärahoista sekä työkyvyttömyyseläkkeistä on osaeläkkeitä.

Sairauspäivärahojen runsasta käyttöä ja työmarkkinaongelmien lääketieteellistämistä on arvosteltu Ruotsissa ja Norjassa sekä kotimaisessa keskustelussa että maiden rajojen ulkopuolella. Kannattaa kuitenkin miettiä, mikä on vajaakuntoi-

sille myönnettävän osittaisen etuuden luonne oikein käytettynä tilanteessa, jossa joka tapauksessa kaivataan tukea työmarkkinoilla heikosti pärjävien työllisyyden tukemiseksi. Työkyvyn mukaan porrastettu osittainen tuki on lähtökohtaisesti subventiota sellaisten ihmisten työllisyydelle, jotka eivät muutoin pysty täysimittaiseen osallistumiseen. Jos tuki on edullinen myös työnantajan kannalta, voi se parhaassa tapauksessa auttaa jäljellä olevan työkyvyn hyödyntämisessä, estää liian nopeita johtopäätöksiä eläkkeelle siirtymisen välttämättömyydestä sekä tukea erityisesti ikääntyvien ansiotyössä pysymistä. Hyvänä puolena on, että näin suunnatulla tuella ei ole samanlaisia työmarkkinoita vääristäviä vaikutuksia, joita helposti liittyy esim. "matalapalkka-alojen" suoraan tukemiseen.

#### *Vähimmäisturvan kannustavuus*

Suomessa on viimeisten kymmenen vuoden aikana nähty paljon vaivaa vähimmäisturvaan liittyvien kannustinloukkujen löytämiseksi ja purkamiseksi. Näillä toimenpiteillä on sekä heikennetty että parannettu vähimmäisturvalla elävien toimeentuloa. "Makrotasolla" on kuitenkin vaikea nähdä, että toimenpiteet olisivat kovinkaan merkittävästi parantaneet työmarkkinoilla heikossa asemassa olevien työllisyyttä. Pohjoismainen vertailu avaa tässäkin uuden tarkastelukulman. Riittävä turvan taso yhdistettynä tehokkaaseen aktivointipolitiikkaan estää kannustinongelmien syntymistä samoin kuin se, että yhteiskunta kantaa mahdollisimman suuren vastuun työmarkkinoilla heikoimmin menestyvien turvasta.

#### *Lopuksi*

Suomessa olisi syytä pohtia, onko meillä toimeentuloturvan järjestämisessä jäänyt liiaksi "vanha levy pyörimään"? Toimeentuloturvan linjanvedot ovat syntyneet yhteydessä rakennemuutosta ja tuottavuuden kasvua edistävään politiikkaan niiden ihmisten turvaksi, jotka ovat syystä tai toisesta joutuneet joko lopullisesti tai tilapäisesti työelämän ulkopuolelle. Tarvitaan uusia linjauksia, joissa otetaan aiempaa paremmin huomioon työelämän ja sosiaaliturvan yhteensovittaminen ikääntyvien, perheiden sekä vajaakuntoisten ja muutoin työmarkkinoilla heikommin pärjävien kannalta. Ei riitä, että elinaikaista työssäoloa lisätään pelkästään "pehmeillä toimenpiteillä", kuten työkyvyn ylläpidolla, työilmapiirin parantamisella ja asenteita muuttamalla. On myös kehitettävä etuusjärjestelmien rakenteita siten, että ne jo alun perin ehkäisevät sekä työstä syrjäytymistä, että syrjintää työhön oton yhteydessä samoin kuin myös tarjoavat joustavia mahdollisuuksia etuusien ja työssäolon yhdistelylle eri elinvaiheissa ja erilaisissa elämäntilanteissa.

Parhaimmillaan työelämän ja sosiaaliturvan joustava yhdistäminen voi johtaa myös työn aiempaa tasaisempaan jakautumiseen yhtä lailla eri väestöryhmien kuin eri elinvaiheidenkin välillä. Kun työn ja sosiaaliturvan yhdistelyssä otetaan

huomioon koko elinkaaren aikaiset tarpeet, löydetään ratkaisuja myös työikäisen väestön vanhimpien ja nuorimpien ikäluokkien työssäolon lisäämiseksi. Keskeisenä tavoitteena tulisi olla sellaiset kannustinrakenteet, jotka alun perin integroivat heikommin pärjääviä ihmisiä "normaaleille" työmarkkinoille sekä tukevat työllistymistä ja olemassa olevan työkyvyn hyödyntämistä. Tässä voidaan ottaa oppia muiden Pohjoismaiden kokemuksista, mutta niissä sovellettuja käytäntöjä tuskin voidaan suoraan siirtää Suomen oloihin. Tavoitteena tulee olla suomalaisen mallin eteenpäin kehittäminen Pohjoismaisen mallin parhaimpien käytäntöjen pohjalta.

## Lähteet

- ADIR (2001): Om at få fleksibel efterløn. Arbejdsdirektoratet. Sivuilta: [www.adir.dk](http://www.adir.dk)
- ADIR (2004): Sygedagpenge. Forsikring for private arbejdsgivere. Arbejdsdirektoratet. Sivuilta: [www.adir.dk](http://www.adir.dk)
- Aktivering og arbejdsløshed – måling og afgrænsning i statistikken. Rapport fra Aktiveringsstatistikudvalget. (1993): København.
- Analyse af det danske sygefravær. Sivuilta: [www.bm.dk](http://www.bm.dk)
- Baklien, B., Gulbrandsen, L. & Ellingsæter, A. L. (2001): Evaluering av kontantstøtteordningen. Norges forskningsråd. Kultur og samfunn.
- Bredgaard, T., Jörgensen, H. & Larsen, F. (2003): Tanskan työmarkkinapolitiikka: Peruspiirteet ja ajankohtaista kehittämistä. Teoksessa: Kananen, P., Salonen-Soulie, U. (toim.) Kannustavan sosiaaliturvan haaste. S. 55–73. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus 2003:5. Helsinki: Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus.
- Böckerman, P., Hämäläinen, K., Hämäläinen, U. & Kauhanen, M. (2002): Työllisyys ja työttömyys. Teoksessa: Sauramo, P. (toim.). Kriisistä nousuun – miten kävi kansalaisyhteiskunnalle?. Palkansaajien tutkimuslaitos. Helsinki.
- COM(2004)24 Joint employment report 2003/2004. Communication from the Commission to the Council. Brussels 21.1.2004.
- DST (2003a): Dagpenge ved sygdom 2002. Statistiske efterretninger. Sociale forhold, sundhed og retsvæsen 2003:13. Danmarks Statistik.
- DST (2003b): Arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger 2002. Statistiske efterretninger. Arbejdsmarked 2003:29. Danmarks Statistik.
- Eklund, M., von Granitz, H. & Marklund, S. (2004): Deltidssjukskrivning – individ, arbetsplats och hälsa. Teoksessa: Hogstedt, C., Bjurvald, M., Marklund, S., Palmer, E. ja Theorell, T. (toim.) Den höga sjukfrånvaron – sanning och konsekvens. S. 83-121. Statens folkhälsoinstitut.
- Ellingsæter, A. L. (2003): The Complexity of Family Policy Reform. The Case of Norway. *European Societies* 5(4) 2003: 419–443.
- ETK (2002): Eläketurva ulkomailta –kansiot. Pohjoismaat.
- ETK (2003): Eläke- ja työttömyysvakuutuksen omavastuumaksujen työllisyysvaikutuksista. Eläketurvakeskus (Muistio 28.8.2003).

- ETK & Kela (2003): Tilasto Suomen eläkkeensaajista 2002. Helsinki: Eläketurvakeskus ja Kansaneläkelaitos.
- European Commission (2003a): Employment in Europe 2003. Recent trends and prospects. Employment and Social Affairs. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- European Commission (2003b): European Employment Observatory Review: Spring 2003. Employment and Social Affairs. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- European Communities (2003): Labour costs survey 2000. Member states. Statistics in Focus. Population and social conditions. Theme 3 – 00/2003.
- Eurostat (1996): ESSPROS manual. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Forslund, A., Fröberg, D. & Lindqvist, L. (2004): The Swedish activity guarantee.
- IFAU – Institute for labour market policy evaluation. Report 2004:4. Sivuilta: www.ifau.se
- Freeman (1995), Richard B. & Swedenborg, Birgitta & Topel, Robert: Ekonomiska problem i Sveriges välfärdsstat – inledning, sammanfattning och slutsatser. S.7–43. Teoksessa: Freeman, R., Swedenborg, B., Topel, R. (toim.): NBER-rapporten: Välfärdsstat i omvandling. Amerikanskt perspektiv på den svenska modellen. Stockholm: SNS Förlag, 1995.
- Gould, R., Nyman, H. & Takala, M. (2003): Osittainen työkyvytön vai osittainen työkykyinen? Tutkimus osatyökyvyttömyyseläkeläisten työssäolosta. Eläketurvakeskuksen raportteja 33. Helsinki: Eläketurvakeskus.
- Haataja, A. (2004a): Family leaves and employment in the EU. Transition of working mothers in and out of employment – the case of Finland. Teoksessa: Birgit Pfau-Effinger B., Geissler, B. (toim.): Care Arrangements in Europe – Variations and Change. (COST A 13). Forthcoming.
- Haataja, A. (2004b): Pohjoismaiset vanhempainvapaat kahden lasta hoitavan vanhemman tukena. JANUS vol. 12 (1), 2004, 25–48.
- Haataja, A. (2004c): Ansaitsijamalli, työnjako ja tulonjako. Käsikirjoitus.
- Hemmingsson, T. (2004): Samband mellan sjukskrivning och arbetslöshet. Teoksessa: Hogstedt, C., Bjurvald, M., Marklund, S., Palmer, E. ja Theorell, T. (toim.) Den höga sjukfrånvaron – sanning och konsekvens. S. 155–174. Statens folkhälsoinstitut.
- Hiilamo, H. (2002): The rise and fall of Nordic family policy? Historical development and changes during the 1990s in Sweden and Finland. Stakes. Research report 125.
- Hytti, H. (1998): Varhainen eläkkeelle siirtyminen – Suomen malli. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 32. Helsinki: Kansaneläkelaitos.
- Hytti, H. (2004): Early exit from the labour market through the unemployment pathway in Finland. European Societies 6(3) 2004: 265–290.
- ILO (2003): Yearbook of Labour statistics. International Labour Office. Geneva.
- Jansson, F., Pylkkänen, E. ja Valck, L. (2003): En jämställd föräldraförsäkring? Bilaga 12 till Långtidsutredningen 2003. Stockholm: Statens offentliga utredningar SOU 2003:36.
- Kauhanen, M. (2002): Määräaikaiset työsuhteet ja toimeentulon riskit. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 69. Kela. Helsinki 2002.



- Kautto, M., Parpo, A., & Uusitalo, H. (2002): Hyvinvointipolitiikka, tulonjako ja kannustimet. Teoksessa: Heikkilä, M. ja Kautto, M. (toim.). Suomalaisten hyvinvointi. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus. Jyväskylä.
- Kela (2003): Kansaneläkelaitoksen tilastollinen vuosikirja. 2002. Kansaneläkelaitos: Vammala.
- Kosonen P. (1998): Pohjoismaiset mallit murroksessa. Tampere: Vastapaino.
- Kostiainen, H. (2003): Valtion eläkkeiden rahastointi ja maksutekniikka. Esitelmä työeläkepäivässä 15.10.2003.
- Lammi-Taskula, J. (2004): Äidit työmarkkinoilla – kahden kerroksen väkeä? Yhteiskuntapolitiikka 69 (2004):2, 202–206
- Lindell, C. (2004): Omavastuu jakoon. Vuoden 2005 eläkeuudistuksessa työkyvyttömyyseläkkeen omavastuuta jaetaan usealle työnantajalle. Työeläke 2/2004, 12–14.
- Madsen, P. K. (2002): The Danish model of flexicurity: a Paradise – with some snakes. Teoksessa: Sarfati, H., Bonoli, G. (eds). Labour market and social protection reforms in international perspective. Parallel or converging tracks? S. 243–265. Ashgate: Hampshire.
- MISSOC (2003): Social protection in the EU Member States and the European Economic Area. Situation on 1 January 2003. European Commission, Employment and social affairs, 2003.
- Nio, I. & Hytti, H. (2004): Työllisyysohjelman seuranta ja työssäoloajan pituus. Työpoliittinen Aikakauskirja.2004:1, 51–80.
- NOSOSKO (1999): Förtida utträde från arbetslivet 1987–1996. En jämförelse mellan de nordiska länderna. NOSOSKO Nordisk Socialstatistisk Komité 10:1999. København.
- NOSOSKO (2004): Social tryghed i de nordiske lande. Omfang, udgifter og finansiering 2002. (Painossa.)
- OECD (2002): Employment outlook 2002. Paris.
- OECD (2003): Ageing and Employment Policies. Sweden. Organisation for economic co-operation and development, Paris.
- OECD (2004): OECD measures of total hours worked. Sivuilta: [www.oecd.org](http://www.oecd.org).
- Olsson, S.E., Hansen, H. & Eriksson, I. (1993): Social security in Sweden and other European countries. Three essays. Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. Finansdepartementet. DS 51. Stockholm.
- Palme, J. & Wennemo, I. (1997): Swedish Social Security in the 1990s: Reform and Retrenchment. CWR Working Paper 9.
- Palvelutyönantajat (2003): Keskustelussa sekoittuneet perhevapaiden kustannukset ja muut työnantajamaksut. Muistio (3.12.2003) sivuilta [www.palvelutyonantajat.fi](http://www.palvelutyonantajat.fi). 13.7.2004.
- Palvelutyönantajat (2004): Työn ja perhe-elämän yhteensovittaminen. Muistio sivuilta [www.palvelutyonantajat.fi](http://www.palvelutyonantajat.fi). 13.7.2004.
- Parpo, A. (2004): Kannustavuutta tulonsiirtojärjestelmään. Tulonsiirtojärjestelmän muutokset, kannustinloukut ja tulonjako. Stakes tutkimuksia 140. Saarijärvi.
- RFV (2003a): Att förhindra och förkorta sjukfrånvaro – erfarenheter från fyra länder. Riksförsäkringsverket analyserar 2003:16.

- RFV (2003b): Pågående sjukfall längre än fyra veckor efter fallängd, 1998–2003. Statistikinformation Is-I 2003:3. Sivuilta: www.rfv.se.
- RTV (2003): Basisrapport 2002. Mellomlangsigtig budsjettering og rapportering. Rikstrygdeverket 2003:1.
- Salonen-Soulie, U. (2003): Tanskalainen kannustavuus suomalaisen silmin. Teoksessa: Kananen, P. ja Salonen-Soulie, U. (toim.): Kannustavan sosiaaliturvan haaste. S. 75–84. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2003:5. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.
- Socialdepartementet (2003): Det norske trygdesystemet. Sivuilta: www.odin.dep.no.
- Socialförsäkringen i Norden 2004: En översikt. Försäkringskassornas förbund, Stockholm.
- Sociale ydelser (2004): Hvem, hvad & hvornår. Håndbog i den sociale lovgivning med regler og ydelser pr. 1 januar 2004. Forsikringsoplysningen.
- SOU (2002): Handlingsplan för ökad hälsa i arbetslivet. Statens offentliga utredningar 5. Stockholm.
- STM (2002): SOMERA-toimikunnan taustaraportti. Sosiaalimenojen kehitys pitkällä aikavälillä. Julkaisuja 21. Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki.
- Sveriges handlingsplan för sysselsättning.  
[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/index\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/employment_social/index_en.html)
- Takala, P. (2000): Lastenhoito ja sen julkinen tuki. STAKES, Tutkimuksia 110, Helsinki.
- Tiilikka, T. (2004): "1990-luku toi omavastuumaksun". Forma, P., Blomster, P., Halmeenmäki, T., Peltonen, H. ja Tiilikka T. (toim.). Artikkeleita kunnallisesta eläkejärjestelmästä. Käsikirjoitus.
- TM (2003): Rakennetyöttömyyden purkaminen. Projektin loppuraportti. Työhallinnon julkaisu 321. Työministeriö. Helsinki.
- Vakuutusvalvonta ja Kela (2004): Työttömyyskassojen ja Kelan maksamat työttömyysturvaetuudet. Tilastotiedote työttömyysturvasta 2004:7.
- Viitamäki, H. (2001): Kannattaako työ? Teoksessa: Ilmakunnas, S. (toim.): Työmarkkinat testissä. S.53–68. VATT-julkaisuja 30. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, 2001.
- VNK 2001: Työmarkkinoilta syrjäytyminen, tulonjako ja köyhyys. Työryhmäraportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 13. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia, Talousneuvosto, 2001.
- VNK 2003: Työllisyystyöryhmän loppuraportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 5. Helsinki 2003.
- Vår trygghet (2004): Våra sociala rättigheter 2004. Folksam.
- Øverbye, E. (2004): Stemming the tide of early retirement and disability benefits in Scandinavia. Paper presented at XVI Nordiske Socialforsikringsmøde, Copenhagen 9–11 June 2004.

**Liitetaulukko 4.1** Työvoimaosuudet ja työllisyysasteet Pohjoismaissa sukupuolen ja 5-vuotiskäryhmän mukaan<sup>2</sup>.

	Molemmat sukupuolet				Miehet				Naiset			
	Suomi	Ruotsi	Norja	Tanska	Suomi	Ruotsi	Norja	Tanska	Suomi	Ruotsi	Norja	Tanska
<b>Työvoimaosuus</b>												
15–64	74,4	77,3	77,3	79,4	76,7	79,2	80,6	83,7	72,0	75,4	74,0	75,0
15–19	31,7	29,2	49,7	56,3	29,1	25,4	47,0	57,0	34,3	33,3	52,5	55,5
20–24	69,1	67,3	72,9	74,9	72,3	70,7	75,0	78,8	65,9	63,9	70,8	71,1
25–29	83,7	83,1	78,5	84,5	89,5	85,7	86,6	90,2	77,8	80,4	75,7	78,5
30–34	87,1	87,6	86,3	88,1	93,7	91,4	90,8	93,5	80,1	83,7	81,5	82,6
35–39	88,8	88,8	84,7	89,4	92,4	91,5	88,2	92,7	85,0	86,0	81,0	85,9
40–44	90,4	89,8	85,0	89,6	92,1	91,0	88,5	93,2	88,7	88,5	81,4	86,0
45–49	89,0	89,2	84,5	88,6	89,3	90,3	86,8	91,9	88,8	88,1	82,2	85,2
50–54	85,3	87,3	82,5	85,9	84,7	89,1	85,3	88,8	85,9	85,4	79,6	83,0
55–59	71,7	81,6	76,6	80,3	71,3	83,7	80,7	85,1	72,0	79,5	72,5	75,5
60–64	27,2	59,4	52,6	37,9	31,1	63,5	57,5	48,1	23,6	55,3	47,7	27,4
65–69	5,9	12,7	19,8	14,4	9,0	16,3	24,8	20,2	3,4	9,3	15,4	9,2
70–74	3,0	6,6	5,0	4,2	5,4	11,8	5,9	6,5	1,2	2,2	4,4	2,2
<b>Työllisyysaste</b>												
15–64	67,7	72,9	75,4	75,1	69,6	74,2	78,3	79,6	65,7	71,5	72,5	70,5
15–19	21,8	23,8	42,1	50,4	19,9	20,5	39,1	51,3	23,6	27,3	45,2	49,5
20–24	57,1	59,7	66,5	68,6	59,3	61,6	67,8	71,8	54,9	57,7	65,3	65,5
25–29	75,5	77,0	78,5	78,6	80,7	79,2	81,2	85,3	70,0	74,8	75,7	71,5
30–34	80,4	82,8	82,5	83,3	86,7	86,4	86,8	89,4	73,8	79,1	78,1	77,1
35–39	83,0	84,8	84,7	85,2	86,4	87,2	88,2	89,0	79,3	82,2	81,0	81,3
40–44	84,6	85,6	85,0	86,0	85,9	86,5	88,5	89,6	83,2	84,7	81,4	82,2
45–49	83,1	85,9	84,5	85,3	82,7	86,5	86,8	89,0	83,4	85,2	82,2	81,4
50–54	79,5	84,4	82,5	82,0	78,2	85,3	85,3	84,6	80,9	83,5	79,6	79,4
55–59	65,6	78,2	76,6	75,8	64,9	79,5	80,7	80,7	66,2	76,9	72,5	70,6
60–64	27,2	55,9	52,6	37,9	31,1	59,3	57,5	48,1	23,6	52,5	47,7	27,4
65–69	5,9	12,7	19,8	14,4	9,0	16,3	24,8	20,2	3,4	9,3	15,4	9,2
70–74	3,0	6,6	5,0	4,2	5,4	11,8	5,9	6,5	1,2	2,2	4,3	2,2

<sup>2</sup> 70–74-vuotiaiden luvut kansallisista lähteistä

## 5 ELÄKEJÄRJESTELMÄN JA JULKISEN TALOUDEN KESTÄVYYS, SUKUPOLVIEN VÄLISET TALOUDELLISET SUHTEET JA OIKEUDENMUKAISUUS

*Reijo Vanne\**

### 5.1 Johdanto

Tämä selvitys on kommenttipuheenvuoro sukupolvien välisistä taloudellisista suhteista ja sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden määrittelemisestä sekä yhteenveto sukupolvien välisiä taloudellisia suhteita koskevan suomalaisen tutkimuksen tuloksista. Selvityksessä arvioidaan vuoden 2005 eläkeuudistuksen sekä tulevaisuusselonteon yhteydessä laadittujen julkisen talouden vaihtoehtojen sukupolvivaikutuksia.

Sukupolvien välisten taloudellisten suhteiden ja sukupolvien välisen tulojaon tarkastelu tutkimuksen ja politiikan näkökulmasta Suomessa alkoi vuonna 1994 raporttinsa jättäneessä valtioneuvoston kanslian ns. sukupolvityöryhmässä (VNK 1994). Työryhmä asetettiin ja se työskenteli laman oloissa. Asettamisen taustalla olivat toisaalta lama-aikana nopeasti kasvanut ja yhä kasvava valtionvelka sekä toisaalta luonnonvarojen hupenemisen ja luonnonympäristön huononemisen näkymä pitkällä aikavälillä. Suuri julkinen velka ja heikentynyt ympäristön tila näyttivät olevan keskeisiä osia tuleville sukupolville jätettävässä perinnössä. Julkisen talouden tasapainottaminen onnistuisi vain, mikäli talous kasvaisi riittävän nopeasti. Toisaalta monet katsoivat, että nopea talouskasvu kiihdyttää ympäristön heikkenemistä, joten tulevien sukupolvien kannalta oli ajaututtu noidankehään.

Työryhmän tehtävänä oli jäsentää sukupolvien välisen tulojaon tarkastelua, mukaanluettuna ympäristö- ja luonnonvarakysymykset. Tehtävänä oli myös tehdä arvioita sukupolvien välisestä tulojaosta sekä ehdottaa toimenpiteitä sukupolvien välisten suhteiden tutkimukseen.

Työryhmän raportissa esitettyjen laskelmien mukaan julkisen talouden kestävyys sekä tulevien ja nuorten sukupolvien kannettavaksi tuleva rasitus olivat tyydyttävästi hallittavissa nopean talouskasvun skenaariossa. Reaalikasvuvauhti oli siinä 3 prosenttia asukasta kohti vuodessa. Toteutunut kasvuvauhti on vuoden 1994 jälkeen ollut toistaiseksi keskimäärin kovempi, 1990-luvun puolivälissä tehtiin muun muassa eläkejärjestelmään suuria muutoksia ja vuonna 2005 tulee voimaan vielä merkittävämpi eläkeuudistus. Julkinen talous on nyt lähempänä

---

\* Raportissa esitetyt näkemykset ovat kirjoittajan omia, eivätkä ne välttämättä vastaa Työeläkevaikuttajat Telan kantaa.

kestävyyttä ja sukupolvien välinen resurssien jako on muuttunut tasapainoisempaan suuntaan 10 vuodessa.

Sukupolvityöryhmä ehdotti muun muassa, että tutkimuslaitokset ja Suomen Akatemia priorisoisivat pitkän aikavälin tutkimusta ja että uudistusten yhteydessä laadittaisiin myös pitkän aikavälin vaikutusarvioita sekä arvioita sukupolvikohtaisista vaikutuksista. Joitakin vuosia ennen työryhmätyötä kansainvälisessä taloustieteellisessä kirjallisuudessa oli esitelty uusia sukupolvien taloudellisen aseman tutkimiseen soveltuvia menetelmiä, nimittäin ns. numeeriset (laskettavat) limittäisten sukupolvien yleisen tasapainon mallit ja sukupolvitilinpito.

Menetelmiä onkin useaan otteeseen sovellettu kuluneina vuosina. Luvussa 5.3 selostetaan lyhyesti tutkimusten tuloksia. Luvussa 5.2 esitellään sukupolviin perustuvaa taloudellista ajattelua yleisesti. Luvussa 5.4 arvioidaan vuonna 2005 voimaan tulevaa eläkeuudistusta sekä tulevaisuusselonteon yhteydessä laadittuja kestävyyskenaarioita sukupolvinäkökulmasta. Luku 5.5 on tiivistelmä.

## 5.2 Sukupolvien taloudelliset suhteet ja oikeudenmukaisuus

### **Sukupolvinäkökulma**

Sukupolvella tarkoitetaan samaan aikaan syntyneitä kansalaisia. Sukupolveksi määritellään siis samana kalenterivuonna, samalla viisivuotis- tai kymmenvuotiskaudella syntyneet. Arkikäytössä sana sukupolvi tuo mieleen isovanhemmat, vanhemmat, lapset ja lapsenlapset. Yhteiskunnallisessa mielessä sukupolvia ei voi käsitellä tähän tapaan, koska eri sukujen sukupolvet saattavat syntyä niin eri aikaan, että jo kahden sukupolven päästä jälkeläiset ovat aivan eri elämänvaiheissa. Jos esimerkiksi toisessa suvussa lapset on saatu 20 vuoden ja toisessa suvussa 40 vuoden iässä, lapsenlapset ovat ensimmäisessä suvussa 60-vuotiaita silloin kun ne jälkimmäisessä suvussa ovat 20-vuotiaita, vaikka isovanhemmat olisivat syntyneet samaan aikaan. Ei myöskään voida ajatella yksikantaan, että esimerkiksi vuosina 1945–1949 syntyneiden ihmisten lapsenlapset syntyivät jollakin tietyllä viisivuotiskaudella, vaikkapa vuosina 1995–1999 tai vuosina 2000–2004.

Sukulaisuus vaikuttaa taloudellisessa käyttäytymisessä, vaikka koko kansantalouden mitassa sukupolvia ei voi käsitellä peräkkäisinä vaan limittäisinä. Lapsuudessa ja nuoruudessa ihmiset ovat yleensä vanhempiensa huolenpidosta riippuvaisia sen lisäksi, että yhteiskunta pitää yllä päiväkotuja, kouluja sekä maksaa lapsilisiä ja muita tulonsiirtoja. Myöhemminkin sukulaisuus- tai muiden läheisten suhteiden takia esiintyy eri sukupolveen kuuluvien rahallista tai muuta taloudellista tukemista. Perintöjen antaminen on suuri sukulaisuussuhteisiin perustuva yksityinen sukupolvien välinen siirtojärjestelmä. Perintöjä siirtyy sukupolviket-

jussa eteenpäin muutenkin kuin sukulaisuuden perusteella. Perintö- ja lahjavero hajauttaa säästöjä koko yhteiskuntaan. Julkista taloutta koskeneessa viime vuosikymmenen suomalaisessa sukupolvikeskustelussa Parkkinen (1993) kiinnitti huomiota perintöihin, jotka oli otettava huomioon sukupolvien saldoja laskettaessa.

Väestötieteessä sukupolvesta käytetään nimitystä kohortti, mutta määrittelytapa on sama eli tietyllä aikavälillä syntyneet kansalaiset. Syntymisen jälkeen kohortti alkaa kuolevuuden takia pienentyä ja nykyisellään vähän yli 100 vuoden jälkeen koko kohortti on elinkaarensa elänyt. Kohortin taloudellinen ja yhteiskunnallinen elinkaari on siis niin pitkä kuin on sen pisimpään elävän jäsenen elinkaari.

Suomen kansantalouden näkökulmasta kohortin jäsenten pysyväksi jäävä maastamuutto rinnastuu kuolevuuteen, paitsi että heillä saattaa olla Suomessa asuminen tai työnteon perusteella oikeus eläkkeeseen. Suomeen muuttavat ihmiset taas kansantalouden näkökulmasta ikään kuin syntyvät muuttoikässään. Syntymäkohortti (Suomessa syntyneet) supistuu kaiken aikaa kuolevuuden takia.

Sosiologisessa mielessä sukupolvia erotellaan yhteisten avainkokemusten ja "kollektiivisen tietoisuuden" perusteella (Roos 1987, Virtanen 2001). Sukupolven avainkokemus ajoittuu nuoruuteen, jolloin maailman- ja minäkuvan päälinjat hahmottuvat. Selkeä esimerkki on ns. sotasukupolvi, joka aikuisuutensa aluksi joutui vuosikausiksi elämän sodan oloissa joko rintamalla tai vetovastuussa kotirintamalla. Noin vuosina 1910–1925 syntyneet muodostavat sotasukupolven. Sodalla oli näille ihmisille luonnollisesti ratkaiseva merkitys myös taloudellisen elinkaaren kannalta.

Suuret ikäluokat on toistaiseksi viimeinen sukupolvi, joka katsotaan voitavan erottaa ja joka tunnistaa sukupolvensa (Wilska 2004). Myöhemmät sukupolvet ovat jääneet epämääräisiksi "X-sukupolviksi" suurten ikäluokkien strategisen aseman takia. Toisaalta monet yhteiskunnalliset keskustelijat ovat esittäneet sukupolvien kuilun jälleen aukeavan, kunhan suurten ikäluokkien rasitus lankeaa maksuun. Vuoden 2004 nuorisobarometrin vastaajat, jotka ovat syntyneet vuosina 1974–1988, identifioivat itsensä ensisijaisesti uuden tekniikan käyttöön viittaavilla sukupolvinimityksillä tietotekniikkasukupolvi ja kännykkasukupolvi. Vain kolmannes vastaajista katsoi sukupolvien välillä olevan suuri kuilu.

Nuorisobarometrin vastaajista hieman vajaa puolet katsoi sukupolvensa taloudellisen vallan kasvavan suuremmaksi kuin edellisten sukupolvien, mutta vain noin neljännes arvioi sukupolvensa poliittisen vallan kasvavan suuremmaksi kuin edellisten sukupolvien (Wilska 2004). Suurella osalla nuorisosta on hämmästyttävän realistiset käsitykset tulevaisuudesta, jos erilaisiin perusskenaarioihin on uskomisen. Skenaaroiden mukaan nuoremmat sukupolvet ovat vauraampia kuin edeltävät sukupolvet. Markkinoiden merkityksen kasvu sekä markkinoiden ja

politiikan kansainvälistyminen ja ikärakenteen muuttuminen aikaisempaa vanhemmaksi merkinnevät, että nuorten sukupolvien poliittinen valta todella on vähäisempi kuin aikaisempien suomalaissukupolvien.

Sukupolvet ovat samalla hetkellä eri-ikäisiä. Tämän takia sukupolvitarkastelu ymmärretään usein senhetkisten ikäryhmien taloudellisen aseman vertailuksi ja ikäryhmien välisten taloudellisten suhteiden erittelyksi (tarkastelutavan yleisyydestä, ks. esim. Guillemard 1999). Ihmisen elinvaiheet poikkeavat kuitenkin niin paljon toisistaan, että ikäryhmien taloudellisen aseman vertailuun perustuvat sukupolvisuhteita koskevat johtopäätökset ovat itsestään selviä. Tarkastellaanpa sukupolvisuhteita julkisen talouden tai yksityisen talouden kannalta, tulos on aina se, että "keski-ikäiset" ovat nettomääräisesti maksava osapuoli. "Nuoret" ja "vanhat" ovat puolestaan saavina osapuolina. Maksumiehen osasta huolimatta "myöhäisessä keski-ikässä" olevien yksityinen nettovarallisuus on aina keskimäärin suurempi kuin nuorempien tai vanhusten. Keski-ikäiset voivat valittaa elatusvelvollisuuttaan ja vaatia muita elämään vähemmällä. Nuoret ja vanhat puolestaan voivat kiinnittää huomiota keski-ikäisten korkeisiin tuloihin ja varallisuuteen ja vaatia tasaisempaa tulojen ja varallisuuden jakoa esimerkiksi työmarkkinoiden pelisääntömuutoksia tai verotuksella ja tulonsiirroilla. Eroavuudet kuitenkin selittyvät elinvaiheilla ja kukin sukupolvi elää kaikki elinvaiheet aikanaan. Sukupolvien koko taloudellinen elinkaari pitää ottaa huomioon ja vasta sitten voidaan puhua siitä, onko jotakin sukupolvea suosittu tai syrjitty, kunhan sen lisäksi on sovittu siitä, mitä oikeudenmukaisuus on tässä yhteydessä.

Verrataan esimerkinomaisesti kahta taloudellisesti ja poliittisesti vakaata yhteiskuntaa, joista ensimmäisessä on yhteisten ja yksityisten päätösten tuloksena syntynyt suuria toimeentuloeroja eri elinvaiheissa olevien kesken. Toisessa yhteiset ja yksityiset päätökset ovat johtaneet siihen, että toimeentuloeroja ei eri elinvaiheissa olevien välillä ole. Koska yhteiskunnat ovat vakaat, kummassakin siis toteutetaan kansalaisten haluamaa politiikkaa ja vakauden takia kaikki sukupolvet elävät samojen pelisääntöjen oloissa. Sukupolvia kohdellaan kummassakin yhtäläisesti. Eri elinvaiheissa olevien toimeentuloerot eivät välttämättä ole osoitus sukupolvien erilaisesta kohtelusta, jos tulosuhteet pysyvät samoina ja näin toimitaan koko ajan. Hannu Uusitalo on Danielsiin (1988) viitaten sosiaalisen oikeudenmukaisuuden näkökulmasta korostanut tätä ns. kiinteän tulosuhteen periaatetta. Danielsin mukaan ikäryhmien väliset jakosäännöt sovitaan tietäen, että jokainen kuuluu vuorollaan eri ikäryhmiin.

Esimerkkiyhteiskuntiamme voi erotella toisella perusteella. Sekä taloustieteellisen kirjallisuuden että talonpoikaisjärjen mukaan ihmiset pyrkivät mahdollisimman tasaiseen kulutustasoon eri elinvaiheissa, vaikka tuotantoon osallistumisesta saatavissa oleva tulo vaihtelee dramaattisesti iän mukaan. Tasaisuuteen pyrkiminen elinkaarella johtuu siitä, että kulutetun lisäeuron tuoma hyvinvoinnin kasvu on pienempi, jos lisän kuluttaa kulutustasolla 10 000 euroa kuukaudessa kuin

jos lisäeuron kuluttaa 1 000 euron kulutustasolla. On siis järkevää yrittää saada siirretyksi kulutusmahdollisuuksia siitä elinvaiheesta, jossa tulot ovat suuria, siihen vaiheeseen, jossa ne ovat pieniä. Samansukuisilla syillä perustellaan tuloerojen tasaamista ihmisten välillä, missä toiminnassa lisäongelma on se, että emme tiedä, kenelle lisäeuro olisi arvokkain. Elinkaaren yli tasaamisessa tätä ongelmaa ei ole, koska on kysymys samasta ihmisestä eri-ikäisenä.

Taloustieteellisessä ajattelussa hyvinvoinnin tärkeimmät tekijät ovat kulutus ja vapaa-aika. Niiden tavoittelu on normaalisti ristiriidassa keskenään, koska kulutuksen rahoittaminen edellyttää työntekoa, joka taas vähentää vapaa-aikaa. Hyvinvoinnin jakautuminen elinkaarella ei vapaa-aikatekijänkään takia ole sama kuin tulojen jakautuminen. Jos siis kulutus (tulo) eläkeiässä olisi sama kuin työssä, eläkeiän hyvinvointi olisi vapaa-ajan takia korkeampi.

Taloudellisen kasvun oloissa elinkaaritulojen tasaaminen ei käytännössä ole mahdollista, koska työuran alkupäässä tulotaso on alempi kuin loppupäässä, eikä lainaaminen riittävässä mitassa ole mahdollista eikä riskin takia järkevääkään. Julkiset tulonsiirrot ovat jossakin määrin avuksi, mutta tulotaso myös koko taloudessa on alempi kuin vuosikymmeniä myöhemmin. Käytännössä tulo ja kulutuksen ikäprofileista tulee nousevia ainakin työuran aikana.

Julkisen tai lakisääteisen järjestelmän haittapuoli tulontasauksessa elinkaarella on se, että järjestelmää on vaikea saada niin läpinäkyväksi, että kansalaiset mieltävät saavansa maksamansa verot tai maksut takaisin lastensa etuuksien muodossa tai aikoinaan saaneensa ne omina lapsuusiän etuuksina tai saavansa ne omina etuuksinaan työuran jälkeen. Yksityisen vapaaehtoisen järjestelmän haittapuoli taas on se, että ainakin osa kansalaisista toteuttaa elinkaaritasausta riittämättömästi.

Ikäryhmäkohdentumisen tulkitseminen sukupolvipolitiikaksi on päivänpoliittisten päätösten yhteydessä ymmärrettävää, koska muutos usein kohdistuu sillä hetkellä vain tiettyyn ikäryhmään. Esimerkiksi maksussa olevien eläkkeiden indeksitarkistusjärjestelmän muutos kohdistuu heti nykyisiin eläkeläisiin ja se tulkitaan keskustelussa vain tämän hetken eläkeläissukupolven kohdistuvaksi muutokseksi. Todellisuudessa nuoremmatkin sukupolvet vuorollaan tulevat eläkeikään ja muutos vaikuttaa samoin heihin.

Ikäryhmien taloudellisen aseman vertailu ei yleisesti ole huomion kiinnittämistä väärään asiaan, mutta se ei ole sukupolvinäkökulma. Ikäryhmien aseman vertailu on muuten aiheellista, sillä esimerkiksi köyhyyden yleisyys on riippuvainen myös ikäryhmien välisistä eroista.



## Sukupolvien taloudelliset suhteet

Elinkaarenaikainen kulutus kuvaa parhaiten sukupolven taloutta. Kulutusmahdollisuudet ovat tyypillisesti suuremmat kuin kulutus, koska sukupolvet jättävät jälkeensä lisäsäästöjä yli sen, mitä ovat itse saaneet. Kulutusmahdollisuudet koostuvat sukupolven elinkaaren työtuloista ja sen perinnöksi tai muuten muilta sukupolvilta saamasta varallisuudesta tai tulonsiirroista. Sukupolven kulutusmahdollisuuksien yksi osa on se, paljonko se joutuu maksamaan yhteisiin järjestelmiin ja paljonko se saa niistä palveluina ja tulonsiirtoina. Sukupolven saldo muiden kannalta on se, paljonko sukupolvi jättää yksityisesti tai julkisen talouden välityksellä muille enemmän kuin se on muilta yksityisesti tai julkisen talouden välityksellä saanut. Saldossa otetaan huomioon sekä perintöjen siirtyminen että elinkaaren aikaiset siirrot.

Nettosiirrot muille sukupolville koko elinkaaren ajalta jätettyine perintöineen lasketaan siis seuraavasti:

$$\text{nettosiirrot muille sukupolville} = \text{maksetut nettoverot} + \text{jätetyt nettoperinnöt.}$$

Nettoverot saadaan vähentämällä kaikista maksetuista veroista saadut tulonsiirrot sekä julkiset palvelut siltä osin kuin maksettu hinta ei kata tuotantokustannuksia. Nettoperinnöt saadaan vähentämällä annetuista perinnöistä vastaanotetut perinnöt, ml. lahjat ja tulonsiirrot.

Sukupolven yksityiset kulutusmahdollisuudet elinkaarella puolestaan lasketaan seuraavasti:

$$\text{yksityiset kulutusmahdollisuudet} = \text{työtulot} + \text{saadut perinnöt} - \text{maksetut nettoverot.}$$

Julkinen kulutus on otettu huomioon jo nettoveroja laskettaessa. Pääomatulot eivät näy yhtälössä erillisenä eränä, koska ne ovat saatujen perintöjen tai säästettyjen tulojen tuottoja. Seuraavassa työtulojen ja saatujen perintöjen yhteismäärää sanotaan elinkaarituloiksi.

Lapsuudessa ja nuoruudessa saatavat tulonsiirrot ja koulutus sekä vanhemmalla iällä saatavat perinnöt siirtyvät aiemmin syntyneiltä sukupolvilta nuoremmille. Jakojärjestelmään perustuvat eläkkeet ja muut vanhuuteen liittyvät julkiset menot puolestaan siirtyvät nuoremmilta sukupolvilta vanhemmille. Eläkkeet saadaan ja perinnöt jätetään kunkin sukupolven elinkaaren lopulla. Talouden kasvun takia elinkaaren loppupään siirrot ovat euromääräisesti suurempia kuin siirrot varhaisemmissa elämänvaiheissa, joihin kuuluvat muun muassa eläkemaksut. Eläkkeet ovat suurempi erä kuin perinnöt ja jokainen sukupolvi saakin euromääräisesti enemmän kuin maksaa. Kasvavassa taloudessa pelkkä euromääräisten

siirtojen tarkastelu ei siis ole paras tapa tarkastella sukupolvien taloudellisia suhteita.

Yksi tapa mitata sukupolvien suhteellista asemaa on suhteuttaa nettosiirrot sukupolven elinkaarituloihin. Jos siirroista erotetaan julkisen talouden kautta kulkeva osuus, saadaan elinkaaren nettoveroaste. Nettoveroaste on negatiivinen, jos veroja maksetaan vähemmän kuin saadaan etuuksia. Oikeudenmukaisuuskysymys on se, tulisiko koko nettosiirtoasteen (nettoverot ja jätetyt nettoperinnöt suhteessa kulutusmahdollisuuksiin) tai nettoveroasteen olla sama tai likimain sama kaikille sukupolville. Yleensä tässä yhteydessä todetaan, että korkeamman tulotason takia myöhemmillä sukupolvilla on varaa maksaa suhteellisesti enemmän. Koska tulot kasvavat sukupolvi sukupolvelta, ylisukupolvisen progressiivisen verotuksen soveltaminen johtaisi siihen, että jokin sukupolvi ja kaikki siitä eteenpäin maksaisivat sadan prosentin nettoveron. Lopulta jouduttaisiin siis kuitenkin politiikkaan, jossa sukupolvet jostain alkaen maksaisivat suhteellisesti saman osuuden eli sata prosenttia. Kukin sukupolvi vuorollaan siirtäisi elinkaaritulonsa edelliselle sukupolville ja vastaavasti saisi itse seuraavan sukupolven elinkaaritulon.

Taloustieteellistä keskustelua on käyty vuosikymmeniä siitä, miten ihmiset reagoivat julkisella (ulkomaisella) velalla rahoitettuun verojen alentamiseen. Keynesiläisen näkemyksen mukaan kansalaiset eivät välitä kasvaneesta velasta ja kulutus kasvaa lisätulojen takia. Elinkaarihypoteesin mukaan kansalaiset lisäävät säästämistä, mikäli he arvioivat, että joutuvat itse myöhemmin elinkaarellaan maksamaan alennuksen verojen noustessa velanhoidon takia, mutta kansalaisen aikahorisontti ei kuitenkaan hypoteesin mukaan ulotu omaa elinkaarta pitemmälle. Ricardolaisen ekvivalenssihypoteesin mukaan taas yksityinen säästäminen kasvaa joka tapauksessa saman verran kuin velkakin, koska kansalaiset ottavat huomioon myös tulevien sukupolvien heikentyneen aseman ja jättävät yksityistä perintöä lisävelan verran enemmän. Seuraavassa rajoitetaan tarkastelu pääosin julkisen talouden osaan eli yksityisen säästämisen ja perinnönantamismotiiviin pohjautuvat reaktiot pääosin sivuutetaan.

Nettoveroprosenttien yhtäsuuruus toteutuu esimerkiksi niin, että kerättyjen verojen ja saatujen etuuksien ja palveluiden suhde tuloihin pysyvät vakaina yli sukupolvien. Nettoveroprosenttiin sisältyvät kaikki verot, julkiset tulonsiirrot ja palvelut. Vero-, tulonsiirto- ja palvelujärjestelmän sisällä eri lajien osuudet voivat vaihdella. Esimerkiksi suurten ikäluokkien saamien koulutuspalveluiden ja opintotuen arvo suhteessa elinkaarituloihin on pienempi kuin 30 vuotta myöhemmin syntyneen ikäluokan, mutta toisaalta jälkimmäisten elinkaarella maksettavien bruttoverojen suhde tuloihin taas kohoaa suuremmaksi kuin suurten ikäluokkien elinkaarella. Vuosina 1910–1915 syntyneet eivät saaneet juuri mitään koulutusta, mutta olivat osaltaan rahoittamassa veroillaan julkisen koulutusjärjestelmän laajenemista vuosikymmeniä myöhemmin. Toisaalta he kuuluivat nii-

hin ikäluokkiin, jotka saivat ja saavat runsaat 40 vuotta sitten perustetusta eläkejärjestelmästä etuuksia enemmän kuin ovat järjestelmään maksaneet.

Nettoveroaste tulisi tarkemmin määrittää niin, että taloustoimien ajoittuminen elinkaarella otetaan huomioon. Aiemmin elinkaarella saatu tai maksettu euro on arvokkaampi kuin myöhemmin saatu tai maksettu euro, koska varoille on saatavissa tuottoa. Tarkka nettoveroaste pitäisi siis laskea esimerkiksi syntymäajan kohtaan diskontatuilla luvuilla.

Ajan arvo sisältyy myös laskelmiin, joilla selvitetään, kuinka paljon kunkin sukupolven maksut julkisiin järjestelmiin tuottavat suhteessa oletettuun sijoitusten markkinatuottoon. Julkisessa järjestelmässä tuotto tarkoittaa etuuksia ja palveluita. Aktuaarisuusaste saadaan laskemalla elinkaaren julkisten etuuksien (markkinatuotolla diskontattu) nykyarvo suhteessa elinkaaren verojen (markkinatuotolla diskontattuun) nykyarvoon  $N_s$ . aktuaarisesti oikeudenmukaisessa järjestelmässä tuottotaso on sama kuin markkinoilla eli aktuaarisuusaste on yksi. Koska sijoituskohteen tuotto-odotus on sitä pienempi, mitä vähäriskisempi kohde on, vaikeutena on valita se riski- ja tuottotaso, joita julkinen talous tai sen osa edustaa.

Elinkaaren nettoveroaste on elinkaaren verojen ja etuuksien erotus suhteutettuna elinkaaren työtuloon. Aktuaarisuusaste lasketaan samoilla luvuilla niin, että etuudet suhteutetaan veroihin. Kun elinkaaren nettoveroaste on nolla, aktuaarisuusaste on yksi. Kun aktuaarisuusaste poikkeaa ykkösestä ja nettoveroaste siis nollasta, nettoveroaste kuvaa lisäksi poikkeaman suhteellisen merkityksen elinkaaritulon kannalta.

Tulo- ja kulutussuureiden lisäksi kansalaisen ja sukupolven hyvinvointiin taloustieteellisessä mielessä vaikuttaa se, kuinka suurella ajankäytöllä ja työpanoksella tuloihin ja kulutukseen on päästy. Mitä vähemmän työtä tietyn tulon eteen on jouduttu tekemään, sitä korkeampi on hyvinvointi vapaa-ajan arvostuksen takia. Sukupolvien kulutuksen ja vapaa-ajan arvostuksia voi luonnollisesti päätellä vain epäsuorasti toteutuneiden valintojen perusteella. Kun arvostukset sisältäviin käyttäytymismalleihin, joissa sukupolvet valinnoissaan ottavat huomioon koko jäljellä olevan elinkaarensa, yhdistetään eri markkinoiden tasapainottumisvaatimus ja julkisen talouden tasapainottumissääntö, voidaan laskea politiikkamuutoksen vaikutukset hyvinvointiin sukupolvittain. Hyvinvoinnin muutokset voidaan ilmaista myös rahamääräisinä laskemalla sukupolvittain ne tulonmuutokset, jotka tarvittaisiin politiikanmuutosta edeltäneen hyvinvoinnin palauttamiseksi. Mallityyppiä kutsutaan yleisen tasapainon sukupolvimalliksi, ja sillä voidaan arvioida politiikkamuutosten vaikutusta sukupolvien hyvinvointiin.

## **Sukupolvet, politiikanmuutokset ja kestävyys**

Politiikan kestävyydellä julkisen talouden kannalta tarkoitetaan sitä, että samaa politiikkaa voidaan haluttaessa jatkaa periaatteessa loputtomiin eli että julkinen velka tai varallisuus eivät kasva jatkuvasti suhteessa bruttokansantuotteeseen. Yleensä tilanne on se, että velka on kasvamassa hallitsemattomasti, mutta myös varallisuuden loputon kasvu on kestämatöntä. Taloudellisesti kestävämmän politiikan tunnusmerkki on se, että politiikkaa on pakko muuttaa. Poliittikamuutoksia tehdään myös muista syistä, mutta silloin kysymys ei ole taloudellisen kestävyuden puutteesta.

Sukupolvilinpidossa samaa kysymystä tarkastellaan niin, että lasketaan julkisten (diskontattu) menojen ja tulojen erotus nykyisten sukupolvien jäljellä olevasta ja tulevien sukupolvien koko elinkaareltä. Jos summa on positiivinen, kestävyys edellyttää, että julkisia rahoitusvaroja on saman verran. Rahastoidut eläkevarat ovat Suomessa tulevaisuuden menojen ja tulojen vastapainona. Jos julkisessa taloudessa on nettomääräisesti velkoja eikä varoja ja tulevaisuuden menot ylittävät tulot, finanssipolitiikka ja julkinen talous eivät ole kestäväällä pohjalla. Kestävämmämyys ei tarkoita, että tilanne ei ole hallittavissa. Kysymys on siitä, että vallitsevaa etuus- tai verotaso on ennen pitkää pakko muuttaa.

Jos sukupolvilinpito osoittaa, että sopeutustarvetta on, muutospaineen indikaattorina voidaan käyttää tarvittavaa vero- tai etuustason muutosta. Yksi kansainvälisesti käytetty tapa on olettaa kaikkien nykyisten (ml. lapset) sukupolvien elävän nykypolitiikan oloissa elämänsä loppuun ja sitten lasketaan se, paljonko esimerkiksi verotaso pitäisi kestävyuden palauttamiseksi muuttaa tulevien sukupolvien elinkaarella.

Tapahtuupa poliittikamuutos taloudellisen kestävämmämyden tai muun syyn takia, on hyvin todennäköistä, että sillä on sukupolvivaikutuksia. Rahamääräisesti sukupolvivaikutukset ovat kunkin sukupolven loppuelinkaaren tulonmuutoksia. Tulevien sukupolvien tapauksessa kysymyksessä on koko elinkaari. Sellainen muutos, joka kohdistuu elinkaaren loppupäähän, vaikuttaa kaikkiin sukupolviin, kun taas elinkaaren alkuvaiheessa tai keskellä vaikuttava muutos ei kohdistu iän ohittaneisiin. Hyvinvointinsa maksimoimiseksi sukupolvet reagoivat myös työn tarjonta- ja kulutuspäätöksillä poliittikamuutokseen. Voidaan siis arvioida myös sitä, miten muutos vaikuttaa eri sukupolvien hyvinvointiin, kun kaikki taloudelliset reaktiot on otettu huomioon. Taloudellisten käyttäytymismuutokset saattavat muuttaa markkinahintoja ja kun tällaisetkin reaktiot kerätään koko taloudesta, loppujen lopuksi muutoksella voi olla vaikutusta niihinkin sukupolviin, joihin ei kohdistu suoria vaikutuksia.

Kuten edellä on hahmoteltu, riittävän kauan jatkunut vakaa politiikka, joka on kestäväällä pohjalla ja jota jatketaan, kohtelee sukupolvia samalla tavoin. Eri

mittarit, kuten sukupolvittaiset nettoveroasteet, aktuaarisuusasteet, ja hyvinvointitasot, osoittavat samaa. Ortodoksisen oikeudenmukainen sukupolvipolitiikka johtaa siis konservatiiviseen politiikkaan. Jos näin olisi käytännössä toimittu Suomen historiassa, esimerkiksi julkista koulu- ja eläkejärjestelmää ei olisi käynnistetty. Koulujärjestelmän käynnistäminen vei resursseja silloisilta keski-ikäisiltä rahoituksen takia ja siirsi niitä silloisille nuorille sukupolville ilman, että keski-ikäiset sukupolvet myöhemminkään saivat kompensatiota. Eläkejärjestelmää käynnistettäessä taas ensimmäiset etuuksia saaneet sukupolvet saivat niitä, vaikka eivät olleet paljonkaan maksaneet järjestelmään. Rahoitus tuli ja tulee myöhemmiltä sukupolvilta.

Suomen eläkejärjestelmä on pääosin jakojärjestelmä. Jakojärjestelmässä maksu määritetään niin, että maksuina saadaan saman verran kuin on menoja samana vuonna. Jakojärjestelmän periaatteella toimivan eläkejärjestelmän ominaisuus on se, että käynnistämisen jälkeiset ensimmäiset sukupolvet nauttivat yli ykkösen olevasta aktuaarisuusasteesta eli negatiivisista nettoveroasteista (maksut yli elinkaaren ovat pienempiä kuin etuudet). Vastaavasti myöhempien sukupolvien aktuaarisuusasteet ovat ykköstä pienempiä.

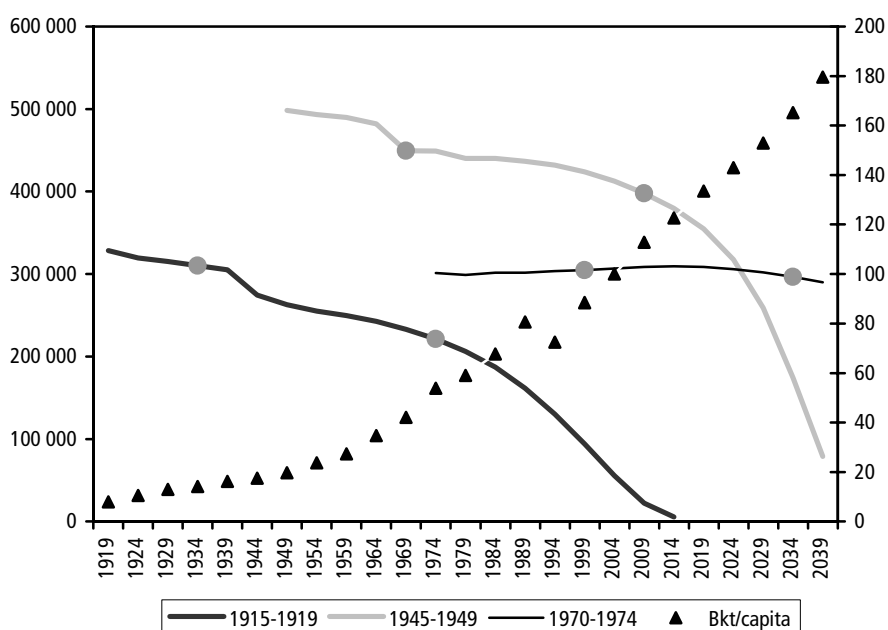
Koulujärjestelmää ja muita elinkaaren alkupäähän painottuvia yhteisiä järjestelmiä käynnistettäessä ensimmäiset maksajasukupolvet, jotka ovat syntyneet aiemmin kuin ensimmäiset hyötyvät sukupolvet, eivät itse saa järjestelmästä vastinetta. Vanhempien sukupolvien nettoveroaste koulujärjestelmästä laskettuna on positiivinen ja aktuaarisuusaste ykköstä pienempi. Sen sijaan jatkuvasti toimivassa järjestelmässä ei ole sukupolvea, jonka aktuaarisuusaste olisi yli yhden. Vain jos järjestelmä suljetaan, ne, jotka ovat juuri saaneet koulutuksensa, jäävät "plussalle", koska rahoitusta ei enää tarvita.

Eläke- ja koulujärjestelmäesimerkki osoittaa, että politiikkaa ja myös politiikkamuutoksia tulee tarkastella sukupolvinäkökulmasta kokonaisuuksina. Teknisestä yhdessä tarkastelemisesta erillinen kysymys on, voidaanko katsoa, että jonkinlainen yhteiskuntasopimus on voimassa, jonka perusteella esimerkiksi yhdestä yhteisestä järjestelmästä irtisanoutumista ei voi tehdä ilman, että muutkin "sopimuksen" osat joutuvat katkolle.

Käytännössä jonkin yksittäisen politiikkamuutoksen sukupolvivaikutusten arvioinnin tärkein kysymys on, ovatko vaikutukset oikeansuuntaisia eli suositaanko niitä sukupolvia, jotka mahdollisesti ovat kärsimässä nykyisestä politiikasta tai ovatko muutokset vähintään neutraaleja tässä suhteessa. Finanssipolitiikan sukupolvivaikutuksista ei Suomessa ole kokonaisarviota koskaan tehty. Tehtävä olisi erittäin mittava, koska pitäisi muun muassa käydä läpi verojen, etuuksien ja palvelujen kohdentumista sukupolvittain monen menneen vuosikymmenen ajalta ja lisäksi arvioida, mitä nykyinen politiikka tuottaa sukupolvittain pitkällä aikavälillä.

Seuraava kuvio esittelyineen tuo esiin joitakin näkökohtia, joita sukupolvien historian ja tulevaisuuden käsittelyssä tulee esiin. Kuviossa on kolmen viisivuotiskohortin lukumäärä vuosina 1919–2039 (vasen asteikko). Ennustevuodet perustuvat Tilastokeskuksen syyskuussa 2004 julkaisemaan väestöennusteeseen. Lisäksi kuviossa on asukasta kohti lasketun reaalisen bruttokansantuotteen kehitys (oikea asteikko) niin, että vuoden 2004 lukua on merkitty 100:lla.

**Kuvio 5.1** Vuosina 1915–1919, 1945–1949 ja 1970–1974 syntyneiden sukupolvien koko (vasen asteikko) ja reaalisen bruttokansantuotteen (100=2004) kehitys asukasta kohti (oikea asteikko) vuosina 1919–2040.



Lähde: Hjerppe 1989, Tilastokeskus.

Vuosina 1915–1919 syntynyt sukupolvi oli syntyessään pienempi kuin edeltäneet tai sen jälkeiset viisivuotiskohortit moneen vuosikymmeneen. Vuosina 1945–1949 syntynyt sukupolvi oli Suomen historian suurin. Vuosina 1970–1974 syntynyt sukupolvi oli jälleen pienin monta vuosikymmentä taakse- tai eteenpäin verrattuna.

Kuolevuus ja muuttoliike ovat muuttuneet niin, että kaksi vanhempaa sukupolvea alkoivat supistua heti syntymänsä jälkeen. Sen sijaan nuorin sukupolvi on maahanmuuton takia kasvanut tähän asti ja kasvaa ennustelaskelman mukaan edelleen. Runsaan 20 vuoden iässä kumpikin vanhempi kohortti supistui dramaattisesti, vanhin sodassa ja keskimäinen Ruotsiin muuton takia. Myös nuo-

rimman kohortin elinkaarella sattui runsaan 20 vuoden ikään dramaattinen tapahtuma eli 1990-luvun lama, mutta sillä ei ole ollut vaikutusta väestöilmiöihin.

Lukumääräkuvaajiin on pisteillä merkitty se kohorttien ikäväli, jolloin ne maksavat tai maksoivat veroja enemmän kuin saavat tai saivat julkisista järjestelmistä. Bkt-kuvaaja osoittaa, että sukupolvet elävät elinkaarensa keskimäärin varsin eri elintason vallitessa, vaikka yhteistäkin taivalta on. Elintasoeron lisäksi julkiset järjestelmät ovat laajentuneet vanhimman kohortin syntymästä näihin päiviin saakka. Veroaste (kaikki kerätyt verot suhteessa bruttokansantuotteeseen) kasvoi 1950-luvun puolivälin noin 25 prosentista noin 45 prosenttiin. Julkinen talous on yleensä ollut hieman ylijäämäinen, joten menoasteet ovat likimäärin seuranneet veroastetta. Pisin alijäämäinen jakso oli 1990-luvulla. Nyt rahoitustilinpidon mukaan julkista nettofinanssivarallisuutta on runsaat 40 prosenttia bruttokansantuotteesta. Nettovarallisuus muodostuu työeläkevaroista lisätynä valtion osakeomistuksilla ja vähennettynä julkisella bruttovelalla. Nettovarallisuuskäsite on tässä hieman laajempi kuin julkisen talouden kestävyyskenaarioissa, joita käsitellään luvussa 5.4. Nettovarallisuuden kasvu kertoo siitä, että tuleville sukupolville ei ole Suomen historiassa kerätty velkaa maksettavaksi. Sen sijaan siitä ei voi päätellä sitä, mitä nykysukupolvien välillä on tapahtunut.

Politiikkamuutoksen sukupolvivaikutuksen laskemiseen riittää tarkastella sukupolvien jäljellä olevaa elinkaarta. Tarkasteltava joukko on sukupolven sillä hetkellä elossa olevat jäsenet, ja laskelmissa pitää kuolevuus ottaa huomioon. Esimerkiksi vuosina 1915–1919 syntyneistä ei kovin moni enää ole elossa. Jos haluttaisiin laskea julkiset menot ja tulot kunkin sukupolven koko elinkaarealta, joudutaan miettimään muun muassa sitä, onko alkuperäinen syntyneiden joukko se, jossa luvut henkeä kohti ilmaistaisiin. Sodan käynyt sukupolvi supistui sodan menetysten takia. Elinkaarilaskelmassa pitäisi myös arvottaa sotavuosiin uhrattu aika.

Suurista ikäluokista (tässä 1945–1949 syntyneet) taas moni muutti Ruotsiin ja heidätkin tulisi ottaa lukumäärään mukaan. Menot ja tulot otetaan luonnollisesti huomioon vain siltä osin kuin ne liittyvät Suomen julkiseen talouteen eli tyypillisesti elämän alkupuolelta Suomessa asumisen ajalta. Eläkkeitä maksetaan heille kuitenkin Ruotsinkin aikanaan. Tosin aika moni Ruotsiin muuttaneista on työkyvyttömyyseläkkeellä jo nyt. Muuttajien elämäkulusta saa käsityksen esimerkiksi Snellmanin teoksesta (2003).

Siitä, että jokin politiikkamuutos parantaa julkisen talouden kestävyyttä, ei voi päätellä, että muutos välttämättä lisää sukupolvien välistä oikeudenmukaisuutta. Jotkin sukupolvet saattavat yksinään olla muutoksen rahoittajina. Jos muutoksella poistetaan tai vähennetään julkisen velan kertymistä nopeammin kuin talous kasvaa, se kuitenkin parantaa tulevien sukupolvien asemaa nykyisten sukupolvi-

en kustannuksella. Mahdolliset epäkohdat liittyvät muutosvaikutuksen jakautumiseen nykyisten sukupolvien kesken.

### 5.3 Suomea koskeva taloudellinen sukupolvitutkimus

#### **Sukupolvitutkimuksen aiheet**

Tasapainoisen väestökehityksen, tasaisen talouskasvun ja kestäväen julkisen talouden oloissa sukupolvien välisessä tulo- ja kulutuksen jaossa ei juurikaan ole ongelmia. Talouskasvun vauhti ei ole erityisen tärkeä, vaan tasaisuus. Jos kasvua on, tulot kasvavat sukupolvi sukupolvelta. Jos kasvuvauhdissa on pitkillä ajanjaksoilla eroa, sukupolvikysymykset nousevat esiin. Sukupolvikysymyksistä tulee ajankohtaisia myös silloin, kun sukupolvet ovat erikokoisia. Sukupolvien koon vaihtelu vaikuttaa sukupolvien tulo- ja hyvinvointitasoihin myös muuten kuin julkisen talouden kautta. Julkisen talouden laajentamisella tai supistamisella on myös itsenäisiä sukupolvivaikutuksia sen lisäksi, mitä johtuu sukupolvien koon vaihtelusta.

Sukupolvivaikutusten tutkimisessa pitää ensin määrittää se, mihin nähden vertailla tehdään, kun otetaan huomioon, että normaali tilanne on tulojen ja kulutuksen kasvu sukupolvi sukupolvelta. Jotta jokin sukupolvi tai jotkin sukupolvet olisivat väliinputoajia eli tulotaso jäisi alemmaksi kuin edellisten ja seuraavien, kasvuvaiikutusta kumoavien ilmiöiden pitää olla todella voimakkaita.

Suomea koskevassa sukupolvitutkimuksessa on toistaiseksi selvitetty sukupolvien koon vaihtelun merkitystä suhteessa tasaiseen väestökehitykseen sekä sitä, miten eräät eläkejärjestelmässä toteutetut tai mahdolliset muutokset ovat vaikuttaneet tai vaikuttaisivat sukupolvijakoon. Myös eräiden verojärjestelmämuutosten sukupolvivaikutuksia on tutkittu. Sukupolvitutkimuksen menetelmin on myös muodostettu käsitystä siitä, miten kestävä julkinen talous on. Kun tutkitaan politiikkamuutosten sukupolvivaikutuksia, on pidettävä mielessä, että muutokset eivät välttämättä ole nollasummapelejä, jossa toisen voitto on toisen tappio. Muutos voi parantaa tai heikentää keskimääräistä hyvinvointia.

Sukupolvitutkimuksella ei sen sijaan ole toistaiseksi selvitetty, mikä on ollut koko julkisen talouden merkitys sukupolvittain tähän asti, saati sitä, mitä elinkaaren kokonaistulot ovat olleet, kun työtulot ja perinnöt otetaan huomioon. Tosin luvun 5.2 kuvio bruttokansantuotteen kehityksestä vuosina 1919–2039 antaa aihetta uskoa siihen, että elintaso on kohonnut ja kohonnee edelleen sukupolvi sukupolvelta. Julkinen talous on melkein kokonaan rakennettu vielä elossa olevien sukupolvien elinkaaren aikana. Riitta Hjerppen (1989) mukaan julkisen toiminnan työllisyysosuus oli esimerkiksi vuonna 1904 noin 2 prosenttia koko työllis-



syystä. Nyt osuus on yli 20 prosenttia. On syytä otaksua, että myös tulonsiirtojen ja verojen osuus on ollut hyvin pieni.

### **Sukupolvien koon vaihtelu ja politiikkamuutosten sukupolvivaikutukset**

Kenc ja Perraudin (1996) tutkivat numeerisella yleisen tasapainon sukupolvimallilla vuosina 1940–1990 toteutuneiden syntyvyyden vaihtelujen vaikutusta sukupolvien hyvinvointiin Suomessa. Vuoden 1990 jälkeen syntyvyyden oletettiin vakioituvan. Riippumatta siitä, miten syntyvyyden muutoksiin julkisen talouden rahoituksessa sopeudutaan, suuret ikäluokat itse kärsivät ilmiöstä verrattuna siihen, että vaihtelua ei olisi. Syynä on se, että työuran aikana vallitsee pula tuotantopääomasta suhteessa työpanokseen ja eläkeiässä taas varallisuuden tuotto on alempi, koska vastaavasti pääomasta on liikatarjontaa suhteessa tarjolla olevaan työpanokseen. Vuoden 1980 tienoilla syntyneet sukupolvet hyötyvät vaihtelusta eniten, koska heillä on käytössään suhteellisen paljon tuotantopääomaa suurten ikäluokkien jäljiltä. Heidän jäädessään eläkkeelle työvoimaa on edelleen riittävästi suhteessa tuotantopääomaan, joten säästöt tuottavat suhteellisen hyvin.

Vuoden 2000 tienoilla syntyneistä alkaen syntyvyyden muutosten vaikutus hyvinvointiin on riippuvainen siitä, miten julkinen talous tasapainotetaan. Jos tasapainotus tehdään eläkeleikkauksilla tai eläkkeelle siirtymisiän nostolla, nämä sukupolvet jäävät syntyvyyden vaihtelun vaikutuksissa voiton puolelle. Eläkkeelle siirtymisen myöhentyminen antaa suuremman hyvinvointihyödyn kuin eläkeleikkaus. Eläkkeelle siirtymisiän nousu on myös muiden sukupolvien kannalta paras vaihtoehto. Eläkkeelle siirtymisiän noustessa 5 vuotta enää 1940–1950-luvuilla syntyneet hieman kärsivät siitä, että syntyvyys on vaihdellut.

Vuosina 1996–2004 on julkaistu useita ETLAn numeerisella yleisen tasapainon sukupolvimallilla (FOG-malli) tehtyjä laskelmia. Tyypillisesti kysymys on ollut tehdyn tai potentiaalisen eläke- tai muun julkisen talouden reformin vaikutusten tutkimisesta. Tutkimuksissa raportoidaan kokonaistaloudelliset vaikutukset ja vaikutukset sukupolvien hyvinvointiin. Seuraavassa selostetaan vain sukupolvi-vaikutuksia.

Lassila ym. (1996) tutkivat FOG-mallilla väestön ikääntymiseen sopeutumista samantapaisilla politiikkavaihtoehdoilla kuin Kenc ja Perraudin. Eläkeleikkaus vähentäisi eläkkeellä jo olevien ja työssä olevien sukupolvien hyvinvointia, nuorimpia työssä olevia lukuun ottamatta. Nuorimmat ja kaikki tulevat sukupolvet hyötyisivät. Eläkeiän korotus taas vähentäisi niiden sukupolvien hyvinvointia, jotka eivät ole vielä eläkkeellä, mutta ovat enintään 20 vuoden päässä eläkeiästään. Jälleen nuorimmat ja kaikki tulevat sukupolvet hyötyisivät. Kolmannessa politiikkavaihtoehdossa eläkerahastointia lisättiin aluksi niin, että työeläkemaksu

vakioitiin lähtöarvoa korkeammalle tasolle ja rahastotiin väliaikaisesti silloisia säännöksiä enemmän. Kiinteä maksutaso määritettiin kuitenkin niin, että 60 vuoden kuluttua rahasto oli purkautunut kokonaan, jolloin maksutaso piti nostaa samalle tasolle kuin eläkemenot olivat palkkasummasta. Tämä taso oli luonnollisesti korkeampi kuin voimassa olevilla rahastointisäännöillä. Väliaikainen lisärahoitus ja koko rahaston purkaminen johtaisi siihen, että nuorimmat nykyisistä sukupolvista sekä ensimmäisen 45 vuoden aikana syntyneet hyötyisivät politiikasta. Kaikki sen jälkeen syntyneet sukupolvet häviäisivät muutoksen takia.

Palmin (1996) FOG-malliin perustuvassa tutkimuksessa on raportoitu 1990-luvun puolivälin eläkeuudistuksen vaikutuksia. Eläkeuudistus sisälsi yleisen ansiotason muutosten painon alentamisen 50 prosentista 20 prosenttiin maksussa olevien eläkkeiden indeksitarkistuksissa, kansaneläkkeen pohjaosan poistamisen, työsuhteen eläkepalkan määrittävän vuosimäärän pidentämisen 4:stä 10:een työsuhteen lopusta sekä varhaiseläkkeiden tason alentamisen.

Indeksileikkauksen ja pohjaosan poistamisen takia vanhuuseläkeissä vuonna 1996 olleiden sukupolvien loppuelinkaaren tulot luonnollisesti pienenivät. Palmin tutkimuksen mukaan pieneneminen ei kuitenkaan ole lähimainkaan niin suuri kuin suora vaikutus, koska uudistuksen ansiosta reaaliensioiden nousuvauhti on korkeampi ja koska vanhuuseläkeläisten kulutusmahdollisuudet kasvoivat myös varallisuuden arvonnousun takia.

Uudistuksessa sen sijaan hävisivät eniten silloiset 40–65-vuotiaat sukupolvet, koska niiden elinkaaren eläke pieneni eniten ja ne joutuivat lisäämään työntekoa korvatakseen tulonmenetyksen. Alle 40-vuotiaat ja tulevat sukupolvet voittivat uudistuksessa, koska heillä maksunalennus jo vaikuttaa.

Samansuuntaisia tuloksia raportoitiin vuosien 1995–1997 finanssipolitiikan (ml. em. eläkeuudistus) vaikutuksina sukupolvittain aiemmassa tulevaisuuslonteossa (VNK 1997), kun laskettiin politiikan vaikutukset nykysukupolvien jäljellä olevalla elinkaarella. Koska politiikka sisälsi leikkauksia, kaikki nykysukupolvet menettivät, mutta silloiset 45–60-vuotiaat eniten. Jos kestävyuden parantamisella oletettiin olevan talouden pitkän aikavälin kasvua 0,25 prosentilla vuodessa nostava vaikutus, elinkaaritulo kasvoi kaikilla 30 vuotta nuoremmilla sukupolvilla.

Perusturvaa koskevassa FOG-mallitutkimuksessa Lassila ja Valkonen (1998) tutkivat, miten rahoitustapa vaikuttaa sukupolvien hyvinvointiin sekä sukupolvien sisällä pienituloisiin ja normaalituloisiin. Osarahoituksen siirtäminen arvonlisäveroon palkkasummaperusteisesta maksusta vähentäisi vanhimpien nykysukupolvien hyvinvointia ja lisäisi keski-ikäisten, nuorten ja tulevien sukupolvien hyvinvointia. Jos painoa siirrettäisiin pääomatuloveroon ja talouden investoinnit rahoitetaan yritysten tulorahoituksella, hyötyjä sukupolvia olisivat nykyiset keski-ikäiset ja nuoret, jotka ovat työssä sekä aivan vanhimmat eläkeikäiset suku-

polvet. Muut, ml. tulevat sukupolvet, menettäisivät elinkaarihyvinvointiaan muutoksessa. Jos investoinnit rahoitetaan osakeanneilla, menettäjiä olisivat eläkekäiset ja vanhimmat työikäiset, muut voittaisivat.

Valkonen (1999) tutki FOG-mallilla 1990-luvun alun yritys- ja pääomatuloverouudistusten vaikutuksia. Uudistuksessa nostettiin yritysveroastetta, alennettiin osinkoveroastetta, korotettiin (otettiin käyttöön) korkotulojen ja luovutusvoittojen vero. Muut paitsi yritysverokannan korotus alensivat tulevien ja uudistusajankohdan nuorten sukupolvien elinkaaren hyvinvointia. Osinkoveron alennus ja luovutusvoittoveron käyttöönotto kasvattivat vanhimpien sukupolvien hyvinvointia, muut muutokset vähensivät. Kokonaisuutena vanhemmat sukupolvet hyötyivät uudistuksesta.

### **Sukupolvet ja julkisen talouden kestävyys**

Vuonna 1995 julkinen talous ei ollut lähimainkaan kestäväällä pohjalla. Feist ym. (1999) päätyi vuosi 1995 lähtövuotena tehdyissä sukupolvitilinpitolaskelmissa siihen, että koko tulevien vuosien yhteenlaskettu nettovaje, julkinen nettovastuu yli ajan, oli 2,5 kertaa vuoden 1995 bruttokansantuote. Nettovastuu lasketaan siten, että kaikkien sukupolvien jäljellä olevan elinkaaren julkisista etuuksista vähennetään verot sekä julkiset nettovarot lähtövuonna. Jos tulevat sukupolvet olisivat kattaneet koko nettovastuun, niiden nettoveroja olisi pitänyt korottaa koko elinkaaren ajalta vuoden 1995 rahanarvolla noin 150 000 euroa henkeä kohti eli noin 2 000 euroa aikuisiän vuotta kohti.

Vanne (1998) laski sukupolvitilinpidualalla elinkaaren nettoveroaste-erot, joihin julkisen talouden kestävyys palauttaminen johtaisi tulevien nykyisten sukupolvien välille eri kasvuvauhteilla. Nettoveroasteet laskettiin suhteessa elinkaaren työtuloihin. Vuoden 1996 eläkeuudistuksen vaikutukset eivät olleet laskelmassa mukana. Hitaan kasvun oloissa (pitkällä aikavälillä 1–1,5 %/v) veroaste-erot olisivat olleet jopa 20 prosenttiyksikön luokkaa. Nopean kasvun (2,5–3 %/v) oloissa erot olivat huomattavasti pienemmät, mutta edelleen tulevien sukupolvien elinkaaren nettoveroasteet olisivat olleet 2–8 prosenttiyksikköä korkeammat.

Vuonna 2000 näytti siltä, että julkisen talouden kestävyysongelma oli erimerkkinen kuin vuonna 1995. Vanne (2002) sisältää vastaavan sukupolvitilinpidon peruslaskelman yli ajan nettovastuista kuin Feist ym. (1999). Perusvuotena oli kuitenkin 2000 vuoden 1995 sijasta. Nettovastuut olivat nyt –90 prosenttia vuoden 2000 bruttokansantuotteesta, eli julkisessa taloudessa oli rahoitusvarojen lisäksi implisiittisiä nettovaroja, koska tulevaisuudessa kerättäisiin veroja ja maksuja enemmän kuin on menoja. Veroasteen alennusmahdollisuudeksi muunnettuna nettovastuu antoi mahdollisuuden keventää verotusta 3,2 prosenttiyksikköä bruttokansantuotteesta. Nytemmin tämä kevennysvara on käytetty.

## Sukupolvet ja tulevaisuuden epävarmuus

Lassila ja Valkonen ovat tutkineet FOG-mallilla eläke- ja eläkerahoitusreformeja sekä tapoja varautua muun muassa väestöennusteisiin sisältyvään epävarmuuteen ETK:lle tehdyssä tutkimussarjassa. Väestöennusteiden epävarmuuden huomioon ottamista ja stokastisia väestöennusteita on Suomessa tutkinut Juha Alho (1998). Alhon tekemät väestöennusteiden epävarmuutta kuvaavat jakaumat on otettu huomioon epävarmuuden merkitystä tutkivissa FOG-mallisimulaatioissa.

Ensimmäisessä tutkimuksessa (Forss ym. 1998) selvitettiin työeläkkeiden rahoituspohjan laajentamiseksi osittain arvonlisäverolla tai pääomakantaverolla tapahtuvaksi sekä sitä, mikä merkitys rahoitustapaeroilla on korko- ja vientikysyntäshokin toteuduttua. Rahoituspohjan laajennukset ja samanaikainen palkkaperusteisen työeläkemaksun alentaminen vähentäisivät toteutusajankohdan eläke- ja työikäisten elinkaarihyvinvointia, koska varallisuuden arvo alenisi. Erityisesti arvonlisäveropohjaan laajentaminen hyödyttäisi tulevia sukupolvia.

Toisessa tutkimuksessa (Lassila, Valkonen 1999) selvitettiin eläkkeiden rahastointiin liittyvien muutosten vaikutusta kansantaloudessa ja sukupolvittain. Rahastointisääntöjen toimintaa tutkittiin myös tilanteissa, joissa väestöennusteisiin sisältyy epävarmuutta. Koronnousu, joka merkitsee myös työeläkerahastojen tuottojen nousua, lisää aktuaarisuusasteella mitattuja sukupolvien välisiä eroja. Syynä on se, että korkojen nousu merkitsee myös työeläkemaksun vaihtoehdoisen sijoituskohteen tuottoa. Jos vain työeläkerahastojen tuotto kasvaa, mutta ei markkinakorko, sukupolvien tuoton nousu tasoittaa sukupolvien aktuaarisuusasteita. Myös talouden kasvun hidastuminen samalla korkotasolla lisää sukupolvieroja aktuaarisuusasteessa.

TEL-maksujen kiinnittäminen nykytasolle eli rahastojen purkaminen alentaa rajusti tulevien sukupolvien elinkaarihyvinvointia kuten aikaisemminkin tutkimuksessa. Nykyisten sukupolvien, ml. nuorimmatkin, elinkaarihyvinvointi kasvaa. Tulevien sukupolvien hyvinvoinnin lasku on erityisen suuri, jos toteutuu ns. korkean ikäsuhteen väestökehitys. Korkea ikäsuhte tarkoittaa, että vanhojen ikäryhmien osuus on tulevaisuudessa korkea.

Maksun nostaminen heti tasolle, jossa sitä ei tarvitse muuttaa, eli voimakas lisärahaointi ilman rahastojen purkamista on vaikutuksiltaan täysin päinvastainen kuin maksun vakiointi. Nykyiset sukupolvet kärsivät ja tulevat sukupolvet voittavat elinkaarihyvinvoinnissa. Korkea ikäsuhte tehostaa tässäkin vaikutuksia.

Lassilan ja Valkosen tutkimuksessa (1999) on kehitetty ja tutkittu automaattista rahastoinnin säätymistä syntyvyyden perusteella. Periaatteena on se, että ne sukupolvet, joille syntyy vähän lapsia, rahastoivat muita sukupolvia enemmän. Perusväestöennusteen mukaan rahastointisääntö alentaisi hieman nykyisten sukupolvien elinkaarihyvinvointia ja nostaisi hieman tulevien sukupolvien hyvinvointia. Sen sijaan korkean ikäsuhteen tapauksessa erityisesti tulevien sukupolvien elinkaarihyödyn kasvu nykysääntöön verrattuna olisi suuri. Tulevat sukupolvet kärsisivät eniten korkeasta ikäsuhteesta nykysäännöin, joten syntyvyys-sidonnainen rahastointi olisi tutkimuksen mukaan järjestelmä, jolla voitaisiin varautua väestöpävarmuuteen.

Lassilan ja Valkosen tutkimussarjan kolmannen tutkimuksen (Lassila – Valkonen 2000) tuloksia selostetaan myös vuoden 2005 eläkeuudistusta käsittelevässä luvussa. Tutkimuksen tavoitteena oli etsiä sääntöjä, joilla muiden väestöilmioiden kuin syntyvyyden epävarmuuteen voitaisiin varautua. Edellisen tutkimuksen mukaan syntyvyys-sidonnainen rahastointi olisi hyvä väline syntyvyyspävarmuuden hallintaan eläkejärjestelmän kannalta. Yleisen elinajanodotteen epävarmuuden hallinnassa tutkimuksessa päädytään elinaikakertoimeen. Sukupolvivaikutuksia selostetaan vuoden 2005 eläkeuudistusta koskevassa luvussa

Kokonaistaloudellisten riskien eli työllisyyden ja tuottavuuden epävarmuuden hallintaa varten Lassila ja Valkonen tutkivat erilaisten eläkeindeksien käyttöä. TEL-indeksien korvaaminen palkkasummaindeksillä parantaisi nykysukupolvien ja alentaisi tulevien sukupolvien elinkaarihyvinvointia peruslaskelman ja matalan ikäsuhteen tapauksessa, mutta sukupolvivaikutukset olisivat päinvastaiset korkean ikäsuhteen kehityksen toteutuessa. He päätyvät siihen, että nykyisissä työikäisen ja eläkeikäisen TEL-indekseissä yleisen ansiotason kehitys korvattaisiin palkkasumman kehityksellä (ns. PasTEL-indeksi). Perusväestöennusteen mukaan tällä indeksijärjestelmän vaihdolla on vähäinen merkitys, kuitenkin niin, että tulevat sukupolvet hyötyisivät ja nykyiset kärsisivät. Sen sijaan korkean ikäsuhteen tapauksessa myös tämä muutos parantaisi suuresti tulevien sukupolvien asemaa verrattuna nykyjärjestelmään ja nykysukupolvet kärsisivät hieman.

Väestön ikääntymistä ja verotusta koskevassa tutkimuksessa Valkonen (2002) tarkastelee tulevaisuuden veroastekehitystä väestön ikäsuhteiden mukaan. Lisäksi tutkimuksessa tarkastellaan mahdollisten verouudistusten sukupolvivaikutuksia koulutustasoittain erilaisilla tulevaisuuden ikäsuhteilla. Eläkemenojen kasvun rahoittaminen henkilöverolla (ns. könttäsommavero) työeläkemaksun sijasta kasvattaa nuorten ja tulevien sukupolvien hyvinvointia. Tosin peruskoulutettujen nuorten ja tulevien sukupolvien hyvinvointi alenee hieman. Korkean ikäsuhteen tapauksessa myös tulevien sukupolvien peruskoulutetut voitaisivat uudistuksessa. Sen sijaan keski-ikäiset ja vanhat nykysukupolvet häviäisivät. Kulutusveron korotuksella rahoittamisessa kaikkien sukupolvien hyvinvointi kasvaisi, mutta

melkein kaikissa sukupolvissa peruskoulutettujen hyvinvointi kuitenkin alenisi sekä peruslaskelmassa että korkean ikäsuhteen tapauksessa.

Lassila ja Valkonen ovat tehneet myös tutkimuksen sosiaalimenoista ja niiden rahoituksesta pitkällä aikavälillä (Lassila, Valkonen 2002). Tutkimuksessa on tarkasteltu vaihtoehtoja eri ikäsuhteilla, mutta mahdollisia reformeja ja niiden sukupolvivaikutuksia ei ole käsitelty. Tutkijat ovat toisaalla tarkastelleet hoivarahaston perustamista. Hoivarahaston tarkoitus olisi se, että sukupolvien rasiutusta myös hoivamenoissa tasattaisiin samaan tapaan kuin työeläkkeissä.

Alho ja Vanne ovat tutkineet sitä, miten julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyuden indikaattori eli lähtövuoden 2000 varat lisättyinä tulevaisuuden veroilla ja vähennettyinä tulevaisuuden julkisilla menoilla (implisiittiset nettovastuut) vaihtelee tulevaisuuden väestöpolkujen ja talouskehityksen mukaan (Alho, Vanne 2005). Tutkimuksessa käytettiin 1 500 väestöpolkua, jotka perustuivat historiasa havaittuihin hedelmällisyyden, kuolevuuden ja muuttoliikkeen vaihteluihin. Lähtöarvot (tasot) olivat nykyiset, mutta vaihtelun eli epävarmuuden arvioinnissa käytettiin historiaa. Väestöpolkuja jatkettiin pisimmillään 125 vuotta eteenpäin. Stokastisina taloudellisina muuttujina olivat bruttokansantuote asukasta kohti, korkotaso ja osakekurssien kehitys. Viimeksi mainitun sisällyttäminen laskelmiin johtuu siitä, että julkisessa taloudessa on paljon osakevarallisuutta valtiolla ja työeläkevaroissa.

Implisiittisten vastuiden mediaani oli nettovarojen puolella 18 prosenttia vuoden 2000 bruttokansantuotteesta. Puolet väestöpoluista johti siis tätä pienempiin nettovaroihin ja puolet suurempiin. Neljännes väestöpoluista johti siihen, että nettovastuut olivat enemmän kuin 75 ja neljännes siihen, että implisiittiset nettovarot olivat enemmän kuin 95 prosenttia bruttokansantuotteesta. Puolet väestöpoluista antoi siis tulokseksi, että implisiittiset vastuut ovat 75 prosentin nettovastuun ja 95 prosentin nettovarojen välillä. Koska julkisen talouden tulevaisuuteen liittyy näin suuri epävarmuus, on aiheellista kysyä, olisiko epävarmuutta syytä vähentää. Tämänsuuntainen toimi on elinaikakorjauksen käyttöönotto vuoden 2005 työeläkeuudistuksessa.

## 5.4 Julkinen talous ja sukupolvet nyt

### **Työeläkeuudistus sukupolvinäkökulmasta**

Työeläkejärjestelmää suunnitellut komitea (Eläkekomitea 1960) pohti mietinnössään esitettävän järjestelmän rahastoinnin laajuutta sukupolvinäkökulmasta. Mietinnössä mainitaan muun muassa se, että kasvava maksurasitus, joka kaikkiin aloittaviin jakojärjestelmiin liittyy, on omiaan luomaan jännitteitä sukupolvi- en välille. Toisaalta komitea pohti myöhemmin julkaistun ns. Aaronin periaatteen

hengessä sitä, että mikäli varojen tuottovauhti on tulevaisuudessa alempi kuin palkkasumman kasvuvauhti, rahastointi ei ole järkevää. Säänneltyjen rahoitusmarkkinoiden ja vauhdilla kasvavan työvoiman kansantaloudessa, ns. täysi rahastointi vaikutti suurelta riskinotolta. Toinen täyttä rahastointia vastaan puhuva seikka oli se, että eläkeikäisten toimeentulo-ongelma oli akuutti eikä ollut ajateltavissa, että riittäviä eläkkeitä alettaisiin maksaa vasta 30–40 vuoden kuluttua, kun ne sukupolvet, jotka olisivat ehtineet rahastoida riittävästi, siirtyisivät eläkkeelle.

Nyt olemme lähestymässä niitä vuosia, jolloin rahastoinnista alkaa olla hyötyä, sillä vajaan 10 vuoden kuluttua työeläkemaksut ovat pienemmät kuin eläkemenot. Näin ollen menojen kasvu ei tulevaisuudessa kuvaa sitä vero- tai maksurasitusta, joka eläkkeistä koituu. Rahastoinnista huolimatta työeläkemaksussa on kasvupaineita ja yksi vuoden 2005 työeläkeuudistuksen tavoitteista on vähentää maksunkorotusten tarvetta.

Eläketurvakeskuksen työryhmäraportissa (ETK 2002:40) on julkaistu arvioita eläkeuudistuksen vaikutuksista yksityisaloilla. Vaikutusarvioita on selostettu myös ao. hallituksen esityksen perusteluissa. Julkisten alojen uudistuksen vaikutuksia on selostettu vastaavissa lakiesitysten perusteluissa. Toistaiseksi ei ole julkaistu arvioita uudistuksen sukupolvivaikutuksista.

Työeläkeuudistuksessa on useita kohtia, jotka vaikuttavat sukupolvien elinkaarituloihin ja hyvinvointiin. Kukin muutos vaikuttaa niihin sukupolviin, joilla muutoksen kohteena oleva elinvaihe on vielä edessä. Merkittävimpiä muutoksia ovat

- elinaikakorjauksen käyttöönotto eläkettä määrättäessä vuonna 1948 syntyneistä sukupolvesta alkaen
- ikään perustuvan eläkkeen alkamisiän muuttaminen joustavaksi ikävälillä 63–68 vuotta (pitkäaikaistyöttömillä 62 vuotta) nykyisen kiinteän iän (useimmilla kansalaisilla 65 vuotta) sijasta
- työssä olevalle (ei eläkkeellä olevalle) kertyneiden eläkeoikeuksien tarkistusten parantaminen niin, että ansiotason muutoksen paino vuotuisessa kertyneiden eläkeoikeuksien arvon tarkistuksessa on 80 prosenttia nykyisen 50 prosentin sijasta (muutos parantaa myös ennen eläkeuudistuksen voimaantuloa kertyneiden eläkeoikeuksien arvoa uudistuksen voimaantulosta alkaen)
- työeläkekertymän määräytyminen suoraan maksetun palkan perusteella eikä kultakin työsuhteelta 10 viime vuoden keskipalkan mukaan
- eläkkeen karttumisvauhdin korotukset ikävuosina 53–67 liitettynä korotettuun palkansaajan (ja alennettuun työnantajan) maksuun sekä korotettuun yrittäjän maksuun tässä iässä
- työeläkemaksutason aleneminen siitä, mitä se olisi ilman uudistusta ollut vuodesta 2013 alkaen

- ns. työttömyysetuusputken alaikärajan korottaminen 55 vuodesta 57 vuoteen alkaen vuonna 1950 syntyneestä sukupolvesta
- työeläkkeen kertyminen myös ikävuosilta 18–22
- työeläkkeen kertyminen myös opinto- ja pienten lasten hoitoajalta
- rahastoinnin pieni lisääminen vuoteen 2013 saakka

Elinaikakorjaus vakioi elinaikana maksettavan vanhuuseläkesumman (tarkemmin: diskontatun nykyarvon) elinajan muutoksesta riippumattomaksi. Uudistusta edeltäneiden säännösten mukaan eläkesumma kasvoi elinajan pidentyessä ja näin ollen sukupolven maksamat nettoverot (maksetut verot vähennettyinä julkisilla tulonsiirroilla ja palveluilla) vähenivät elinajan pidentyessä. Toisaalta maksutaso olisi vanhassa järjestelmässä kohonnut korkeammaksi.

Lassila ja Valkonen (2000) ovat tutkineet elinaikakorjauksen ja vastaavan eläkemaksujen alentumisen vaikutusta eläkejärjestelmän aktuaarisuusasteeseen sukupolvittain sekä sukupolvien hyvinvointiin. Aktuaarisuusaste on yksi, jos työnantajan ja työntekijän eläkemaksujen tuotto vakuutetulle maksettuina eläkeinä on samansuuruinen kuin tuotto rahoitusmarkkinoilla. Ilman elinaikakorjausta 1940-luvulla syntyneiden aktuaarisuusaste on yli yhden ja sen jälkeisten sukupolvien alle yhden. Muutos tasoittaa aktuaarisuusasteita.

Elinaikakorjaus pienentää kaikkien ennen 1990-lukua syntyneiden hyvinvointia. Suurin pienennys tapahtuu 1950- ja 1960-luvuilla syntyneillä. Hyvinvointi kasvaa kaikilla sukupolvilla, jotka ovat syntyneet 1980-luvun jälkeen ja kokonaisuutena hyvinvointi kasvaa.

Jos elinaikakorjaus yhdistyy eläkkeelle siirtymisiän myöhentymiseen tai myöhentymismahdollisuuteen, aktuaarisuusasteet tasoittuvat enemmän kuin pelkällä elinaikakorjauksella. Hyvinvoinnissa häviäjäsukupolvia ei juuri ole enää ja niilläkin, joilla hyvinvointitappiota vielä jää (1940- ja 1950-luvulla syntyneet), tappio on hyvin pieni.

Lassila ja Valkonen ovat tutkineet myös eläkeoikeuksien ansiotasoindeksisidonnaisuuden nostamista 100 prosenttiin 50 prosentista. Muutos aiheuttaa myös työeläkemaksun nousun. Vuoden 2005 eläkeuudistuksessa sidonnaisuus nostetaan 80 prosenttiin. Tällainen muutos lisää 1950–1990-luvulla syntyneiden hyvinvointia. Sen sijaan tulevien sukupolvien hyvinvointi alenee.

Eläkeoikeuksien ansiotasosidonnaisuuden lisäämisen sukupolvivaikutukset ovat siis melko lailla päinvastaiset kuin elinaikakorjauksen vaikutukset.

Aikaisemmista tutkimuksista tiedetään myös se, että lisärahoitus parantaa tulevien sukupolvien asemaa.



Eläkkeen kertymisvauhdin ja palkansaajamaksun korotuksesta 53 vuotta täyttäneillä on julkisuudessa ollut esillä vain maksunkorotus siinä valossa, että nyt tässä iässä olevaa sukupolvea eli suuria ikäluokkia syrjitään uudistuksessa. Työnantajamaksu on kuitenkin vastaavasti alempi ja eläkkeen kertymävauhdin kasvu tulee kokonaan nettohyötynä. Vaikka työnantajamaksun unohtaisikin, palkansaajamaksun korotus kattaa lisäkattuman kustannuksesta enintään kolmasosan. Hyödyn saavat kaikki ne sukupolvet, jotka eivät vielä ole eläkkeellä. Suuret ikäluokat joutuvat odottamaan eläkettään lyhimmän ajan, joten aika-arvon takia muutos on heille hieman edullisempi kuin muille.

Työeläkemaksun aleneminen johtuu ensi sijassa työurien pitenemisestä ja elinaikakorjauksesta. Edellä selostetussa Lassilan ja Valkosen tutkimuksessa maksun alentumisen sukupolvivaikutus arvioitiin elinaikakorjauksen ja eläkkeelle siirtymisen myöhentymisen yhteydessä.

Eläkkeen kertyminen myös 18–22-vuotiaana tehdystä työstä, opinto- ja pienten lasten hoitoajalta parantaa erityisesti niiden sukupolvien asemaa, jotka ovat nyt lähestymässä asianomaisia ikä. Nämä sukupolvet eivät vielä joudu osallistumaan lisäetuuden rahoittamiseen. Ennen uudistusta myös 23 vuotta nuoremmat maksoivat työeläkemaksuja, mutta heille ei kertynyt eläkettä. Tähän nähden kertyminen on etuuden kasvua ilman rahoitusosuuden muutosta.

Hämäläinen (2004) on arvioinut, että 18–22-vuotiaana työskentelystä kertyy keskimääräiselle nuorelle (ml. ne, joilla ei ole tuloa) noin 26 euron lisä kuukausieläkkeeseen. Opintojen perusteella kertyvä etuus on 24–39 euroa kuukaudessa koulutustasosta riippuen. Pienten lasten hoitoajalta kertyvää eläkettä on vaikea arvioida, koska kertyminen edellyttää muun muassa, että saaja ei ole työssä. Yksi vuosi kuitenkin merkitsee noin 8 euron lisää eläkkeeseen.

Eläkeuudistuksessa on kutakin sukupolvea kohti sekä elinkaarihyvinvointia lisääviä että vähentäviä osia. Esimerkiksi kahden suuren muutoksen eli indeksoinnin ja elinaikakorjauksen sukupolvivaikutukset ovat päinvastaiset. Kokonaisuutena uudistuksen sukupolvivaikutukset ovat vähäiset. Tähän viittaavat Lassilan ja Valkosen alustavat tulokset työeläkeuudistuksen sukupolvivaikutuksista (Lassila, Valkonen 2004). Uudistus lisää hieman nykyisten lasten ja tulevien sukupolvien sekä ennen 1960-lukua syntyneiden elinkaarihyvinvointia. Pieni elinkaarihyvinvoinnin alenema on tuloksena väliin jäävillä sukupolvilla. Sukupolvivaikutusten kannalta vuoden 2005 uudistus on pienempi kuin vuoden 1996 uudistus, vaikka järjestelmän ja kannustinvaikutusten kannalta vuoden 2005 uudistus on suurempi muutos.

## **Julkisen talouden kestävyyskenaariot sukupolvinäkökulmasta**

Julkisen talouden kestävyyskenaarioita (VM 27.9.2004) arvioidaan tässä sukupolvinäkökulmasta ottamatta kantaa skenaarioiden oletuksiin tai laskelmien sisältämiin julkisen talouden rakennetta koskeviin oletuksiin. Kestävyyslaskelmat on tehty niin, että iästä riippuvaisten julkisten menojen laskelmissa on otettu huomioon tulevien vuosien väestön ikärakenne, työttömyysmenot on arvioitu työllisyysoletuksen perusteella, iästä riippumattomien menojen ja verotulojen on arvioitu seuraavan bruttokansantuotteen kasvua eli veroaste on nykyinen. Julkisen talouden kestävyden mittana on julkisen talouden nettovelan kehitys pitkällä aikavälillä. Nettovelka tarkoittaa bruttovelkaa vähennettyinä rahastoiduilla työeläkevaroilla.

Luvut esitetään skenaarioissa suhteessa bruttokansantuotteeseen ja bruttokansantuote puolestaan määräytyy työllisyysaste- ja tuottavuuskehityksen perusteella. Työllisten määrä on työllisyysasteiden lisäksi luonnollisesti riippuvainen työikäisen väestön suuruudesta. Väestöennuste on kaikissa skenaarioissa sama.

Iästä riippuvien menojen suurin erä, eläkemenot, on arvioitu eläkejärjestelmän toimintaa kuvaavilla laskentamalleilla. Työeläkejärjestelmää kuvaavasta laskentamallista saadaan myös työeläkemaksutaso ja varojen määrä. Varojen kehitys näkyy skenaariolaskelmassa sellaisenaan. Työeläke- ja kansaneläkemaksut sisältyvät veroasteeseen. Kun veroaste on vakioitu nykyiseksi, muiden veroasteen erien oletetaan supistuvan vastaavasti suhteessa bruttokansantuotteeseen.

Verotuksen rakenteen muutostarve ei kuitenkaan ole niin suuri kuin eläkemenojen perusteella voisi päätellä. Esimerkiksi peruslaskelmassa eläkemenot (työeläke- ja kansaneläke) kasvavat nykyisestä noin 11,5 prosentista 14,7 prosenttiin vuoteen 2030 mennessä ja alenevat vuoteen 2050 mennessä siitä 14 prosenttiin. Muutos vuoteen 2030 mennessä merkinnee yksityisalojen palkansaajien työeläkemaksuissa noin 5 prosenttiyksikköä palkoista tai työtuloista. Julkisilla aloilla maksun muutostarvetta ei nykyisen jo korkeamman maksun ja rahastoinnin takia liene. Kansaneläkkeet toimivat jakojärjestelmänä ja menot sekä samalla tarvittava rahoitus supistuu 0,7 prosenttiyksikköä bruttokansantuotteesta. Yksityisalojen työeläkemaksujen korotuspaine on bruttokansantuotteeseen suhteutettuna noin 1,5 prosenttiyksikköä, kun oletetaan, että yksityisalojen palkkasumma on 30 prosenttia bruttokansantuotteesta. Kun kansaneläkemenojen supistuminen otetaan huomioon, verorakenteen muutostarve on peruslaskelmassa 0,8 prosenttia bruttokansantuotteesta.

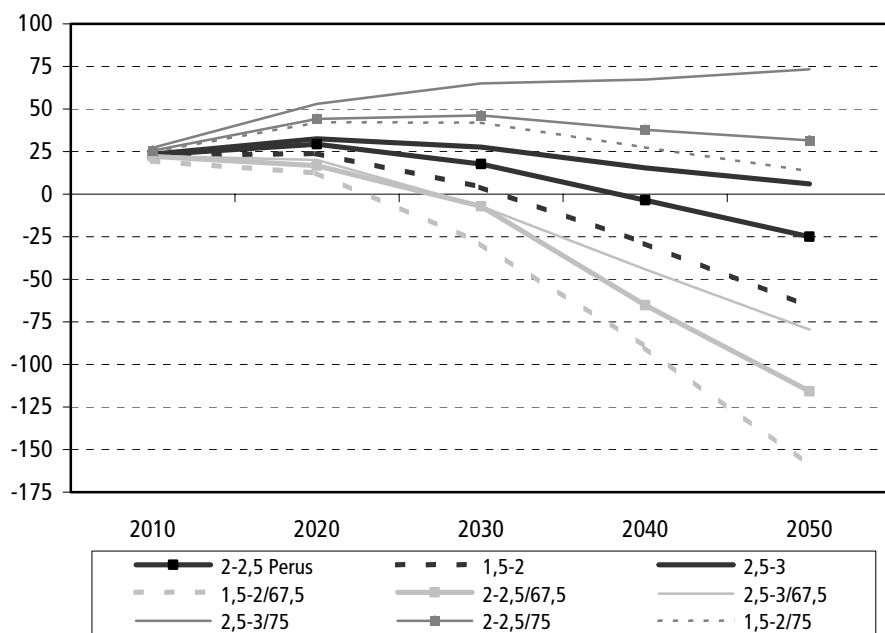
Väestön ikärakenteen muutos aiheuttaa myös sen, että eri verolajien veropohjat muuttuvat eritahtisesti. Esimerkiksi eläketulojen veropohja kasvaa nopeammin kuin kansantalous. Siten eläkkeistä kerättävät tuloverot kasvavat muuta taloutta nopeammin, vaikka eläketulojen verokanta pysyisikin samana. Koko kansantalouden veroasteen vakioiminen sisältää siis samalla oletuksen verorakenteen muutoksesta. Verorakenteen muutoksella voidaan niin haluttaessa saada aikaan erisuuria vaikutuksia eri sukupolville, mutta se voidaan tehdä myös neutraalisti.

Veroasteen ja ikäkohtaisten tuottavuudella korjattujen menojen vakioiminen tai vakioituminen nykytasolle kohtelee eri sukupolvia samanvertaisesti sillä ehdolla, että väestörakenteen muutoksesta aiheutuvat veropohjavaikutukset on tasattu sukupolvien kesken. Tärkein kysymys onkin, onko järjestelmä vakaa. Poliittinen uhka on sitä, että pitemmän päälle katsomukset siitä, miten yhteiskunta on järjestettävä, muuttuvat nykyisistä. Ulkoisena tekijänä kestävyyskenaariotekstissäkin mainitaan verokilpailu, joka saattaa johtaa siihen, että korkeaa verotasoa ei voi pitää. Monet maat, joilla jo nyt on suhteellisen suuri julkinen alijäämä, eivät siinä tilanteessa voi kuin leikata julkisia menoja vielä siitäkkin, mitä nykytilanne edellyttää. Suomella yhtenä harvoista julkisen ylijäämän maista maailmassa on tässä tilanteessa yksi väline enemmän, mikä helpottaa myös sukupolvinäkökulman huomioon ottamista. Poliitiikka ja verokilpailu eivät ole toisistaan riippumattomia ilmiöitä, koska Suomea koskeva politiikka muotoutuu myös globaalilla tai ainakin Euroopan unionin tasolla.

Vakaus voi olla ulkoisesti uhattuna myös suurempien ulkoisten tekijöiden kuin verokilpailun takia. Esimerkiksi luonnonvarojen hallinta ja markkinat tai globaalit ilmastonmuutokset saattavat vaikuttaa maailman talouskehitykseen niin, että vakaan julkisen talouden perusta horjuu Suomessakin.

Taloudellisissa kestävyyskenaarioissa poliittiset, sisäiset ja ulkoiset muotospaineet tiivistetään oletuksiin väestön, työllisyyden ja tuottavuuden muutoksista. Pitkän aikavälin kestävyysindikaattorin eli velkasuhteen vaihteluväli on suuri. Seuraavassa kuviossa tulokset esitetään nettovelan vastalukuina eli julkisten nettorahoitusvarojen kehityksenä skenaarioissa vuosina 2010–2050.

**Kuvio 5.2** Julkiset nettorahoitusvarat prosentteina bruttokansantuotteesta eri skenaarioissa vuosina 2010–2050 (skenaariot luonnehdittu tuottavuuden kasvuvauhdilla ja pitkän aikavälin työllisyysasteella).



Kolme ylimpänä kulkevaa nettovarojen kuvaajaa perustuvat 75 prosentin työllisyysasteeseen. Alimmat kuvaajat taas perustuvat nykyiseen 67,5 prosentin työllisyysasteeseen. Välialueella ovat 72 prosentin työllisyysasteeseen liittyvät nettovarojen kehitysurat, muun muassa peruslaskelman tulos, jossa vuonna 2050 on nettovelkaa 25 prosenttia bruttokansantuotteesta.

Mikään kehityskulku ei tarkassa mielessä ole kestävä. Kaikkein optimistisin skenaario, 75 prosentin työllisyys ja 2,5–3 prosentin vuotuinen tuottavuuden kasvun yhdistelmä, johtaa siihen, että julkinen nettovarallisuus kasvaa jatkuvasti. Tällä uralla miellyttävänä tehtävänä palauttaa kestävyys on sopivin veronalennuksin tai menonlisäyksin pysäyttää varojen kasvu.

Kaikissa muissa tapauksissa nettovarallisuus alkaa ennen pitkää huveta ja velkaantuminen ilmeisesti jatkuu vuoden 2050 jälkeenkin. Skenaariotarkasteluun ei sisälly herkkyyksianalyysejä veroasteen suhteen sillä tavoin, että olisi haettu sellaista veroasteen tai menoasteen muutosta ja muutoksen ajoitusta, jolla esimerkiksi peruslaskelman nettovarojen määrä olisi saatu vakautettua. Aikaisemmasta on kuitenkin tiedossa, että nopeasti toteutettuina muutostarpeet ovat suhteellisen pieniä ainakin muilla kuin nykyiseen työllisyysasteeseen (67,5 prosenttia) perustuvilla urilla.

Pahimpia skenaarioita lukuun ottamatta velkaantuminen voisi ilmeisesti tapahtua ilman, että Suomen valtion markkinoilla kohtaama korkotaso nousisi tai että lainahanat menisivät kiinni. Tämän voi päätellä siitä, miten nyt suhtaudutaan markkinoilla eräisiin euroalueen valtioihin, joiden velkataso jo nyt on näissä luvkemissa. Kun näin on, velkaantumisen passiivinen seuraaminen johtaisi siihen, että korjausliike pitäisi tehdä nykyisten lasten ja tulevien (vielä syntymättömien) sukupolvien kustannuksella. Esimerkiksi nykyiset 25-vuotiaat ovat 71-vuotiaita vuonna 2050, suuret ikäluokat ovat poistuneet ja todennäköinen korjausliike kohdistuisi silloisiin keski-ikäisiin ja jatkossa luonnollisesti nuorempiin sukupolviin kuhunkin vuorollaan.

Vaikka markkinat siis eivät pakottaisi korjausliikkeisiin, sukupolvinäkökulmasta muutos pitäisi tehdä ennen kuin on pakko, jolloin useammat sukupolvet osallistuisivat siihen. Tarkemman analyysin jälkeen olisi mahdollista ottaa kantaa siihen, miten korjaus pitäisi sukupolvittain kohdistaa ja mikä olisi kohdistamiseen sopiva väline.

## 5.5 Tiivistelmä

Kansantaloudessa sukupolvilla tarkoitetaan samalla aikavälillä syntyneitä kansalaisia. Sukupolvien tulo-, kulutus- ja hyvinvointitasovertailu tulee tehdä koko elinkaaren ajalta. Ikäryhmävertailu poikkileikkaustiedoilla ei riitä sukupolvitutkimukseen. Sukupolvivertailussa tulisi ottaa huomioon sekä yksityinen että julkinen talous. Taloudellisen kasvun oloissa elinkaaren tulotaso kasvaa sukupolvi sukupolvelta. Jos finanssipolitiikka on kestävä ja vakaata, eli suuria muutoksia ei ole pakko tehdä eikä tehdä muistakaan syistä, julkisen talouden vaikutus sukupolvien elinkaarituloihin ei poikkea sukupolvittain.

Talouden kasvuvauhti on vaihdellut nykyisten sukupolvien elinaikana eli viimeisen sadan vuoden aikana. Samoin finanssipolitiikassa on tehty suuria muutoksia. Käytännössä koko julkinen talous on rakennettu nykyisten sukupolvien elinaikana. Sukupolvien tulot eivät ole kehittyneet vakaan finanssipolitiikan vallitessa tasaisen kasvun oloissa, joten nykysukupolvien tähänastinen tulo- ja kulutushistoria ei ole helposti selvitettävissä. Sukupolvien kokonaistuloja tai kulutusta koko elinkaarella ei Suomessa olekaan tutkittu. Myöskään julkisen talouden tähänastista vaikutusta sukupolvien elinkaarituloon ei ole tutkittu.

Sukupolvien koon vaihtelun ajatellaan yleensä vaikuttavan vain finanssipoliittiseen epävakauteen. Sukupolvien kokoerot vaikuttavat kuitenkin myös yksityisen talouden alueella erityisesti pääoma- ja työpanoksen suhteen vaihtelun takia. Sukupolvien koon vaihtelun merkitystä yksityisessä ja erityisesti julkisessa taloudessa on Suomessa tutkittu.

Eräiden suurten toteutettujen ja mahdollisten finanssipoliittisten reformien vaikutusta sukupolvittain on tutkittu 1990-luvulta alkaen. Esimerkiksi eläkeuudistus vuonna 1996 paransi silloisten nuorten ja tulevien sukupolvien asemaa ja heikensi erityisesti silloisten keski-ikäisten ja vanhimpien työkäisten asemaa. Vuoden 2005 eläkeuudistuksen monilla piirteillä on sukupolvittain erilaisia vaikutuksia, mutta kokonaisuutena uudistuksen sukupolvivaikutukset näyttävät vähäisemmiltä kuin vuoden 1996 uudistuksen.

Suomessa on tutkittu myös väestö- ja muihin ennusteisiin liittyvät epävarmuuden suuruutta, epävarmuuden vaikutusta julkisen talouden kestävyysindikaattorien luotettavuuteen sekä etsitty finanssipoliittisia sääntöjä, joilla epävarmuuteen voidaan varautua julkisen talouden kannalta. Esimerkkinä toteutettavasta säännöstä, jolla eläkejärjestelmässä varaudutaan väestöepävarmuuteen, on vuoden 2005 uudistukseen sisältyvä elinaikakorjaus, jota ensimmäisen kerran sovelletaan vuonna 2010.

Vuoden 2000 nykyistä korkeammilla veroasteilla julkinen talous vaikutti olevan sillä tavoin kestävämmällä uralla, että nettovarojen ja tulevaisuudessa kerättäviä nettoverojen (verot miinus tulonsiirrot ja julkiset palvelut) summa oli positiivinen, kun silloisia vero- ja etuussääntöjä pidettiin voimassa tulevaisuudessakin. Positiivisen nettovara- ja nettoverosumman takia kestävyuden palauttaminen edellytti siis esimerkiksi verojen alentamista. Myös epävarmuutta haarukoivissa jakaumissa suurempi joukko kehityskulkuja oli sillä puolella, jossa oli tarvetta veronalennuksiin kuin sillä puolella, jossa olisi tarvittu veronkorotuksia.

Valtiovarainministeriön laskelmien mukaan vuodesta 2004 eteenpäin nykyisillä säännöillä lasketut kehityskulut näyttävät, että kestävyysongelma on nyt erimerkinen. Kestävyuden palauttaminen edellyttäisi veronkorotuksia tai menonvähennyksiä. Peruslaskelmassa julkinen talous ei kuitenkaan ole kovin kaukana kestävältä uralta. Sukupolvinäkökulmasta kestävyuden puute merkitsee sitä, että viime kädessä tulevat sukupolvet ovat vastuussa kestävyuden palauttamisesta. Toisaalta jos toimet tehdään nykysukupolvien kustannuksella, tehdään finanssipoliittinen reformi, jonka vaikutukset eri nykysukupolviin ovat selvitettävä kysymys.

## Lähteet

- Alho, J. (1998): A stochastic forecast of the population of Finland. Reviews 1998/4, Statistics Finland. Helsinki.
- Alho, J. & R. Vanne (2005): On Stochastic Generational Accounting (tulossa).
- Daniels, N. (1988): Am I My Parents' Keeper? An Essay on Justice Between the Young and the Old. New York & Oxford, Oxford University Press.
- Eläkekomitean mietintö (1960).
- Eläketurvakeskus (2002): Arvioita työmarkkinajärjestöjen sopiman yksityisalojen eläkeuudistuksen vaikutuksista. Työryhmäraportti. Eläketurvakeskuksen monisteita 40.
- Feist K., B. Raffelhüschen, R. Sullström & R. Vanne (1999): Finland: macroeconomic turnabout and intergenerational redistribution, in : EU Generational Accounting in Europe, European Economy, Reports and Studies No 1999:6, Office for the Official Publications of the EC, Luxemburg.
- Forss, M., J. Lassila, B. Lundqvist, J. Salonen & T. Valkonen (1998): Eläketurvan rahoitus ja ulkoiset shokit. Eläketurvakeskuksen tutkimuksia, 1998:1.
- Guillemard, A.M. (1999): Equity and distribution between generations: A challenge for the future of pensions and all social protection schemes, International Social Security Review 52.
- Hjerppe, R. (1989): The Finnish Economy 1860–1985, Growth and structural change. Bank of Finland Publications, Studies on Finland's Economic Growth no. 13. Helsinki. Government Printing Centre.
- Hämäläinen, U. (2004): Nuorten tulojen ja toimeentulon palapeli. Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 2004:1.
- Kenc, T. & W. Perraudin (1996): Demography, Pensions and Welfare: Fertility Shocks and the Finnish Economy. VATT-keskustelualoitteita 131.
- Lassila, J., H. Palm & T. Valkonen (1996): Pension Policy, Current Account and Interest Rates. Muistio.
- Lassila, J. H. Palm & T. Valkonen (1997): Pension Policies and International Capital Mobility in: D.P.Broer ja E. Westerhout Pension Policies and Public Debt in Dynamic CGE Models.
- Lassila, J. & T. Valkonen (1998): Perusturvan rahoitusvaihtoehdot ja niiden vaikutus talouden tehokkuuteen ja hyvinvointiin. Kansaneläkelaitos, sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 35.
- Lassila, J. & T. Valkonen (1999): Eläkerahastot ja väestön ikääntyminen. Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 1999:2.
- Lassila, J. & T. Valkonen (2000): Työeläkkeiden indeksointi, elinaikakorjaus ja väestön ikääntyminen. Eläketurvakeskuksen tutkimuksia, 2000:2.
- Lassila, J. & T. Valkonen (2002): Sosiaalimenot ja väestön ikääntyminen. ETLA B 187.
- Lassila, J. & T. Valkonen (2003): Hoivarahasto. Kunnallissalan kehittämissäätö. Vammala.

- Lassila, J. (2004): Bargaining on Pensions: The Finnish Pension Reform of 2001–2002 in Piekkola, H. & K. Snellman (ed.): *Collective Bargaining and Wage Formation*. Physica-Verlag.
- Parkkinen, P. (1993): Sukupolvien perinnöt Suomessa. VATT- keskustelualoitteita 58.
- Roos, J.P. (1987): *Suomalainen elämä. Tutkimus tavallisten suomalaisten elämäkerroista*. SKS. Helsinki.
- Snellman, H. (2003): Sallan suurin kylä - Göteborg. Tutkimus Ruotsin lappilaisista. SKS:n toimituksia 927. Tampere.
- Valkonen, T. (2002): Väestön ikääntyminen ja verotus. ETLA B 190.
- Valtiovarainministeriö VM (2004): Julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyys. Muistio kansantalousosasto 27.9.2004/JTU.
- Valtioneuvoston kanslia VNK (1994): Sukupolvien välinen tulonjako. Sukupolvityöryhmän loppuraportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1994/3.
- Valtioneuvoston kanslia VNK (1997): Reilu ja rohkea – vastuun ja osaamisen Suomi. Valtioneuvoston tulevaisuusselonteko eduskunnalle, osa 2. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1997/2.
- Vanne, R. (1998): Julkinen talous ja sukupolvet – Suomen sukupolvitilinpito. VATT- keskustelualoitteita 171.
- Vanne, R. (2002): The Finnish generational accounting revisited. *Nordic Journal of Political Economy*, 28, 13–25.
- Wilska, T.A. (2004): Nuorten kollektiivinen sukupolvitietoisuus nuorisobarometrin valossa, teoksessa Wilska T.A. (toim.) *Oman elämänsä yrittäjät? Nuorisobarometri 2004*. Opetusministeriö, nuorisoasiain neuvottelukunnan julkaisuja 28.
- Virtanen, M. (2001): Fennomaanien perilliset. Poliittiset traditiot ja sukupolvien dynamiikka. SKS. Helsinki.



## LIITE: JULKISEN TALouden KESTÄVYYSLASKELMAT

### Työllisyysaste 72 % - Tuottavuuden kasvuvauhti 2–2,5 %/vuosi

#### "Perus - Perus"

#### Ikäsidonnaiset ja työttömyysmenot, % kokonaistuotannosta

	2005	2010	2020	2030	2040	2050
Työeläkkeet	9,6	10,5	12,3	13,4	13,2	13,1
Kansaneläkkeet	2	1,8	1,5	1,3	1,1	0,9
Sosiaali- ja terveyspalvelut	7,4	7,6	8,4	9,4	10	10,2
Sairausvakuutus	2,5	2,7	3	3,2	3,3	3,3
Opetus	5,8	5,6	5,6	5,6	5,5	5,4
Työttömyys	1,8	1,6	1,3	0,9	0,8	0,8
Yhteensä	29,1	29,8	32,1	33,8	33,9	33,7

#### Julkisen talouden tasapaino suhteessa kokonaistuotantoon, %

	2005	2010	2020	2030	2040	2050
Työeläkelaitokset	2,7	2,6	2,6	2,4	2,5	2,8
Muu julkinen talous	-0,5	-0,6	-1,6	-3,4	-4,5	-5,9
Koko julkinen talous	2,2	2	1	-1	-2,1	-3,1

#### Julkisen talouden nettovelka suhteessa kokonaistuotantoon, %

	2005	2010	2020	2030	2040	2050
Työeläkelaitokset	-50,3	-55,4	-60	-60,1	-59,5	-62,5
Muu julkinen talous	35,1	32,3	30,7	42,4	63,1	87,5
Koko julkinen talous	-15,2	-23,1	-29,3	-17,7	3,6	25

#### Laskentaoletukset:

Työn tuottavuus kasvaa 2,0 prosenttia/vuosi vuoteen 2020 ja sen jälkeen 2,5 prosenttia

Työllisyysaste nousee 72 prosenttiin vuoteen 2030 mennessä ja pysyy vakiona sen jälkeen

Työttömyysaste alenee 4 prosenttiin vuoteen 2030 mennessä ja pysyy sen jälkeen vakiona

Reaalikorko on 3,5 prosenttia sekä velalle että työeläkelaitosten sijoituksille

Julkiset ikäsidonnaiset ja työttömyysmenot ennusteen mukaan

Muut julkiset menot (pl. korkomenot) vakiosuhteessa kokonaistuotantoon

Veroaste on vakio 44,8 prosenttia suhteessa kokonaistuotantoon

Inflaatio on 2 prosenttia vuodessa

Lähde: Valtiovarainministeriö, 24.9.2004.

---

**Työllisyysaste 72 % - Tuottavuuden kasvuvauhti 1,75–2 %****"Perus - EU:n oletus"**

---

**Ikäsidonnaiset ja työttömyysmenot, % kokonaistuotannosta**

	<b>2005</b>	<b>2010</b>	<b>2020</b>	<b>2030</b>	<b>2040</b>	<b>2050</b>
Työeläkkeet	9,6	10,6	12,8	14,3	14,4	14,3
Kansaneläkkeet	2	1,8	1,5	1,3	1,1	0,9
Sosiaali- ja terveyspalvelut	7,4	7,6	8,4	9,3	10	10,1
Sairausvakuutus	2,5	2,7	3	3,2	3,2	3,3
Opetus	5,8	5,6	5,6	5,6	5,5	5,4
Työttömyys	1,8	1,8	1,4	1	0,9	0,8
Yhteensä	29,1	30,1	32,7	34,7	35,1	34,8

**Julkisen talouden tasapaino suhteessa kokonaistuotantoon, %**

	<b>2005</b>	<b>2010</b>	<b>2020</b>	<b>2030</b>	<b>2040</b>	<b>2050</b>
Työeläkelaitokset	2,7	2,6	2,5	2,1	1,9	2
Muu julkinen talous	-0,5	-0,7	-2,1	-4,7	-6,7	-8,8
Koko julkinen talous	2,2	1,9	0,4	-2,6	-4,8	-6,8

**Julkisen talouden nettovelka suhteessa kokonaistuotantoon, %**

	<b>2005</b>	<b>2010</b>	<b>2020</b>	<b>2030</b>	<b>2040</b>	<b>2050</b>
Työeläkelaitokset	-50,3	-55,8	-62,2	-63,4	-61,2	-60,8
Muu julkinen talous	35,1	32,6	35,5	55,8	90,2	134,6
Koko julkinen talous	-15,2	-23,2	-26,7	-7,6	29	73,8

**Laskentaoletukset:**

Työn tuottavuus kasvaa 2,0 prosenttia/vuosi vuoteen 2010 ja sen jälkeen 1,75 prosenttia

Työllisyysaste nousee 72 prosenttiin vuoteen 2030 mennessä ja pysyy ennallaan sen jälkeen

Reaalikorko on 3,5 prosenttia sekä velalle että työeläkelaitosten sijoituksille

Julkiset ikäsidonnaiset ja työttömyysmenot ennusteen mukaisina

Muut julkiset menot (pl. korkomenot) vakiosuhteessa kokonaistuotantoon

Veroaste pidetään vakiona 44,8 prosenttina suhteessa kokonaistuotantoon

Inflaatio on 2 prosenttia vuodessa

---

**Työllisyysaste nykyisellään - Tuottavuuden kasvuvauhti 2–2,5 %/vuosi****"Pessimistinen - Perus"**

---

**Ikäsidonnaiset ja työttömyysmenot, % kokonaistuotannosta**

	<b>2005</b>	<b>2010</b>	<b>2020</b>	<b>2030</b>	<b>2040</b>	<b>2050</b>
Työeläkkeet	9,6	10,7	13	14,2	13,8	13,5
Kansaneläkkeet	2	1,8	1,5	1,3	1,1	0,9
Sosiaali- ja terveyspalvelut	7,4	7,7	8,7	9,9	10,5	10,7
Sairausvakuutus	2,5	2,7	3,1	3,3	3,4	3,4
Opetus	5,8	5,6	5,6	5,6	5,5	5,4
Työttömyys	1,8	1,8	1,8	1,7	1,6	1,5
Yhteensä	29,1	30,3	33,7	36	35,9	35,4

**Julkisen talouden tasapaino suhteessa kokonaistuotantoon, %**

	<b>2005</b>	<b>2010</b>	<b>2020</b>	<b>2030</b>	<b>2040</b>	<b>2050</b>
Työeläkelaitokset	2,7	2,6	2,4	1,8	1,9	2,1
Muu julkinen talous	-0,5	-0,9	-3,5	-6,8	-9,2	-11,8
Koko julkinen talous	2,2	1,7	-1,1	-5	-7,3	-9,7

**Julkisen talouden nettovelka suhteessa kokonaistuotantoon, %**

	<b>2005</b>	<b>2010</b>	<b>2020</b>	<b>2030</b>	<b>2040</b>	<b>2050</b>
Työeläkelaitokset	-50,3	-56,3	-60,7	-57,4	-52,6	-51,8
Muu julkinen talous	35,1	34,2	44	74,5	117,8	167,6
Koko julkinen talous	-15,2	-22,1	-16,7	17,1	65,2	115,8

**Laskentaoletukset:**

Työn tuottavuus kasvaa 2,0 prosenttia/vuosi vuoteen 2020 ja sen jälkeen 2,5 prosenttia

Työllisyysaste pysyy noin 67,5 prosentissa ja työttömyysaste 9 prosentissa

Reaalikorko on 3,5 prosenttia sekä velalle että työeläkelaitosten sijoituksille

Julkiset ikäsidonnaiset ja työttömyysmenot ennusteen mukaisina

Muut julkiset menot (pl. korkomenot) vakiosuhteessa kokonaistuotantoon

Veroaste pidetään vakiona 44,8 prosenttina suhteessa kokonaistuotantoon

Inflaatio on 2 prosenttia vuodessa

---

**Työllisyysaste 72 % - Tuottavuuden kasvuvauhti 1,5–2 %/vuosi****"Perus - Pessimistinen"**

---

**Ikäsidonnaiset ja työttömyysmenot, % kokonaistuotannosta**

	<b>2005</b>	<b>2010</b>	<b>2020</b>	<b>2030</b>	<b>2040</b>	<b>2050</b>
Työeläkkeet	9,6	10,8	12,9	14,2	14,1	13,9
Kansaneläkkeet	2	1,8	1,5	1,3	1,1	0,9
Sosiaali- ja terveyspalvelut	7,4	7,6	8,4	9,3	10	10,2
Sairausvakuutus	2,5	2,7	3	3,2	3,2	3,3
Opetus	5,8	5,6	5,6	5,6	5,5	5,4
Työttömyys	1,8	1,8	1,4	1,1	0,9	0,8
Yhteensä	29,1	30,3	32,8	34,7	34,8	34,5

**Julkisen talouden tasapaino suhteessa kokonaistuotantoon, %**

	<b>2005</b>	<b>2010</b>	<b>2020</b>	<b>2030</b>	<b>2040</b>	<b>2050</b>
Työeläkelaitokset	2,7	2,5	2,5	2,1	2,1	2,4
Muu julkinen talous	-0,5	-0,8	-2,4	-4,7	-6,4	-8,6
Koko julkinen talous	2,2	1,7	0,1	-2,6	-4,3	-6,2

**Julkisen talouden nettovelka suhteessa kokonaistuotantoon, %**

	<b>2005</b>	<b>2010</b>	<b>2020</b>	<b>2030</b>	<b>2040</b>	<b>2050</b>
Työeläkelaitokset	-50,3	-56,9	-62,1	-61,9	-59,9	-61,2
Muu julkinen talous	35,1	34,2	38,3	57,7	88,9	127,4
Koko julkinen talous	-15,2	-22,7	-23,8	-4,2	29	66,2

**Laskentaoletukset:**

Työn tuottavuus kasvaa 1,5 prosenttia/vuosi vuoteen 2020 ja sen jälkeen 2,0 prosenttia

Työllisyysaste nousee 72 prosenttiin ja työttömyysaste alenee 4 prosenttiin vuoteen 2030 mennessä

Reaalikorko on 3,5 prosenttia sekä velalle että työeläkelaitosten sijoituksille

Julkiset ikäsidonnaiset ja työttömyysmenot ennusteen mukaisina

Muut julkiset menot (pl. korkomenot) vakiosuhteessa kokonaistuotantoon

Veroaste pidetään vakiona 44,8 prosenttina suhteessa kokonaistuotantoon

Inflaatio on 2 prosenttia vuodessa

---

**Työllisyysaste 72 % - Tuottavuuden kasvuvauhti 2,5–3 %/vuosi****"Perus - Optimistinen"**

---

**Ikäsidonnaiset ja työttömyysmenot, % kokonaistuotannosta**

	<b>2005</b>	<b>2010</b>	<b>2020</b>	<b>2030</b>	<b>2040</b>	<b>2050</b>
Työeläkkeet	9,6	10,4	11,9	12,7	12,5	12,4
Kansaneläkkeet	2	1,8	1,5	1,2	1	0,8
Sosiaali- ja terveyspalvelut	7,4	7,6	8,4	9,4	10	10,2
Sairausvakuutus	2,5	2,7	3	3,2	3,3	3,3
Opetus	5,8	5,6	5,6	5,6	5,5	5,4
Työttömyys	1,8	1,8	1,3	1	0,9	0,8
Yhteensä	29,1	29,9	31,7	33,1	33,2	32,9

**Julkisen talouden tasapaino suhteessa kokonaistuotantoon, %**

	<b>2005</b>	<b>2010</b>	<b>2020</b>	<b>2030</b>	<b>2040</b>	<b>2050</b>
Työeläkelaitokset	2,7	2,6	2,7	2,5	2,8	3,2
Muu julkinen talous	-0,5	-0,2	-1	-2,3	-3,1	-3,8
Koko julkinen talous	2,2	2,4	1,7	0,2	-0,3	-0,6

**Julkisen talouden nettovelka suhteessa kokonaistuotantoon, %**

	<b>2005</b>	<b>2010</b>	<b>2020</b>	<b>2030</b>	<b>2040</b>	<b>2050</b>
Työeläkelaitokset	-50,3	-54,2	-56,8	-56,7	-56,9	-61,1
Muu julkinen talous	35,1	30,7	24,3	29,1	41,4	55,1
Koko julkinen talous	-15,2	-23,5	-32,5	-27,6	-15,5	-6

**Laskentaoletukset:**

Työn tuottavuus kasvaa 2,5 prosenttia/vuosi vuoteen 2020 ja sen jälkeen 3,0 prosenttia

Työllisyysaste nousee 72 prosenttiin ja työttömyysaste alenee 4 prosenttiin vuoteen 2030 mennessä

Reaalikorko on 3,5 prosenttia sekä velalle että työeläkelaitosten sijoituksille

Julkiset ikäsidonnaiset ja työttömyysmenot ennusteen mukaisina

Muut julkiset menot (pl. korkomenot) vakiosuhteessa kokonaistuotantoon

Veroaste pidetään vakiona 44,8 prosenttina suhteessa kokonaistuotantoon

Inflaatio on 2 prosenttia vuodessa

---

**Työllisyysaste nykyisellään - Tuottavuuden kasvuvauhti 1,5–2 %/vuosi****"Pessimistinen - Pessimistinen"**

---

**Ikäsidonnaiset ja työttömyysmenot, % kokonaistuotannosta**

	<b>2005</b>	<b>2010</b>	<b>2020</b>	<b>2030</b>	<b>2040</b>	<b>2050</b>
Työeläkkeet	9,6	10,9	13,4	14,8	14,6	14,3
Kansaneläkkeet	2	1,8	1,6	1,4	1,2	1
Sosiaali- ja terveyspalvelut	7,4	7,7	8,8	9,9	10,5	10,7
Sairausvakuutus	2,5	2,7	3,1	3,3	3,4	3,4
Opetus	5,8	5,6	5,6	5,6	5,5	5,4
Työttömyys	1,8	1,8	1,8	1,7	1,6	1,5
Yhteensä	29,1	30,5	34,3	36,7	36,8	36,3

**Julkisen talouden tasapaino suhteessa kokonaistuotantoon, %**

	<b>2005</b>	<b>2010</b>	<b>2020</b>	<b>2030</b>	<b>2040</b>	<b>2050</b>
Työeläkelaitokset	2,7	2,7	2,5	1,9	1,9	2,1
Muu julkinen talous	-0,5	-1,3	-4,4	-8,2	-11,3	-14,9
Koko julkinen talous	2,2	1,4	-1,9	-6,3	-9,4	-12,8

**Julkisen talouden nettovelka suhteessa kokonaistuotantoon, %**

	<b>2005</b>	<b>2010</b>	<b>2020</b>	<b>2030</b>	<b>2040</b>	<b>2050</b>
Työeläkelaitokset	-50,3	-56,1	-65,6	-64,4	-60	-59,2
Muu julkinen talous	35,1	36,8	53,2	93,3	149,9	218,7
Koko julkinen talous	-15,2	-19,3	-12,4	28,9	89,9	159,5

---

**Laskentaoletukset:**

Työn tuottavuus kasvaa 1,5 prosenttia/vuosi vuoteen 2020 ja sen jälkeen 2,0 prosenttia

Työllisyysaste pysyy nykyisellä 67,5 prosentin tasolla

Työttömyysaste pysyy 9 prosentissa

Reaalikorko on 3,5 prosenttia sekä velalle että työeläkelaitosten sijoituksille

Julkiset ikäsidonnaiset ja työttömyysmenot ennusteen mukaisina

Muut julkiset menot (pl. korkomenot) vakiosuhteessa kokonaistuotantoon

Veroaste pidetään vakiona 44,8 prosenttina suhteessa kokonaistuotantoon

Inflaatio on 2 prosenttia vuodessa

---

**Työllisyysaste nykyisellään - Tuottavuuden kasvuvauhti 2,5–3 %/vuosi****"Pessimistinen - Optimistinen"**

---

**Ikäsidonnaiset ja työttömyysmenot, % kokonaistuotannosta**

	2005	2010	2020	2030	2040	2050
Työeläkkeet	9,6	10,5	12,5	13,5	13	12,7
Kansaneläkkeet	2	1,8	1,5	1,2	1	0,8
Sosiaali- ja terveyspalvelut	7,4	7,7	8,8	10	10,6	10,8
Sairausvakuutus	2,5	2,7	3,1	3,3	3,4	3,5
Opetus	5,8	5,6	5,6	5,6	5,5	5,4
Työttömyys	1,8	1,8	1,7	1,7	1,6	1,5
Yhteensä	29,1	30,1	33,2	35,3	35,1	34,7

**Julkisen talouden tasapaino suhteessa kokonaistuotantoon, %**

	2005	2010	2020	2030	2040	2050
Työeläkelaitokset	2,7	2,6	2,5	2,1	2,2	2,6
Muu julkinen talous	-0,5	-0,8	-3	-5,8	-7,7	-8,5
Koko julkinen talous	2,2	1,8	-0,5	-3,7	-5,5	-5,9

**Julkisen talouden nettovelka suhteessa kokonaistuotantoon, %**

	2005	2010	2020	2030	2040	2050
Työeläkelaitokset	-50,3	-54,9	-57,9	-55	-51,6	-52,8
Muu julkinen talous	35,1	32,6	37,7	62,2	95,8	132,3
Koko julkinen talous	-15,2	-22,3	-20,2	7,2	44,2	79,5

**Laskentaoletukset:**

Työn tuottavuus kasvaa 2,5 prosenttia/vuosi vuoteen 2020 ja sen jälkeen 3,0 prosenttia

Työllisyysaste pysyy 67,5 prosentissa ja työttömyysaste 9 prosentissa

Reaalikorko on 3,5 prosenttia sekä velalle että työeläkelaitosten sijoituksille

Julkiset ikäsidonnaiset ja työttömyysmenot ennusteen mukaisina

Muut julkiset menot (pl. korkomenot) vakiosuhteessa kokonaistuotantoon

Veroaste pidetään vakiona 44,8 prosenttina suhteessa kokonaistuotantoon

Inflaatio on 2 prosenttia vuodessa

---

**Työllisyysaste 75 % - Tuottavuuden kasvuvauhti 1,5–2 %/vuosi****"Optimistinen - Pessimistinen"**

---

**Ikäsidonnaiset ja työttömyysmenot, % kokonaistuotannosta**

	<b>2005</b>	<b>2010</b>	<b>2020</b>	<b>2030</b>	<b>2040</b>	<b>2050</b>
Työeläkkeet	9,6	10,4	12,2	13,7	13,7	13,5
Kansaneläkkeet	2	1,8	1,5	1,2	1	0,8
Sosiaali- ja terveyspalvelut	7,4	7,3	7,9	8,9	9,5	9,6
Sairausvakuutus	2,5	2,6	2,8	3,1	3,1	3,2
Opetus	5,8	5,6	5,6	5,6	5,5	5,4
Työttömyys	1,8	1,7	1,2	1,1	0,9	0,8
Yhteensä	29,1	29,4	31,2	33,6	33,7	33,3

**Julkisen talouden tasapaino suhteessa kokonaistuotantoon, %**

	<b>2005</b>	<b>2010</b>	<b>2020</b>	<b>2030</b>	<b>2040</b>	<b>2050</b>
Työeläkelaitokset	2,7	2,7	2,8	2,4	2,4	2,6
Muu julkinen talous	-0,5	0	-0,2	-1,9	-2,8	-3,5
Koko julkinen talous	2,2	2,7	2,6	0,5	-0,4	-0,9

**Julkisen talouden nettovelka suhteessa kokonaistuotantoon, %**

	<b>2005</b>	<b>2010</b>	<b>2020</b>	<b>2030</b>	<b>2040</b>	<b>2050</b>
Työeläkelaitokset	-50,3	-55,7	-63,4	-66,5	-65,7	-67,6
Muu julkinen talous	35,1	30,9	21,3	24,6	38,3	54
Koko julkinen talous	-15,2	-24,8	-42,1	-41,9	-27,4	-13,6

**Laskentaoletukset:**

Työn tuottavuus kasvaa 1,5 prosenttia/vuosi vuoteen 2020 ja sen jälkeen 2,0 prosenttia

Työllisyysaste nousee 75 prosenttiin vuoteen 2015 mennessä ja pysyy sen jälkeen ennallaan

Reaalikorko on 3,5 prosenttia sekä velalle että työeläkelaitosten sijoituksille

Julkiset ikäsidonnaiset ja työttömyysmenot ennusteen mukaisina

Muut julkiset menot (pl. korkomenot) vakiosuhteessa kokonaistuotantoon

Veroaste pidetään vakiona 44,8 prosenttina suhteessa kokonaistuotantoon

Inflaatio on 2 prosenttia vuodessa



---

**Työllisyysaste 75 % - Tuottavuuden kasvuvauhti 2–2,5 %/vuosi****"Optimistinen - Perus"**

---

**Ikäsidonnaiset ja työttömyysmenot, % kokonaistuotannosta**

	2005	2010	2020	2030	2040	2050
Työeläkkeet	9,6	10,2	11,8	13,1	13	12,8
Kansaneläkkeet	2	1,8	1,5	1,3	1,1	0,9
Sosiaali- ja terveyspalvelut	7,4	7,3	7,9	8,9	9,5	9,7
Sairausvakuutus	2,5	2,6	2,9	3,1	3,1	3,2
Opetus	5,8	5,6	5,6	5,6	5,5	5,4
Työttömyys	1,8	1,6	1,2	0,8	0,7	0,7
Yhteensä	29,1	29,1	30,9	32,8	32,9	32,7

**Julkisen talouden tasapaino suhteessa kokonaistuotantoon, %**

	2005	2010	2020	2030	2040	2050
Työeläkelaitokset	2,7	2,6	2,7	2,4	2,5	2,8
Muu julkinen talous	-0,5	0,5	0,2	-1,1	-1,6	-2,2
Koko julkinen talous	2,2	3,1	2,9	1,3	0,9	0,7

**Julkisen talouden nettovelka suhteessa kokonaistuotantoon, %**

	2005	2010	2020	2030	2040	2050
Työeläkelaitokset	-50,3	-54,2	-59,5	-61,3	-60,4	-62,8
Muu julkinen talous	35,1	28,7	15,4	15	22,7	31,3
Koko julkinen talous	-15,2	-25,5	-44,1	-46,3	-37,7	-31,5

**Laskentaoletukset:**

Työn tuottavuus kasvaa 2,0 prosenttia/vuosi vuoteen 2020 ja sen jälkeen 2,5 prosenttia

Työllisyysaste nousee 75 prosenttiin vuonna 2015 ja pysyy sen jälkeen vakiona

Reaalikorko on 3,5 prosenttia sekä velalle että työeläkelaitosten sijoituksille

Julkiset ikäsidonnaiset ja työttömyysmenot ennusteen mukaisina

Muut julkiset menot (pl. korkomenot) vakiosuhteessa kokonaistuotantoon

Veroaste pidetään vakiona 44,8 prosenttina suhteessa kokonaistuotantoon

Inflaatio on 2 prosenttia vuodessa

---

**Työllisyysaste 75 % - Tuottavuuden kasvuvauhti 2,5–3 %/vuosi****"Optimistinen - Optimistinen"**

---

**Ikäsidonnaiset ja työttömyysmenot, % kokonaistuotannosta**

	2005	2010	2020	2030	2040	2050
Työeläkkeet	9,6	10	11,2	12,3	12,1	12
Kansaneläkkeet	2	1,8	1,5	1,2	1	0,8
Sosiaali- ja terveyspalvelut	7,4	7,3	7,9	8,9	9,5	9,7
Sairausvakuutus	2,5	2,6	2,9	3,1	3,1	3,2
Opetus	5,8	5,6	5,6	5,6	5,5	5,4
Työttömyys	1,8	1,6	1,2	0,8	0,7	0,7
Yhteensä	29,1	28,9	30,3	31,9	31,9	31,8

**Julkisen talouden tasapaino suhteessa kokonaistuotantoon, %**

	2005	2010	2020	2030	2040	2050
Työeläkelaitokset	2,7	2,7	2,9	2,7	2,8	3,1
Muu julkinen talous	-0,5	1	1,5	0,7	0,6	0,8
Koko julkinen talous	2,2	3,7	4,4	3,4	3,4	3,9

**Julkisen talouden nettovelka suhteessa kokonaistuotantoon, %**

	2005	2010	2020	2030	2040	2050
Työeläkelaitokset	-50,3	-52,9	-57,3	-59,2	-59,2	-62,3
Muu julkinen talous	35,1	25,7	4,3	-5,8	-8,1	-11
Koko julkinen talous	-15,2	-27,2	-53	-65	-67,3	-73,3

**Laskentaoletukset:**

Työn tuottavuus kasvaa 2,5 prosenttia/vuosi vuoteen 2020 ja sen jälkeen 3,0 prosenttia

Työllisyysaste nousee 75 prosenttiin vuonna 2015 ja pysyy sen jälkeen vakiona

Reaalikorko on 3,5 prosenttia sekä velalle että työeläkelaitosten sijoituksille

Julkiset ikäsidonnaiset ja työttömyysmenot ennusteen mukaisina

Muut julkiset menot (pl. korkomenot) vakiosuhteessa kokonaistuotantoon

Veroaste pidetään vakiona 44,8 prosenttina suhteessa kokonaistuotantoon

Inflaatio on 2 prosenttia vuodessa





VALTIOEUVESTON KANSLIA

SNELLMANINKATU 1, HELSINKI  
PL 23, 00023 VALTIOEUVOSTO  
p. (09) 16001 | (09) 57811  
f. (09) 1602 2165  
s-posti kirjaamo@vnk.fi  
[www.vnk.fi/julkaisut](http://www.vnk.fi/julkaisut)

ISSN ja  
ISBN numero



VALTIONEUVOSTON KANSLIA



## Ikääntyminen voimavarana

Tulevaisuusselonteon liiteraportti 5



# Ikääntyminen voimavarana

Tulevaisuusselonteon liiteraportti 5

ISBN 952-5354-75-X  
ISSN 0782-6028

Painotyö: Edita Prima Oy, Helsinki 2004  
Julkaisija: Valtioneuvoston kanslia



**Julkaisija:**  
**VALTIONEUVOSTON KANSLIA**

**KUVAILULEHTI**  
**18.11.2004**

**Tekijät:**

Mikko Kautto (toim.) luku 1, Simo Koskinen luku 2, Antti Karisto luku 3, Jaakko Kiander, Marja Riihelä ja Risto Sullström luku 4, Tarmo Valkonen luku 5, Tuija Martelin, Päivi Sainio ja Seppo Koskinen luku 6, Marja Vaarama luku 7 ja Juhani Lehto luku 8

**Julkaisun laji:**

Raportti

**Toimeksiantaja:**

Valtioneuvoston kanslia

**Julkaisun nimi**

Ikääntyminen voimavarana - Tulevaisuusselonteon liiteraportti 5

**Tiivistelmä:**

Tässä tulevaisuusselonteon liiteraportissa arvioidaan ikääntyneiden voimavaroja, aktiivista ikääntymistä ja yhteiskuntapolitiikan suuntaamista nopeasti ikääntyvässä yhteiskunnassa. Näkökulma ikääntymiseen on mahdollisuuksia etsivä. Raportin tavoitteena on esitellä voimavara-ajattelua, kolmatta ikää koskevia pohdintoja sekä aktiivisen ikääntymisen sisältöä.

Ikääntymistutkimuksessa on jo pitkään puhuttu mm. kolmannesta iästä, vahvasta vanhenemisesta, terveestä vanhenemisesta, aktiivisesta ikääntymisestä, tuottavasta ikääntymisestä ja voimavaroista. Niiden taustalta löytyvät muuttuneet ikäkäsitykset, vanhempien ihmisten erilaisuuden tunnistaminen sekä parantunut terveys ja toimintakyky. Tämän seurauksena ikääntyneet voivat olla voimavara monilla tavoin ja eri lohkoilla, mm. työelämässä, vapaaehtois- ja järjestötyössä, omaishoidossa ja muussa hoivassa, koulutuksessa ja kokemuksen siirtämisessä. Yhteiskuntapolitiikan suuntaamisessa voimavara-ajattelu on kuitenkin ollut vähäistä. Voimavarojen pohtimisen tekee tärkeäksi se, että Suomen väestön ikärakenteen muutoksessa on seuraavien kahdenkymmenen vuoden aikana kyse nimenomaan 65 vuotta täyttäneiden vaan ei vielä hoitoa ja hoivaa määrän absoluuttisesta kasvusta. Tämä väestöryhmä on edeltäjiään koulutetumpi, vauraampi ja terveempi.

Voimavaroja arvioidaan raportissa kahdesta suunnasta. Yhtäältä selvitetään ikääntyneiden ihmisten erilaisia voimavaroja ja niiden suuntaamista yhteiskunnassa, esim. työssä tai muussa toiminnassa (luvut 2 ja 3) ja esitetään tähän liittyviä taloudellisia näkökantoja (luvut 4 ja 5). Toisaalta raportissa arvioidaan toimintakyvyn kehitystä (luku 6) ja tämän kehityksen vaikutusta hoidon ja hoivan palvelutarpeisiin (luvut 7 ja 8).

Ihmisten aktiivisuuden ja voimavarojen tukeminen sekä toimintakykyyn panostaminen voi olla oivallista ikääntymispolitiikkaa. Aktiiviseen ikääntymiseen satsaamisen potentiaalinen lupaus yhteiskunnan kannalta on paitsi hoito- ja hoivapalveluiden kustannusten vähentyminen myös lisääntyneestä aktiivisuudesta koitua hyöty yhteiskuntaelämän eri lohkoilla.

**Avainsanat:**

voimavara, kolmas ikä, aktiivinen ikääntyminen, toimintakyky, palvelutarve

**Muut tiedot:**

Raportti on yksi tulevaisuusselonteon viidestä liiteraportista

**Sarjan nimi ja numero:**

Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 33/2004

**ISSN:**

0782-6028

**ISBN:**

952-5354-75-X

**Kokonaissivumäärä:**

202

**Kieli:**

Fi

**Hinta:**

**Luottamuksellisuus:**

julkinen

**Jakaja:**

Valtioneuvoston kanslia

**Kustantaja:**

Valtioneuvoston kanslia



## Sisällys

1	IKÄÄNTYNEET RESURSSINA, IKÄÄNTYMINEN MAHDOLLISUUTENA <i>Mikko Kautto</i> .....	7
2	IKÄÄNTYNEITTEN VOIMAVARAT <i>Simo Koskinen</i> .....	24
3	KOLMAS IKÄ – UUSI NÄKÖKULMA VÄESTÖN IKÄÄNTYMISEEN <i>Antti Karisto</i> .....	91
4	IKÄÄNTYNEIDEN KULUTUSKÄYTTÄYTYMINEN: MITEN TULEVAISUUDEN ELÄKELÄISET KULUTTAVAT? <i>Jaakko Kiander, Marja Riihelä ja Risto Sullström</i> .....	104
5	KOLMAS IKÄ KANSANTALOUDELLISESTA NÄKÖKULMASTA <i>Tarmo Valkonen</i> .....	112
6	IKÄÄNTYVÄN VÄESTÖN TOIMINTAKYVYN KEHITYS <i>Tuija Martelin, Päivi Sainio ja Seppo Koskinen</i> .....	117
7	IKÄÄNTYNEIDEN TOIMINTAKYKY JA PALVELUT – NYKYTILA JA VUOSI 2015 <i>Marja Vaarama</i> .....	131
8	VÄESTÖN IKÄÄNTYMINEN JA TERVEYDENHUOLLON TARVE <i>Juhani Lehto</i> .....	199



# 1 IKÄÄNTYNEET RESURSSINA, IKÄÄNTYMINEN MAHDOLLISUUTENA

*Mikko Kautto*

## **Johdanto**

Tässä tulevaisuusselonteon liiteraportissa *arvioidaan ikääntyneiden voimavaroja ja aktiivista ikääntymistä* sekä näiden merkitystä yhteiskuntapolitiikan suuntaamiselle nopeasti ikääntyvässä yhteiskunnassa. Tulevaisuudessa Suomessa on merkittävästi enemmän 65 vuotta täyttäneitä. Toisaalta he ovat aikaisempia eläkeläissukupolvia terveempiä ja vauraampia. Yhteiskuntapolitiikan suuntaamisen kannalta tämä väestönosa nostaa esiin kaksi keskeistä tavoitetta. Yhtäältä tulee mahdollistaa ihmisten terve ja aktiivinen ikääntyminen. Toisaalta kannattaa myös miettiä miten ikääntyvien voimavaroja voidaan hyödyntää yhteiskunnan kehityksessä.

Raportin tavoitteena on esitellä voimavara-ajattelua, kolmatta ikää koskevia pohdintoja sekä aktiivisen ikääntymisen sisältöä. Käsitteet ja niiden aihepiirit ovat kohtalaisen tuoreita ja sisällöltään kehityksessä. Ikääntyneiden voimavarojen ajattelu – puhumattakaan niiden hyödyntämisestä – on kaikkialla maailmassa koko lailla uusi asia. Suomessakaan ei ole juuri pohdittu ikääntyneiden voimavaroja politiikan näkökulmasta saati rakennettu sen varaan aktiivisen ikääntymisen politiikkaa.

Tässä raportin johdannossa selvitetään aluksi raportin lähtökohtia, minkä yhteydessä esitellään myös raportin kirjoitusten perusjuonne ja keskinäiset yhteydet. Tämän jälkeen esitellään tulevaisuusselonteon taustatyössä esille nousseita näkemyksiä siitä, kuinka ikääntyminen voi avata myös mahdollisuuksia. Kolmanneksi tiivistetään raportissa olevien kirjoitusten pääviestit. Tältä osin tavoitteena on kirjata se, mitä yhteiskuntapolitiikan muotoilussa tulisi ottaa huomioon, jos voimavarojen lisäämisen ja hyödyntämisen näkökulmat otetaan vakavasti.

## **Raportin lähtökohdat**

*Ikääntyneiden voimavarat ja kolmas ikä*

Positiivisille urille suuntaavaa ajattelua herätetään tässä raportissa aluksi Lapin yliopiston sosiaaligerontologian professori Simo Koskisen artikkelilla, joka tarkastelee ikääntyneiden voimavaroja useasta eri suunnasta. Koskinen esittelee kuinka gerontologisessa tutkimuksessa ja muussa ikääntymistutkimuksessa on jo pitkään puhuttu mm. kolmannesta iästä, vahvasta vanhenemisesta, terveestä vanhenemisesta, aktiivisesta ikääntymisestä, tuottavasta ikääntymisestä ja voi-

mavaroista. Niiden taustalta löytyvät muuttuneet ikäkäsitykset, vanhempien ihmisten erilaisuuden tunnistaminen sekä parantunut terveys ja toimintakyky. Koskinen käy läpi kuinka ikääntyneet voivat olla voimavara monilla tavoin ja eri lohkoilla, mm. työelämässä, vapaaehtois- ja järjestötyössä, omaishoidossa ja muussa hoivassa, koulutuksessa ja kokemuksen siirtämisessä. Tutkimuksissa on myös viitattu siihen kuinka yhteiskunnassa vallalla olevat käytännöt, politiikat, lainsäädäntö ym. osaltaan vaikuttavat aktiiviseen ikääntymiseen.

Koskinen kirjoituksesta tulee hyvin esille myös se, että kun puhutaan 65 vuotta täyttäneistä, ollaan tekemisissä hyvin heterogeenisen väestön kanssa. Heterogeenisyyttä ilmentää mm. se, ettei yli 65-vuotiaille ole enää käytettävissä yhteistä käsitettä. Vanhuksista puhuminen on häviämässä. Eläkeläis -termiäkin kyseenalaistetaan mutta sitä korvaamaan tullut *seniori* tai *seniorikansalainen* ei ole vakiintunut kielenkäyttöön. Keskustelu *kolmannesta iästä* viittaa syntymässä olevaan uuteen elämänvaiheeseen, jossa elinkaarelle sijoittuu työelämän ja vanhuuden väliin uudenlainen jakso. Tässä jaksossa elävät ihmiset ovat edeltäjiään koulutetumpia, vauraampia ja terveempiä. Heitä tulee olemaan myös määrällisesti paljon aikaisempaa enemmän. Tällä väestöllä on todennäköisesti toisenlaisia säästämis-, kulutus- ja muuta käyttäytymistä kuin muilla väestöryhmillä ja aikaisemmillä samassa iässä olleilla.

Koska Suomen väestön ikärakenteen muutoksessa on seuraavien kahdenkymmenen vuoden aikana kyse nimenomaan 65 vuotta vaan ei vielä 85 vuotta täytäneiden määrän absoluuttisesta kasvusta, raportissa on seuraavaksi Helsingin yliopiston yhteiskuntapolitiikan laitoksen professori Antti Kariston kirjoitus, jossa pohditaan millainen elämänvaihe tämä eläkkeelle siirtymisen jälkeinen mutta varsinaista vanhuutta edeltävä kolmas ikä on ja mitä siitä pitäisi ajatella yhteiskuntapolitiikan suuntaamisen näkökulmasta.

### *Aktiivinen ikääntyminen*

Raportin toisena teemana on voimavara-ajattelusta ponnistava tai ainakin sille sukua oleva *aktiivinen ikääntyminen*. Taustalta löytyy muuttunut ja edelleen muuttuva suhtautuminen vanhoihin ihmisiin. Viriiliyttä ja aktiivisuutta korostavissa kulttuureissa ikääntymistä on usein ajateltu negatiivisesti. Biologiseen vanhenemiseen on yhdistetty toimintakyvyn kaikenpuolinen heikkeneminen, kapasiteettien lasku, luopuminen, haurastuminen ja kuihtuminen. Alan Walkerin (2002) mukaan 1960-luvulla alettiin tällaista yleistä luopumis- tai taantumisteoriaa haastaa puhua *onnistuneesta ikääntymisestä* (successful ageing). Onnistuneen ikääntymisen teoreetikot esittivät, että työelämästä ja monista suhteista luopumisen sijaan eläkeläisten tuli pyrkiä kompensoimaan menetyksiä uusilla suhteilla ja aktiviteeteilla onnellisuutensa säilyttääkseen.

1980-luvulla ruvettiin puhumaan *tuottavasta ikääntymisestä* (productive ageing). Taustalla oli se, että ikä ei enää samalla tavalla näyttänyt ennustavan ihmisten suoriutumista. Monet eläkeläiset vastustivat sellaisia vanhentuneita käytäntöjä, joilla heidät lokeroitiin passiivisiksi sivustakatsojiksi. Tuottavan ikääntymisen ajatus on säilynyt ekonomistien ja poliitikkojen asialistalla ja näkynyt esimerkiksi niissä yhteyksissä, joissa on pohdittu ikääntyneiden ihmisten työhön osallistumisen lisäämistä. Aivan viime aikoina on lisääntyvästi ruvettu puhumaan *aktiivisesta ikääntymisestä* (active ageing). Käsite alkoi saada muotonsa 1990-luvulla WHO:n piirissä. Se korosti aluksi aktiivisuuden ja terveyden välistä yhteyttä. (Walker 2002; vrt. myös U.S. Department of Health and Human Services 1997; Avramov & Maskova 2003.)

Käsite on aivan viime vuosien aikana löytänyt tiensä kaikkien kansainvälisten järjestöjen ajatteluun, mutta sillä on järjestöstä riippuen erilainen sisältö. Kansainvälisistä järjestöistä YK ja WHO ovat yrittäneet luoda politiikan suunnittelulle voimavaralähtöistä ja tervettä ikääntymistä tukevaa viitekehystä (WHO 2002). Ne ovat aktiivisen ikääntymisen ohella puhuneet hyvästä yhteiskunnasta kaikenikäisille (*a society for all ages*) (ks. UN 2002, 2004). Näkökulma korostaa sukupolvien välistä riippuvuutta toisistaan ja niiden välisiä suhteita. Ikääntyminen ei tässä ajattelussa ole vain vanhoja ikäluokkia koskettava ilmiö vaan se koskettaa kaikkia ihmisiä ja tarkoittaa elinikäistä prosessia. Jo varhaislapsuudessa rakentuu myöhäiselämään vaikuttavia tekijöitä. Nuoruudessa puolestaan saavat alkunsa monet pysyväisluontoiset elintavat. Terveyden kehitykseen vaikuttavat vahvasti työikäisinä omaksumamme elämäntavat. Näkökulma siis korostaa ihmisen koko elämänkaarta tai elämänkulkua. Hyvään vanhuuteen ei vaikuteta vain vanhalla iällä.

Toiseksi se, miten yhteiskunta tukee elinikäistä kasvua ja kehitystä vaikuttaa ratkaisevasti myös siihen, millaisia ikääntyneet ovat korkeammalla iällä. Edelleen politiikalla voidaan vaikuttaa siihen, ettei alentunut toimintakyky johda tahattomaan riippuvuuteen muista tai vaikkapa osallistumismahdollisuuksien heikkene- mistä. Näkökulma siirtää fokusta yhteiskunnan erilaisiin rakenteisiin. Se korostaa ehkäisevää politiikkaa ja toimenpiteitä, joilla luodaan edellytyksiä aktiiviselle ja terveelle vanhuudelle.

Jotta elinvuosien pidentyminen olisi positiivinen asia, on huolehdittava elinvuosien sisällöstä, ts. terveydestä, toimintakyvystä ja osallistumismahdollisuuksista. "Aktiivinen ikääntyminen" on WHO:n mukaan prosessi, jossa "optimoidaan mahdollisuudet terveyteen, osallistumiseen ja turvallisuuteen, jotta ihmisten ikääntymisessä myös elämänlaatu paranee" (WHO 2002). WHO:n ikääntymisajatteluun kuuluu yksilöiden autonomian ja riippumattomuuden korostaminen.

Aktiivisen ikääntymisen näkökulma tuotiin näkyvästi esille YK:n ikääntymiskonferenssissa Madridissa vuonna 2002 mutta konferenssin jälkeen on eletty hil-

jaiseloa. Näyttää siltä, ettei yksikään maa ole ryhtynyt toteuttamaan "kaikenikäisten yhteiskunnan" edellyttämää politiikkaa (suullinen tieto, Kalache, WHO 2004). Selityksiä tälle voi olla useita. Ehkäisyn hyötyjä ei ehkä vieläkään olla laajasti ymmärretty. Ehkäisevä työ on vaikkapa tautien parantamiseen verrattuna varsin näkymätöntä ja sen tulokset näkyvät toteutumattomina kustannuksina. Kustannussäästöjä on vaikea esittää numeroina ja niiden suuruutta voidaan usein vain arvailla. Taustalla voi olla myös se, että aktiivisen ikääntymisen näkökulma on sympaattisuudesta huolimatta käytännössä liian epämääräinen tai laaja voidakseen toimia koherentin politiikan lähtökohtana. Poliitikot voivat myös arvailla ajatteluraamin lähtökohtia ja epäillä niiden konkreettisia seurauksia tai kustannusvaikutuksia.

Aktiiviseen ikääntymiseen viitataan välillä passiivisen ikääntymisen vastakohtana. Etenkin EU ja OECD näyttävät painottavan ikääntyneiden ihmisten resurssien suuntaamista aktiivisesti, yhteiskuntaa hyödyttävällä tavalla (ks. esim. OECD 2003; EU 2002 mutta myös EU 1999). Tällöin mietitään usein ikääntyneiden ihmisten työpanoksen lisäämistä joko tuottavassa työssä tai muussa toiminnassa. Esimerkiksi OECD on korostanut, että se miten eläkeläiset viettävät vapaa-aikaansa ei ole yhteiskunnan kehityksen ja talouskasvun kannalta lainkaan samantekevää. OECD on korostanut työnteon mahdollistamista ja sen miettimistä, miten yhteiskuntapolitiikalla voidaan vaikuttaa ikääntyneiden ajankäyttöön niin, että entistä useampi käyttäisi aikaansa "aktiivisella tavalla". Aktiivista ajankäyttöä on OECD:n mukaan esimerkiksi työntekeä, järjestötoimintaa ja hoivatyötä. Passiiviseksi ajankäytöksi OECD listaa esimerkiksi televisionkatselun. Näkökulma on lähellä em. tuottavan ikääntymisen ajattelua. Se näyttäytyy helposti ekonomistisena ja instrumentaalisenä, kun aktiivisuuden lisäämistä perustellaan kustannusten vähentämisyillä. Ajankäyttötutkimuksia on hyödynnetty "aktiivisen" ja "passiivisen" ajan kehitykseen ja jakautumiseen esim. eri ikäryhmillä ja eri maissa (ks. esim. Niemi 2003).

Aktiivisella ikääntymisellä näyttää siis olevan kaksi pääsisältöä. Yhtäältä pohditaan ikääntyneiden tai kolmasikäisten taloudellista potentiaalia, toisaalta pyritään kohentamaan tai säilyttämään tämän kasvavan joukon toimintakykyä terveyden edistämisen näkökulmasta. Tässä raportissa on haluttu tarkastella sekä aktiivisen ikääntymisen taloudellista sisältöä että sen terveydellistä puolta.

Taloustieteellisesti virittyneen aktiivisen ikääntymisen pohdinnan aloittaa kulutustutkimusaineiston tarkastelu ikäryhmittäin. Jaakko Kiander, Marja Riihelä ja Risto Sullström VATT:sta tarkastelevat millaista kulutuskysyntää lisääntyvä kolmasikäisten joukko oikein tuottaa? Miten eri ikäryhmien kulutusikäytyminen eroaa toisistaan? Raportissa on tämän jälkeen vuorossa ETLAn tutkimuspäällikkö Tarmo Valkosen kommenttikirjoitus, joka erittelee sitä, mitä taloustiede sanoo vanhempien ihmisten määrän kasvun vaikutuksista kansantalouden kehitykseen.



Aktiivisen ikääntymisen teemaa lähestytään tämän jälkeen *toimintakyvyn* kautta. Toimintakyvyn riittävyys määrittää viime kädessä aktiivisuutta eri rintamalla. KTL:n tutkijat Tuija Martelin, Päivi Sainio ja Seppo Koskinen esittelevät tapahtunutta toimintakyvyn parantumista ja arvioivat sen valossa tulevaa kehitystä. He kysyvät lisääntyvätkö suomalaisten toimintakykyiset vuodet, vai merkitseekö elinvuosien kasvu sittenkin myös terveysongelmien ja sairauksien kasvua?

Toimintakyvyn kehityssuunta on aivan oleellinen asia myös palvelujärjestelmän kehityksen kannalta. Sosiaali- ja terveysmenojen kehityksestä tehdyt ennustelaskelmat osoittavat, että toimintakyvyn myönteisen kehityksen vaikutus kustannuskehitykseen voi olla jopa suurempi kuin ikärakenteen muutoksen merkitys (STM 2003). Raportissa Stakesin tutkimusprofessori Marja Vaarama tarkastelee toimintakykyyn vaikuttavia tekijöitä sekä toimintakyvyn ja palvelujärjestelmän välisiä yhteyksiä. Toimintakyvyn kohentuminen merkitsisi palvelutarpeen myöhentymistä. Vaarama arvioi päätelmissään palvelujärjestelmän toiminnan suunnattamista tätä tukevaksi.

Raportti päättyy Tampereen yliopiston sosiaali- ja terveyspolitiikan professorin Juhani Lehdon kommenttikirjoitukseen, jossa arvioidaan väestökehityksen vaikutusta terveydenhuollon tarpeeseen.

### **Väestön ikärakenteen muutos on myös mahdollisuus**

Raportin lähtökohtana on ollut positiivinen ajattelu ikääntymiseen. Ikääntyneet ovat voimavara ja ikärakenteen muutoksesta on löydettävissä myös myönteisiä piirteitä ja mahdollisuuksia. Näkökulman esille nostaminen on tärkeää siksi, että käynnissä olevaa väestön ikärakenteen muutosta on Suomessakin voittopuolisesti lähestytty taloudellisesta näkökulmasta ja silloinkin pitkälti uhkana ja haasteena (ks. Tulevaisuusselonteon liiteraportti 1). Kun lisäksi mediamielenkiintoa saa helposti aikaiseksi kauhukuvilla eläkepommeista tai palveluiden riittämättömyydestä, suurelle yleisölle ikääntyminen näyttäytyy helposti nimenomaan ikääntyneiden ihmisten määrän kasvamisena ja tästä seuraavana kustannusten nousuna eläkkeissä ja sosiaali- ja terveyspalveluissa. Ikääntyneet ihmiset puolestaan näyttäytyvät lähinnä taakkana. Ikärakenteen muutos tuottaa toki kustannuspaineita, joihin täytyy varautua mutta pelkästään kustannuksiin rajoittunut ote edessä olevasta kehityksestä ei lähimainkaan ole riittävä ikärakenteen muutoksen merkityksen arvioimiseksi.

Ikääntymistä voi ja tulee tarkastella myös *mahdollisuuksien* näkökulmasta. Ikärakenteen muutoksella on myös myönteisiä vaikutuksia, joita ei juurikaan ole tuotu esiin. Silloin kun ikääntyminen ymmärretään oikein eli koko väestön ikärakenteen muutoksena, nähdään ilmiön seuraukset myös lasten, nuorten ja työikäisten kannalta.

Edelleen ikääntyneitä ihmisiä on syytä tarkastella myös resurssina ja voimavarana eikä vain kustannusten aiheuttajina. Tällaisella tarkastelulla on itseisarvoa mutta se on tärkeää myös yhteiskunnan asenteisiin ja toimintatapoihin vaikuttamisen kannalta. Jos mielenkiinto suuntautuu vain tai liian yksipuolisesti vanhojen ihmisten määrän kasvun aiheuttamiin kustannuksiin, uhkana on, että väestön ikärakenteen muutoksen kiihtyessä vanhempien ihmisten arvostus heikkenee ja sukupolvien välinen keskinäinen kunnioitus ja yhteenkuuluvuus heikentyvät. Puhe elätettävistä ja huollettavista antaa sukupolvien keskinäisistä suhteista yksipuolisen kuvan ja korostaa sukupolvien välisiä konflikteja (Bengtson & Achenbaum 1993).

Voimavara-ajattelu kyseenalaistaa näkemyksen vanhoista ihmisistä passiivisina huollettavina. Se tuo myös esille sen, että voimavaroja on syytä tarkastella monesta suunnasta. Voimavara-ajattelun kolmas hyvä puoli on sukupolvien välisten suhteiden ja keskinäisen vaihdon näkyväksi tekeminen.

Ottaen huomioon kuinka suuri väestömuutos on odotettavissa on hämmentävää huomata kuinka vähän on pohdittu muutoksen seurauksia sellaisesta näkökulmasta, jossa olisi arvioitu ikärakenteen muutoksen uhkia ja mahdollisuuksia, hyötyjä ja haittoja. Mahdollisuuksien kartoittaminen ja hyötyjen arvioiminen puuttuu lähes kokonaan kansainvälisten järjestöjen ikääntymispohdiskeluista. Myöskään Suomessa ei valtionhallinnosta tai tutkimuslaitoksista löydy sellaista dokumenttia, jossa ikärakenteen muutoksen positiivisia seurauksia olisi kunnolla mietitty.

Tulevaisuutta pohdiskeleva tarmo on suuntautunut uhkien identifioimiseen. Epäedullisiin kehityskuviin varautumiseksi politiikkaa on sopeutettu etenkin kustannusten nousua ehkäisevästä näkökulmasta. Pelkkien haasteiden näkeminen tuottaa helposti reaktiivista politiikkaa.

Mahdollisuuksien miettiminen voi yhtäältä suhteuttaa uhkakuvien suuruutta. Mahdollisuuksien kirkastamisen seurauksena saattaa politiikka kiinnostua niistä keinoista, joilla mahdollisuuksien toteutumista edistetään. Mahdollisuuksien miettiminen uhkakuvien rinnalla antaa todennäköisesti paremmat lähtökohdat tulevaisuuteen suuntautumiseen. Tasapuolisemmalla tarkastelulla voi periaatteessa olla suurikin vaikutus siihen millaisia poliittisia johtopäätöksiä vedetään.

Mitä positiivisia seurauksia väestön ikärakenteen muutoksella sitten voisi olla? Seuraavassa on listattu ajatuksia herättämään sellaisia myönteisiä kehityskuvia, jotka ovat tulleet esille tulevaisuusselonteon taustatyössä. Lista ei ole kattava, eikä asioita ole kirjattu minkäänlaiseen tärkeysjärjestykseen. Joukkoon on otettu myös tutkimuspohjaa vailla olevia ajatuksia, joiden yleisyyttä tai toteutumisen edellytyksiä olisi hyvä tutkia. Kattavamman ja perustellumman listan tekeminen

(kuten myös seurausten tarkempi arvioiminen) odottaa tekijäänsä, mutta ehkä alla olevasta listasta olisi hyötyä tällaisessa harjoituksessa.

#### *Myönteisiä kustannusvaikutuksia*

Lasten ja nuorten määrän väheneminen merkitsee heistä aiheutuvien kustannusten pienentymistä. Mikäli syntyvät ikäluokat pienenevät, lasten päivähoidon tarve vähenee. Opetuspalvelujen tarve vähenee myös. Säästöjä koituu keskeisimmästä menoerästä eli palkoista. Päivähoidon tai ylipäättään lapsille suunnattavien palveluiden parissa työskentelevän henkilöstön tarve sekä opettajien ja muun opetukseen sidoksissa olevan henkilöstön tarve pienenee. Myös investoinnit ja ylläpitomenot saattavat pienentyä. Jo käynnissä oleva päivähoitopaikkojen karsiminen ja koulujen lakkauttaminen ovat usein perusteltuja juuri väestöennusteiden näkökulmasta. Väestökehityksen aiheuttamat rationalisointi- ja lakkautustarpeet tulevat jatkossa kasvamaan.

Kun työikäisten määrä vähenee, syntyy työvoimareservillekin suurempaa kysyntää. On odotettavissa, että työttömyys vähenee. Tällöin työttömyyden hoidosta aiheutuvien kustannusten tulisi laskea. Työttömyyskustannusten lasku näkynee sekä työttömyydestä aiheutuviin suorissa että epäsuorissa menoissa. Työttömyyden perusteella maksettavat päivärahat vähenevät. On mahdollista, että työttömyyden aiheuttamat epäsuorat menot kuten päihteiden käytöstä, terveyspalvelujen kulutuksesta ja sosiaalisista ongelmista aiheutuvat kustannukset pienenevät.

Kustannussäästöjä voi syntyä muuallakin, jopa arvaamattomilla alueilla, kun niitä rupeaa miettimään. Esimerkiksi varusmiesikäluokkien pieneneminen synnyttää todennäköisesti paineita varuskuntajärjestelmän supistamiseen, mikä toteutessaan tuottaa tälläkin sektorilla pieniä ylläpitomenosäästöjä.

#### *Rikollisuus vähenee*

Nuorten ikäluokkien vähentyminen ja ikääntyneiden lisääntyminen ennustavat tilastollisesti rikosten vähenemistä, sillä yli 50-vuotiaat henkilöt tekevät rikoksia erittäin vähän. Ikääntyvät joutuvat myös varsin harvoin rikosten uhriksi.

#### *Työmarkkinoiden ulkopuolella olevien tilanne paranee*

Laajamittaisen työvoimapulan välttäminen riippuu keskeisesti siitä, miten käyttämättömiä työvoimareservejä voidaan hyödyntää. Aikaisemmin liian vaatimattomaksi todettu työpanos saattaa uudessa tilanteessa kelvatakin. Työttömänä oleva tai työttömäksi joutuva voi työllistyä aikaisempaa nopeammin. Myös vajakuntoisten ja maahanmuuttajien työpanoksen kysyntä voi kasvaa. Kun kysyn-

tä laajenee nyt työmarkkinoiden ulkopuolella oleviin, myös työmarkkinatilanteen luoma eriarvoisuus vähenee.

#### *Aluekehitys tasoittuu ja muuttoliike hidastuu*

Alueellisesta näkökulmasta väestökehitys puolestaan saattaa lähitulevaisuudessa merkitä lukuisten työpaikkojen vapautumista ja työllisyyden parantumista niin pienissä kuin suurissa alueellisissa keskuksissa. Alueiden väliset työllisyys- ja työttömyyserot voivat supistua. Ikärakenteen muutoksen takia nuoria muutto-oiässä olevia ihmisiä on vähemmän. Vaikka muuttoalttius säilyisikin nykyisellä korkealla tasolla, määrällisesti muuttoliike tulee vaimenemaan, mikä helpottaa kasvukeskusten palveluiden järjestämispaineita.

Väestön vanhetessa avoin kysymys on, missä ja miten suuret eläkkeelle siirtyvät ikäluokat asuvat ja käyttävät aikansa. Osa eläkeläisistä saattaa siirtyä nykyisen muuttovirran vastasuuntaan pois keskuksista, mikä vaikuttaisi muun muassa palvelujen kysyntään ja rahoitukseen. Muuttohalukkuustutkimusten mukaan suurta ryntäystä maaseudulle tai ulkomaille ei liene odotettavissa joskin muutto on monen harkinnassa. Vaikka muuttointensiteetti ei eläkeläisten keskuudessa kasvaisikaan, kakkosasuminen mökeillä ja muualla kasvaa kyllä määrällisesti siksi, että eläkeläisikäluokat suurentuvat.

#### *Vanhempien työntekijöiden kohtelu paranee ja osaamisen arvostus kasvaa*

Työikäisten määrä vähenee ja saatavilla oleva työvoima on aikaisempaa vanhempaa. Työpaikoilla ei voida laskea sen varaan, että niiden työvoimatarve tyydyttyy uusista ikäluokista. Kokeneiden työntekijöiden arvo nousee. Työssä viihtymiseen ja jaksamiseen kannattaa sijoittaa enemmän. Koulutus- ja osaamistason ylläpitoon ja parantamiseen sekä johtamiseen suunnataan enemmän energiaa ja resursseja, mikä koituu työntekijän iloksi ja hyödyksi. Myös yritysten ja työyhteisöjen eläkeikäisten ihmisten tietotaidon hyödyntäminen eläkkeelle siirtymisen jälkeen voi kasvaa. Osaamisen siirtämiseen kiinnitetään pakosti enemmän huomiota. Toimet voivat vaikuttaa voimakkaastikin eläkkeelle siirtymispäätöksiin.

#### *Tuottavuuden kasvu voi saada lisäpiristystä*

Työyhteisön ilmapiiriin, viihtyvyyteen ja johtamiskäytäntöihin panostaminen voivat parantaa tuottavuutta. Työikäisen väen vähetessä tietotekniikan hyödyntämisen tarve kasvaa. Teknologian ja tietoliikenteen lisääntyvän käytön seurauksena voi olla talouden tuottavuutta kohottava vaikutus.

### *Organisaatiot voivat uudistua*

Ikärakenteen muutoksesta seuraava suurten ikäluokkien siirtyminen eläkkeelle on myös organisaatioiden uudistamisen mahdollisuus. Vanhentuneet toimintamallit ja hierarkiat sekä muutosta kangistaneet tekijät voivat laueta pelkästään ihmisten vaihtuvuuden takia. Laajempi eläkkeelle siirtyminen voi aiheuttaa myös joidenkin yritysten kuihtumista, yritysjärjestelyjä, sulautumisia ym. Muihin tekijöihin yhdistyneenä ikärakenteen muutoksen seurauksena voi olla voimakastakin elinkeino- ja palvelurakenteen muutosta, etenkin keskustun ulkopuolella. Tämä avaa periaatteessa mahdollisuuksia elinkeinorakenteen monipuolistamiseen. Julkisella sektorilla tapahtuva mittava eläkkeelle siirtyminen seuraavien kymmenen vuoden aikana mahdollistaa monien toimintojen uudelleen arvioimisen ja toimintatapojen muutoksen.

### *Kulutuskysynnän rakenne muuttuu, mikä voi luoda uusia aloja*

Ajankäytön jakauma yhteiskunnassa muuttuu, kun eläkkeellä olevien osuus kasvaa. Eläkeikään tulevilla on keskimäärin enemmän ostovoimaa kuin edeltäjillään ja samaan aikaan vapaa-ajan hyödykkeiden valikoima on runsaampi ja tarjonta on edullisempaa kuin koskaan aiemmin. Myös koulutustason kohoaminen ja yleisen terveydentilan paraneminen vaikuttavat tulevien eläkeläisten osallistumismahdollisuuksiin ja kulutuskysyntään. Kysyntä muuttunee tulevaisuudessa entistä laatumaisemmaksi ja eriytyneemmäksi. Koko talouden kysynnän rakenne saattaa muuttua olennaisesti nykyisestä.

Ikärakenteen muutoksen aiheuttama uudenlainen kysyntä ja uudet markkinat kannustavat uusien tuotteiden kehittämiseen. Mm. apuvälineiden ja turvallisuustuotteiden sekä erilaisten terveellisten ja terveyttä edistävien tuotteiden kysyntä kasvaa. Suomelle tarjoutuu jonkinlainen etulyöntiasema tulevaisuuden globaaleille seniorimarkkinoille tarjottavien tuotteiden kehittämisessä. Monitieteisyys ja käyttäjälähtöisyys korostuvat innovaatiotoiminnassa.

Seniorikansalaiset muodostavat jatkossa merkittävän, joskin epäyhtenäisen kulluttajaryhmän, joka luo paitsi uutta kysyntää myös uusia markkinoita. Ikääntyneiden tarvitsemien palveluiden kysyntä lisääntynee monilla markkinoilla, kuten harrastusten ja vapaa-ajan tuotteiden, palveluiden, matkustamisen ja kulttuurin markkinoilla. Myös erilaisten hyvinvointipalvelujen kysyntä lisääntyy. Palveluihin kohdistuvan kysynnän kasvu avaa uusia aloja ja laajentamisen mahdollisuuksia palveluelinkeinoille.

### *Asuin- ja elinympäristöihin panostetaan*

Ikärakenteen muutos suuntaa huomion kotona asumisen kehittämiseen. Asuntojen muunneltavuus paranee ja niiden esteettömyys ja käyttäjälähtöisyys korostuvat. Väestörakenteen muutoksen ymmärtäminen vauhdittaa asuntotuotantoa kasvukeskuksissa, etenkin pääkaupunkiseudulla. Asumisvaihtoehdot monipuoliset ja laatu paranee. Elinkaariajattelu vahvistuu rakentamisessa. Laadukkaammaksi kehittyvä elinympäristö parantaa kaikkien kansalaisten hyvinvointia.

### *Kansalais- ja järjestötoiminta vilkastuvat, vaikuttamisaktiivisuus kasvaa*

Mm. ajankäyttötutkimuksista tiedetään, että eläkkeelle siirtyminen merkitsee muutosta ihmisen ajankäyttötapoihin. Työhön käytetyn ajan väheneminen merkitsee monelle mahdollisuuksia lisätä harrastus-, järjestö- tai muuta kansalais-toimintaa. Samanlaisessa tilanteessa elävät perustavat itselleen tärkeitä ryhmiä ja verkostoja. Aikaisempaa paremmin koulutetut eläkeläiset käyttävät osan lisääntyneestä vapaa-ajastaan asuinpaikkakuntansa ja koko yhteiskunnan asioiden seuraamiseen ja kehitykseen vaikuttamiseen.

### *Eläkeikäiset auttavat työikäisiä*

Sukupolvien välillä on suhteita, joissa resursseja ja palveluksia virtaa molempiin suuntiin. Ikärakenteen muutos ei merkitse pelkästään kasvavien eläkkeiden siirtoa työikäiseltä väestöltä eläkeläisille vaan myös toiseen suuntaan lisääntyvien virtojen kasvua. Kasvava vanhempi väestö on potentiaalisesti aikaisempaa suurempi resurssi pienemmälle työikäiselle väestölle. Osa eläkkeistä virtaa perheen sisäisinä siirtoina takaisin työikäisille ja heidän lapsilleen. Terveet ja toimintakykyiset eläkeläiset voivat hanakammin haluta käyttää lisääntynyttä vapaa-aikaansa lastensa ja lastenlastensa auttamiseen eri tavoin, esimerkiksi tarjoamalla lastenhoitoapua.

## **Aktiivinen ikääntyminen Suomessa raportin kirjoitusten valossa**

Edellä esiteltyihin ikärakenteen muutoksen ja ikääntyneiden määrän kasvun tuomiin mahdollisuuksiin on vaikea tarttua, ellei käytössä ole punnitumpaa arviota siitä, miten ikääntyneiden voimavaroja voi hyödyntää. Raportin tekemisen päämääränä oli halu saada tutkimukseen perustuvaa tietoa voimavaroista, kolmasikäisten kasvun tuomasta potentiaalista ja mahdollisuuksista palvelurakenteen kehittämisen näkökulmasta. Tässä jaksossa tiivistetään toimittajan vapaudella kirjoitusten antia. Lukijan kannattaa kuitenkin tiivistelmän ohella tutustua kirjoittajien teksteihin, sillä ne osoittavat hyvin kuinka erilaista kuvaa ja näkökulmaa voimavara -aiheeseen on mahdollista saada.

### *Aktiiviseen ikääntymiseen liittyy paljon odotuksia*

Odotuksia kolmasikäläisten roolista on vähitellen alettu tuoda julki. Odotukset voivat olla kohtuuttoman suuria, keskenään ristiriitaisia ja heijastella enemmän toiveita kuin realismia. Ikääntyvien käyttäytymiseltä odotetaan Suomessakin mm. seuraavia asioita:

- pitää tehdä pitempään palkkatöitä elinkaarellaan (vrt. eläkeikäkeskustelu),
- pitäisi työskennellä jossakin määrin myös eläkkeellä ollessaan (vrt. tuottava ikääntyminen),
- pitäisi kouluttaa itseään myös vanhemmalla iällä ja huolehtia henkisestä pääomastaan,
- tulisi investoida ihmissuhteisiin, kokemuksen siirtämiseen ja yhteisön kehittämiseen (ja luoda sosiaalista pääomaa)
- olisi suotavaa käyttää aikaansa enemmän "aktiivisesti" vapaaehtoistyöhön (ts. toimia omaishoitajina, lastenlasten hoitajina ja naapuriavun tarjoajina),
- tulisi elää terveemmin (säästääkseen yhteiskunnan terveysmenoja),
- tulisi kuluttaa riittävästi (siis luoda työpaikkoja ja säästää vähemmän) ja kuluttaa oikein (so. ostaa kotimaisia innovatiivisia tavaroita ja palveluja ja välttää ulkomaisia tuotteita ja ulkomaanmatkailua),
- jättää kulutuskäyttäytymisestään huolimatta perintöjä (huolehtiakseen sukupolvien välisestä oikeudenmukaisuudesta),
- maksaa enemmän veroja (kontribuoidakseen julkisen talouden tasapainoon)

Osa näistä enemmän tai vähemmän julkilausutuista toiveista ovat myös toisilleen ristiriitaisia. Samaan aikaan tuskin voi kuluttaa enemmän, säästää perintöjä varten ja maksaa lisää veroja. Kaikki toiveet liittyvät tavalla tai toisella ihmisten henkilökohtaisiin valintoihin, jotka koskevat rahan ja ajan käyttöä. Näihin valintoihin politiikalla on vain rajalliset mahdollisuudet vaikuttaa.

Tällä hetkellä ei ole selvää käsitystä tai linjausta siitä, mihin em. esimerkeistä politiikalla pitäisi yrittää vaikuttaa. Joidenkin mielestä on kyseenalaista pyrkiä vaikuttamaan siihen, miten ihmiset rahansa käyttävät, tai edes pyrkiä esittämään tätä koskevia toiveita. Toisten mielestä vuoden 2030 väestöennusteen tilanne, jossa 5-miljoonaisessa väestössä on 1,4 miljoonaa 65 vuotta täyttänyttä pakottaa pohtimaan juuri tällaisia kysymyksiä ja luomaan sellaisia kannusteita ja rakenteita, joissa ihmisten valinnat paitsi tuottavat heille itselleen parhaan mahdollisen ilon ja hyödyn, myös koituvat kansantalouden ja julkistalouden hyväksi. Toisaalta seurauksiakaan ei ole kunnolla pohdittu. Mitä merkitsisi eri tahoille esimerkiksi se, että ikääntyneet todellakin ryhtyisivät aikaisempaa enemmän kuluttamaan?

Keskustelua tällaisista kysymyksistä tullaan jatkossa käymään varmasti aikaisempaa enemmän. Raportin artikkelien perusteella näin käy kahdesta yksinkertaisesta syystä: kolmasikäisiä on entistä enemmän ja heidän toimintakykynsä on edeltäviä sukupolvia parempi. Edelliseen liittyen Antti Karisto kiinnittää huomiota siihen, että kolmas ikä on pidempi ajanjakso kuin lapsuus, nuoruus tai vanhuus ja että tässä iässä olevia on määrällisesti enemmän kuin muissa em. ikävaiheissa olevia. Simo Koskinen listaa syihin vielä sen, ettei yhteiskunnassa tällä hetkellä ole riittävästi sellaisia rooleja, joita tulevat ikääntyneet itse haluavat. Antti Karisto korostaa sitä, että biologinen ikä ja koettu ikä ovat irronneet toisistaan ja elämäntavat väljentyneet. Tuottavasta tai aktiivisesta ikääntymisestä tullaan puhumaan enemmän myös siksi, että kehitys murtaa käsityksiä siitä, että työelämän jälkeinen aika olisi pelkkää raihnauden ja riippuvuuden kasvua. Simo Koskinen toteaaakin kirjoituksessaan, ettei aktiivinen ikääntyminen välttämättä ole kovin erilainen "hyvän vanhuuden" sisällöstä.

### *Voimavarojen hyödyntäminen*

Voimavarat ovat läheistä sukua resursseille, tai pääomalle, kuten Simo Koskinen toteaa. Kuten resursseja tai pääomaa, myös voimavaroja on mahdollista käyttää erilaisilla areenoilla (vrt. listaus edellä) oman ja yhteisön hyvinvoinnin ja elämänlaadun lisäämiseksi. Tällainen käyttö ei hävitä voimavaroja vaan päinvastoin lisää niitä. Tässä mielessä voimavarojen korostamisessa ei itse asiassa ole kysymys sen kummallisemmasta asiasta kuin vuorovaikutuksen ja vaihdon lisäämisestä.

Keskeinen kysymys tällöin on se, miten yhteiskunta mahdollistaa tai luo lisää mahdollisuuksia vaihdolle ja vuorovaikutukselle, voimavarojen käytölle. Simo Koskinen tuo esille mm. ikäihmisten yliopistojen tukemisen, vanhusneuvostot sekä kulttuuri- ja liikuntapalvelut. Kulttuuri- ja liikuntapalveluiden tukeminen lisää voimavaroja eri saroilla; hyödyt näkyvät henkisessä ja sosiaalisessa pääomassa, terveydessä ja myös palveluiden kulutuksessa. Antti Karisto puolestaan korostaa uimahalleja, latuverkkoa, pyöräteitä ja kirjastoja. Sosiaalisina tiloina Karisto tähdentää ennen kaikkea ikääntyneiden palvelukeskusten merkitystä vaihdon mahdollistajina ja monien erilaisten voimavarojen hyödyntäjinä.

Todennäköisesti yleisin näkökulma ikääntyneiden voimavarojen hyödyntämiseen on työelämävirittynyt. Tällä saralla tuskaillaan hukkaan meneviä resursseja. Simo Koskinen esittää, että Suomessa 65 vuotta täyttäneistä jatkaa työelämässä vajaa 10 prosenttia, joskin suurin osa osa-aikaisesti. Ero vaikkapa Yhdysvaltoihin tai Islantiin ja Ruotsiin on valtavan suuri. Tarmo Valkonen muistuttaa kirjoituksessaan, ettei ole syytä rajoittaa vain ikääntyneiden käyttäytymisen ja eläkesääntöjen pohtimiseen vaan tulisi arvioida myös ikäluokkien koon vaikutusta ja työvoiman kysyntään liittyviä tekijöitä.



Toisaalta ikääntyneiden voimavaroissa on myös puoli, jonka vahvistumista uumoillaan ja jopa pelätään. Simo Koskinen kirjoittaa *gerontokratiasta*, vanhojen vallasta edustuksellisessa demokratiassa ja muilla yhteiskuntaelämän lohkoilla. Toistaiseksi yliedustus ei kuitenkaan ainakaan vielä ole merkinnyt äänten yhdistämistä, oman ikäryhmän etuja ajavan blokin muodostamista. Muissa maissa on jo kokemuksia ikääntyneiden voimakkaista etujärjestöistä – ja näyttöä tuloksellisesta toiminnasta.

Siitä Simo Koskinen, Antti Karisto, Kiander ym. ja Valkonen ovat yhtä mieltä, että näkyvästi esillä olevan työelämänäkökulman lisäksi jatkossa tulee yhä enemmän korostumaan taloudellisen voimavaran näkökulma. Ikääntyneiden taloudelliset voimavarat ovat jo nyt – ja syystäkin – nuorempia ikäryhmiä suuremmat. Ikäryhmän varallisuuden ajatellaan jatkossa kasvavan. Kolmasikälaisten taloudellista merkitystä tullaan jatkossa arvioimaan monesta suunnasta (omistus, kulutus, säästäminen, sijoittaminen, sekä erilaisista rooleista käsin, mm. veronmaksajana, perinnönjättäjänä sekä työllistäjänä). Tarmo Valkonen esimerkiksi toteaa, että väestön ikärakenteen muutos tulee vaikuttamaan verotulojen kasvuja hidastavasti. Samalla kun eläkkeet nousevat, myös eläkkeiltä perittävät verotulot nousevat. Kuitenkin verokertymästä tuloverojen osuus tulee pienenevän samalla kun kulutusverojen osuus vastaavasti nousee.

Raportissa Kiander, Riihelä ja Sullström toteavat, että tällä hetkellä ikääntyneiden kulutuksesta menee valtaosa palveluihin. Kun varallisuus jatkossa kasvaa, tämä avaa periaatteessa mahdollisuuksia lisätä kulutusta, samalla kun ikäluokan volyyymi kasvaa. Tällä hetkellä näyttää kuitenkin kulutustutkimusaineistojen valossa siltä, että suomalaiset ikääntyneet eivät ole kovin hanakoita kuluttamaan. Nyt eläkkeelle siirryttäessä käykin niin, että säästäminen lisääntyy ja kulutuksen osuus tuloista pienenee. Käyttäytymismalli näyttää varsin stabiililta, sillä suuria muutoksia tässä asiassa ei ole tapahtunut 1985 lähtien. Kiander ym. pohtivat syiksi perinnönjättömotiivia ja toisaalta epävarmuutta tulevaisuudesta, eläkkeiden tasosta ja palveluista. Kiander ym. eivät pohdi sitä, mikä vaikutus yhteiskunnan luonteella on käyttäytymiseen. Ehkä laajasti saatavilla olevat julkiset palvelut, eläkeläisalennukset ja oman avun kulttuuri vaikuttavat siihen, ettei kulutuksen osuutta tarvitse eikä haluta nostaa. Joka tapauksessa tulevaisuudessa näyttäisi siltä, että ikääntyneen väestön määrän ja varallisuuden kasvaessa seurauksena on myös lisääntynyttä kysyntää hyvätasoisille yksityisen sektorin palveluille.

Tarmo Valkosen kommenttikirjoituksen johtopäätökseen on mahdollista yhtyä. Väestön ikärakenteen muutoksen ja erityisesti kolmannen iän kansantaloudellisista merkityksistä on Suomessa sittenkin kohtuullisen vähän tutkimusta. Hyvän tutkimuksen puuttuessa mielipiteet, tunteet ja poliittisesti korrekrit puheenvuorot pitävät kentällä isoa osaa hallussaan. Poliitiikan tekemisen kannalta johtopäätös voisikin olla aiheen tutkimukseen panostaminen.

### *Hyvää terveyttä ja toimintakykyä kannattaa tavoitella*

Aktiiviseen ikääntymiseen vaikuttavat useat tekijät. Yksilöllisten tekijöiden ohella keskeisiä ovat mm. taloudelliset olosuhteet (tulot, työ), sosiaali- ja terveyspalvelut, sosiaaliset tekijät ja fyysinen elinympäristö. Vain osa terveyden heikkenemisestä on vanhenemisesta johtuvaa, muut ei-biologisperäiset syyt ovat merkitykseltään suurempia. Näihin muihin terveyst potentiaalia nakertaviin tekijöihin on politiikan keinoin mahdollista pyrkiä vaikuttamaan.

Terveyst potentiaali ja toimintakyky ovat WHO:n ajattelussa keskeisiä käsitteitä. Ikä alentaa kiistatta ihmisen toimintakykyä, joitakin kykyjä aikaisemmin kuin toisia. Toimintakyvyn alentuminen sinänsä ei ole pulma, sillä ihmiset sopeutuvat siihen monin eri tavoin, esimerkiksi hankkimalla apuvälineitä, kuten silmälasia, kuulokojeita tms. tai sopeuttamalla tavoitetasoaan. Keskeistä on miettiä sitä, missä vaiheessa toimintakyky alenee toimintakyvyttömyyden kynnyksen huonommalle puolelle. Mikäli yhteiskunta toimisi tervettä ja aktiivista ikääntymistä edistävällä tavalla, suurempi osa väestöstä saavuttaisi potentiaalisen hyvän terveyden tason, jolloin toimintakyvyn laskuun siirtyisi elinkaarella tuonnetuksi ja toimintakyvyttömyyttä korjaavien palveluiden tarve olisi vähäisempää.

Suomessa on koettu nopea keskimääräisen eliniän nousu. Silti sairastavuudessa ja elinajanodotteissa Suomi ei tasoltaan ole vielä kovin korkealla verrattuna muihin kehittyneisiin teollisuusmaihin. Odotettavissa olevilla terveillä vuosilla mitattuna Suomi ei pärjää muille maille (WHO). Toisin sanoen Suomessa on potentiaalia kohottaa ihmisten toimintakykyä ja terveiden elinvuosien määrää. Suuren eriarvoisuuden takia Suomessa on myös erittäin suuri mahdollisuus terveyst potentiaalin kohottamiselle sukupuolten välisiä terveyseroja kaventamalla ja miesten terveydestä huolehtimalla.

Tapahtuva ikärakenteen muutos tulee lisäämään toimintarajoitteisten henkilöiden määrää, kuten Tuija Martelin, Päivi Sainio ja Seppo Koskinen tässä raportissa esittävät. Muista tulevaisuuden tekijöistä koulutusrakenteen paranemisen voi ajatella lisäävän toimintakykyä, toisaalta kotitalousrakenteissa näkyvä yksin asuminen yleistymisen toimii todennäköisesti toiseen suuntaan. Ikärakenteen muutokseen varautumisessa toimintakyvyn kohentamiseen tähtäävät toimet voivat olla merkitykseltään valtavan suuria. Toimintakyvyn kohentuminen tai paraneminen samaa tahtia elinvuosien kanssa voi

- tuottaa lisää toimintakykyisiä työvuosia,
- vähentää tarvetta turvautua sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin,
- tuottaa enemmän aktiivisempia ikääntyneitä ihmisiä.

Martelin ym. toteavat artikkelissaan, että tutkimusten perusteella lisääntyneet elinvuodet ovat olleet kokonaan toimintakykyisiä. Toimintakyky on siis parantu-

nut ja toimintakyvyn rajoitukset siirtyneet myöhemmälle iälle. Näin on tapahtunut kaikissa 55 vuotta täyttäneissä ikäryhmissä kaikkein vanhinta ikäryhmää lukuun ottamatta (85+). Martelinin ym. käyttämien toimintakykymittarien mukaan toimintarajoitteisten lukumäärä vuosina 1980 ja 2000 oli koko lailla samalla tasolla vaikka ikääntyneiden määrä kasvoi huomattavasti. Kuitenkin tästä eteenpäin odotettavissa oleva ikärakenteen muutos merkitsee toimintarajoitteisten määrän jyrkkää kasvua. On syytä noteerata, että kasvua on jo vuoteen 2015 mennessä. Kasvun jyrkkyys riippuu oletuksista toimintakyvyn paranemisesta. Martelinin ym. johtopäätös onkin, että toimintakykyyn panostaminen on olennaisen tärkeää, jos halutaan vaikuttaa hoito- ja hoivapalveluiden tarpeen kasvuun. Toimintakykyyn on mahdollista vaikuttaa koko elinkaarella, myös myöhemmällä iällä.

Marja Vaarama lähestyy artikkelissaan toimintakyvyn ja hoivapalvelujen käytön välistä suhdetta. Vaaraman tutkimuksen mukaan hyvä fyysinen ja psyykinen terveys, hyvät sosiaaliset suhteet, turvattu taloudellinen asema ja esteetön asunto ja asuinympäristö suojaavat ikäihmisiä toimintakyvyn vaikeuksilta ja enenaikaiselta palvelujen käytöltä. Kaksi kolmesta 75 vuotta täyttäneestä tarvitsee apua selviytyäkseen kotona, mutta vain yksi kolmesta käyttää palveluja. 12 prosentilla avun tarve on suurta ja päivittäistä. Epävirallinen apu on siten edelleenkin ikääntyneiden tärkein avun lähde. Ikääntyneiden kotona selviytymisen ongelmat liittyvät valtaosalla arkipäivän kodinhoitoon, siivoukseen, ruoanlaittoon ja asiointiin. Vaaraman tulosten perusteella ikääntyneiden hoivan tarvetta voidaan vähentää merkittävästi parantamalla asuntoja ja asuinympäristöjä (mm. kodin esteettömyys, hissit, liikennepalvelut). Vaaraman tulosten mukaan fyysisen, psyykkisen ja sosiaalisen toimintakyvyn (voimavarojen) tukeminen ehkäisee palvelutarpeita.

Vaarama tähdentää kirjoituksessaan kotona selviytymistä tukevia palveluja. Kotipalvelujen kattavuuden nostaminen STM:n suosituksen mukaisesti 25 prosenttiin 75 vuotta täyttäneistä ja päivittäisen kotipalvelun/kotihoidon pitäminen nykyisessä 12 prosentissa näyttää hänen mukaansa riittävältä, mikäli yksityisten tukipalvelujen käyttö lisääntyy ja mikäli korjataan asuntojen ja asuinympäristöjen esteitä sekä tuetaan ikääntyneiden toimintakykyä ja vireyttä. Viimeksi mainitussa liikunnalla, kulttuurilla ja palvelukeskuksilla on merkittävä rooli.

Juhani Lehto kysyy kirjoituksessaan terveystalouden tarvetta selittäviä tekijöitä. Hänen mukaansa ei ole ollenkaan varmaa, että terveystalouden käyttöä määrittäisi väestön ikärakenne, siitä huolimatta, että terveystalouden käyttö on yleisintä juuri vanhemmissa ikäryhmissä. Lehto tavallaan muistuttaa siitä, että ihmisen elinkaaren loppupää, ajoittui se mihin ikään tahansa, on yleensä terveystalouden järjestelmälle eniten kustannuksia tuottavaa. Tästä näkökulmasta olennaista saattaisikin olla tietää viimeisiä 2–5 vuotta elävien määrän kehitys. Lehto piirtääkin erilaisia kasvuennustekäyriä eri ikäryhmille ja kuolleisuuden kasvulle ja

arvelee, että terveyspalvelujen tarpeen kasvu sijoittuu jonnekin ääripäiden välille. Ennusteen hajonta on tässäkin noteerattava. Ääripäät osoittavat terveydenhuollon käytölle koko väestön tasolla 10–50 prosentin kasvua, jos nuorten ja työikäisten tarpeet pysyisivät muuttumattomina.

Toimintakykyä käsittelevistä kirjoituksista korostuu terveyden ja aktiivisuuden yhteisvaihtelu, mikä on politiikan kannalta noteerattava asia. Erilaisia tulkintoja aktiivisen ikääntymisen sisällöstä ei kannattane asettaa vastakkain. Hyvä terveys, toimintakykyisyys ja energisyys näyttävät vaikuttavan aktiivisuuteen ja voimavarojen käyttöön eri elämänulottuvuuksilla. Aktiivinen elämä puolestaan näyttää tuottavan iloa, terveyttä ja toimintakykyä.

Ihmisten aktiivisuuden ja voimavarojen tukeminen sekä toimintakykyyn panostaminen voi olla oivallista ikääntymispolitiikkaa. Poliitiikka toimintakykyyn kohentamiseksi voi sekä parantaa ihmisten hyvinvointia että koitua samalla yhteiskunnan parhaaksi. Aktiiviseen ikääntymiseen satsaamisen potentiaalinen lupaus yhteiskunnan kannalta on se, että investoinnit kantavat hedelmää. Tuloksena voi olla paitsi hoito- ja hoivapalveluiden kustannusten vähentyminen myös lisääntyneestä aktiivisuudesta koitua hyöty yhteiskuntaelämän eri lohkoilla.

## Lähteet

- Avramov, D. & Maskova, M. (2003): Active Ageing in Europe, European Population Papers Series No. 12, Council of Europe.
- Bengtson, V. & Achenbaum, (1993): (eds.) The Changing Contract Across Generations, New York: Aldine de Gruyter.
- EU (1999): Towards a Europe for All Ages. Communication from the European Commission.
- EU (2002): Komission raportti Neuvostolle, Euroopan Parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Tukholman Eurooppa-neuvoston pyytämä raportti: Työvoimaosuuden nostaminen ja aktiivisen ikääntymisen edistäminen, KOM (2002) 9 lopullinen.
- Kalache, A. (2004): "Active Ageing – Who Perspectives for Policy Development and Research", luento Kansanterveyslaitoksella 30.8.2004.
- Niemi, I. (2003): Active or Passive Ageing? Paper at the IATUR Conference on Time Use Research, Comparing Time, Brussels 17–19.9.2003.
- OECD (2003): Policies for an Ageing Society: Recent Measures and Areas for Further Reform, ECO/WKP (2003) 23, Paris: OECD.
- UN (2002): Report of the Second World Assembly on Ageing. Madrid 8–12 April.
- UN (2004): Towards a Society for All Ages, United Nations, DESA, [www.un.org/esa/socdev/ageing/](http://www.un.org/esa/socdev/ageing/)

U.S. Department of Health and Human Services (1997:) Active Aging: A Shift in the Paradigm, May 1997, <http://aspe.os.dhhs.gov/dalttcp/reports/actaging.htm>.

Walker, A. (2002): A Strategy for Active Ageing, International Social Security Review, Vol.55, 1/2002.

WHO (2002): Active Ageing. A Policy Framework. WHO/NMH/NPH/02.8.

## 2 IKÄÄNTYNEITTEN VOIMAVARAT

*Simo Koskinen*

### Sisällys

2.1	VANHENEMISEN OLEMUS .....	25
2.1.1	Vanhenemisen kaksikasvoisuus .....	25
2.1.2	Pitkäikäisyys, diversiteetti ja sukupolvet .....	26
2.1.3	Ikäkäsitteet muutoksessa .....	29
2.2	KOLMAS IKÄ JA TUOTTAVA IKÄÄNTYMINEN .....	31
2.2.1	Kolmas ikä .....	31
2.2.2	Tuottava ikääntyminen .....	33
2.3	VANHUSKÄSITYS, ELÄMÄNKULKU JA HYVÄ VANHUUS VOIMAVARANÄKEMYKSEN TAUSTALLA .....	36
2.3.1	Vanhuskäsitys .....	36
2.3.2	Elämäntilanne .....	38
2.3.3	Hyvä vanhuus .....	39
2.4	VOIMAVAROJEN KÄSITTEELLISTÄMINEN JA VOIMAVARANÄKÖKULMAN PERUSOLETTAMUKSET .....	42
2.4.1	Voimavaran käsite .....	42
2.4.2	Pääoman käsite .....	46
2.4.3	Mukautuminen vanhenemismuutoksiin .....	48
2.4.4	Voimavara- ja elämäntilanteen perusolettamukset .....	49
2.4.5	Ikääntymisen voimavaranäkemys Suomessa .....	51
2.5	IKÄÄNTYNEITTEN KOLLEKTIIVISEN TAI RYHMÄTASON VOIMAVARAT .....	53
2.5.1	Ikääntyvien ja ikääntyneiden työntekijöiden voimavarat .....	53
2.5.2	Ikääntyneiden poliittiset resurssit .....	55
2.5.3	Ikääntyneiden aineelliset ja persoonalliset voimavarat .....	60
2.5.4	Asunto, koulutus ja terveys voimavaroina .....	63
2.6	SOSIOKULTTUURISEN VOIMAVARAT .....	69
2.6.1	Kolmannen iän vapaudet voimavarana .....	69
2.6.2	Vanhuuden kehitystehtävään liittyvät voimavarat .....	70
2.6.3	Elämäntilanteen resurssit .....	71
2.7	YMPÄRISTÖ IKÄÄNTYNEEN VOIMAVARANA .....	71
2.7.1	Paikan ja kodin merkitys voimavarana .....	71
2.7.2	Sosiaalinen verkosto voimavarana .....	72
2.7.3	Perhe ja isovanhemmuus voimavarana .....	74
2.8	PSYKKISET JA HENKISEN VOIMAVARAT .....	75
2.9	VOIMAVARANÄKÖKULMAN HAASTEET YHTEISKUNTA- POLITIIKALLE .....	76
2.10	YHTEENVETO .....	77
	LÄHTEET .....	79

## 2.1 Vanhenemisen olemus

### 2.1.1 Vanhenemisen kaksikasvoisuus

Vanheneminen ja vanhuus ovat ilmiöinä hyvin kaksikasvoisia. Erilaiset vanhenemisprosessit aiheuttavat sekä myönteisiä että kielteisiä seurauksia (esim. Atchley 2000, 4–5). Negatiivisessa mielessä vanhuus tuo mukanaan erilaisia menetyksiä ihmisen elämään kuten raihnaisuutta, sairauksia, ulkonäön muutoksia, toimintakyvyn laskua, yksinäisyyttä, statuksen laskua tai suoranaista syrjintää. Tiedämme hyvin, että yli 75-vuotiaista enintään 30 % on enää kliinisesti terveitä ja yli 90-vuotiaista on vaikea löytää tässä mielessä tervettä (Heikkinen 2002). Samoin tiedämme, että joka kolmannen yli 75-vuotiaan ja joka toisen yli 85-vuotiaan toimintakyky on alentunut siinä määrin, että he tarvitsevat päivittäistä apua selviytymisessä (Vaarama & Voutilainen 2002, 353).

Myönteisinä vanhenemiseen liittyvinä seikkoina mainitaan usein kokemuksen, moninaisten taitojen ja viisauden lisääntyminen. Vanhuus voidaan nähdä myös seesteisyyden ja erilaisten vapauksien kautena. Ihmisen elämänkulku on mahdollista mieltää kumulatiivisena prosessina, jonka aikana ihmisen mukaan tarttuu monia asioita. Osa näitä prosesseista ovat voimavaroja kuluttavia, osa taas niitä lisääviä.

Vanhenemisen kaksikasvoisuudesta seuraa, että yhteiskunnan tasolla vanhenevista ja vanhuutta voidaan korostaa ihmiskunnan suurena voittona ja saavutuksena, kun on pystytty voittamaan tappavia tauteja ja parantamaan hygieenisiä oloja. Seurauksena on pitkän iän vaiheen saavuttaminen. Toisaalta vanhuus on mielletty sosiaalisesti ongelmaksi, jonka korjaaminen vaatii erilaisia yhteiskunnallisia toimenpiteitä. Kaikkina aikoina on vallinnut varsin dikotominen vanhuskäsitys yhteiskunnassa. Vuosisatojen aikana vanhuutta on kunnioitettu, mutta samalla nähty se kurjana ja pelottavana elämänvaiheena. (Koskinen 1994a, 22–28; vrt. Quadagno 1999, 102–122). Nykyisinkin suhtautuminen ikääntyneisiin voi olla arvostava joillakin yhteiskunnan alueilla esimerkiksi politiikassa, mutta syrjivä toisilla alueilla esimerkiksi työelämässä. Myös vanhenemisen tutkijat voivat painottaa tutkimuksensa lähtökohdissa joko vanhenemisen kielteisiä tai myönteisiä puolia. He voivat keskittyä etsimään tutkittavistaan menetyksiä ja heikkouksia tai vahvuuksia ja voimavaroja.

Vanhenemisen kaksikasvoisuus merkitsee sitä, että toisille vanhuus on voittopuolisesti myönteinen elämänvaihe ja toisille pääasiassa kielteinen vaihe. Vielä saattaa olla ihmisiä, jotka sijoittuvat näiden ääripäiden välille. Robert Atchley (2000, 5) on arvioinut, että amerikkalaisessa ikääntyneessä väestössä ikääntymisen vaikutukset ovat myönteisempiä kuin kielteisiä kahden suhteessa yhteen. Hän toteaa vielä, että iän karttuessa ikääntymisen myönteiset ja kielteiset

seuraukset ovat tavallisesti tasapainossa. Arvio pitää karkeasti ottaen melko hyvin paikkansa myös suomalaisen ikääntyneen väestön keskuudessa. Eri muutujilla arvioituna 60–70 % ikääntyneestä väestöstä vanhenee varsin myönteisesti. Kahdella kolmanneksella on tiivis sosiaalinen verkosto (Melkas & Jylhä 1997), 60 % ei tunne koskaan itseänsä yksinäiseksi (Vaarama & Kaitasaari 2002, 132; Routasalo ym. 2003); noin 70 % arvioi terveytensä vähintään keskinkertaiseksi (Sulander ym. 2004), kahden kolmasosan taloudellinen tilanne on hyvä tai kohtuullinen (Vaarama & Kaitasaari 2002, 125) ja kahdella kolmesta on niin ikään vahva minäidentiteetti. Suomalaisista yli 66-vuotiaista kolme neljäsosaa pitää ikääntymistä rikkautena ja runsas viidennes menetyksenä (Suuri valinta, ei painovuotta). Näitä lukuja vasten täytyy ottaa huomioon, että noin kolmanneksen vanheneminen ja vanhuus eivät suju pääosin myönteisesti. Monille elämänvaikeudet kasaantuvat, ja osa on syrjäytynyt useilta elämänalueilta.

### 2.1.2 Pitkäikäisyys, diversiteetti ja sukupolvet

Nykyisen ikääntymiskysymyksen taustalla vaikuttavat ennen muita kolme seikkaa: pitkäikäisyys (longevity), moninaisuus (diversiteetti) ja sukupolvet. Myös ikääntymisen voimavaroja on tarkoituksenmukaista peilata näitä tekijöitä vasten.

Elämme alhaisen kuolleisuuden maissa ensimmäistä kertaa ihmiskunnan historiassa pitkän iän oloissa. Pitkän iän olot merkitsevät kolmea toisiinsa kytköksissä olevaa ilmiötä, nimittäin maksimaalisen eliniän pidentymistä, elinajan odotteen lisääntymistä sekä hyvin vanhojen määrän kasvua. Korkein ihmisen saavuttama elinaika on pidentynyt viimeisen parin sadan vuoden aikana noin 20 vuodella. (Jeune 2002, 75–77). Ihmisen keskimääräisen elinajan eli syntymähetken elinajanodotteen kasvu on ollut viimeisen sadan vuoden aikana yksi suurimpia kehityskulkuja. Kun vuonna 1900 suomalaiset elivät keskimäärin 45-vuotiaiksi (miehet 43 ja naiset 48) ja nykyisin noin 78-vuotiaiksi (miehet 75 ja naiset 82), on keskimääräinen elinaika pidentynyt sadan vuoden aikana 33 vuodella (Martelin ym. 2003, 36). Yksi pitkäikäisyyden tunnuspiirre on, että kansalaisista yhä suurempi osa on hyvin iäkkäitä, millä nykyisin tarkoitetaan yli 90-vuotiaita. Kehittyneissä maissa sata vuotta täyttäneiden määrä on kaksinkertaistunut joka kymmenes vuosi 1950-luvulta lähtien, mikä merkitsee sitä, että satavuotiaiden joukko on kasvanut 20-kertaiseksi viimeisen 50 vuoden aikana. Koko maailmassa satavuotiaiden määrä on nykyisin yli 150 000. (Jeune 2000, 76). Suomessa satavuotiaiden määrä on nykyisin runsas 300. Yhdellä sadasta suomalaisesta on mahdollisuus saavuttaa nykyoloissa 100 vuoden ikä, mutta mahdollisuudet lisääntyvät koko ajan (Hervonen 2001, 7–9). Yli 80-vuotiaita suomalaisia oli 1970-luvun puolivälissä 52 000, mutta vuonna 2000 jo 177 000. Vastaavasti yli 90-vuotiaiden määrä on lisääntynyt 4 000 henkilöstä noin 30 000 henkilöön (esim. Koskinen ym. 2003, 28–29). Tässä yhteydessä ei ole mahdollista eritellä yksityiskohtaisesti pitkäikäisyyttä selittäviä tekijöitä, joita löytyy sekä kohorttivaiku-



tuksista (esim. sosioekonomisten olojen paraneminen) että periodivaikutuksista (esim. tuntuva kuolleisuuden aleneminen iäkkäissä ryhmissä). (esim. Jeune 2000, 77–80). Luonnollisesti perinnöllisyydellä on oma merkityksensä. Eino Heikkisen (2002, 30) mukaan perinnöllisten tekijöiden osuus on elinajan pituuden vaihteluiden selittämisessä noin neljännes, aikuisiän elinolojen ja -tapojen osuus noin puolet ja lapsuuden ja nuoruuden elinoloille jää noin neljännes.

Voimavaranäkemys kytkeytyy pitkäikäisyyteen montaa eri kautta. Ikäkäsitykset muuttuvat pitkän iän oloissa ja syntyy uusia ikävaiheita (esim. kolmas ikä) ihmisen myöhempään elämään. Useiden sukupolvien rinnakkaiselo yhteiskunnan ja perhetasolla on tosiasia. Monet sosiokulttuuriset voimavarat (esim. elämäkokemus, kasautuva viisaus ja hiljainen tieto) lisääntyvät merkittävästi, kun kansalaisista yhä useampi on korkeassa iässä. Pitkäikäisyys on ollut vuosisadat yhteiskunnallinen päämäärä, joka nyt on saavutettu. Kuitenkin tämä ihmiskunnan suuri voitto kääntyy yhteiskunnallisessa keskustelussa helposti vastakohtakseen, sosiaalisesti ongelmaksi. Puhutaan lähes katastrofista, kun ikääntyneitä ihmisiä tulee paljon. Päivitellään pitkän iän aiheuttamia kustannuksia, puhutaan eläkepommista ja hoitotaakasta (Koskinen ym. 1998, 19–20; Karisto & Konttinen 2004, 11). Kyllä pitkäikäisyys kiistatta lisää myös yhteiskunnan kustannuksia, mutta hyvin vanhojen määrä ja palvelujen tarpeen välinen suhde ei ole lineaarinen. Kustannusvaikutus riippuu muiden muassa terveiden vuosien kehityksestä, ikääntyneiden sosiaalisesta verkostosta, ympäristön esteettömyydestä ja siitä, voidaanko avuntarpeen alkua siirtää myöhemmäksi ehkäisevillä ja kuntouttavilla toimenpiteillä (esim. Karppi ym. 2003, 13).

Sosiaaligerontologisessa tutkimuksessa käsitellään nykyisin runsaasti kysymystä vanhenemisen ja vanhuuden moninaisuudesta (diversiteetistä) ja heterogeenisyydestä. Jälkitekollisen ja postmodernin yhteiskunnan analyysissä on nostettu keskeisesti esille ihmisten elämäntilanteiden eriytyminen, moninaisuus ja vaihtelevuus (esim. Beck ym. 1995). Teollisen yhteiskunnan aikana vanhuus miellettiin varsin homogeeniseksi ilmiöksi. Jälkitekollisessa yhteiskunnassa on alettu kiinnittää huomiota vanhenemisen ja vanhuuden erilaisuuteen, monikasvoisuuteen, moniäänisyyteen ja heterogeenisyyteen (Koskinen ym. 1998, 14).

Vanhenemisen diversiteetillä viitataan siihen, että ikääntyneet ihmiset ovat hyvin erilaisia jo suhteessa ikäänsä. Puhutaan ikääntyvistä ja ikääntyneistä työntekijöistä, "nuorista vanhoista" (65–74), "vanhoista vanhoista" (75–84) ja "vanhoista vanhimmista" (85+). He ovat erilaisia myös toimintakykynsä, sukupuolensa, kohorttinsa, perheoljensa, asuinpaikkansa, rotunsa, etnisen taustansa ja sosiaaliluokkansa suhteen.

Voimavaranäkemyksen kannalta on tärkeää tiedostaa se, että ikääntyneet ihmiset ovat objektiivisesti erilaisia ja se, että he myös tulkitsevat tilanteensa erilaila. Sosiaaligerontologisessa tutkimuksessa on erotettu käsitteet diversiteetti ja

heterogeenisyys. Diversiteetti viittaa ikääntyneiden ryhmien välisiin eroihin ja heterogeenisyys ikääntyneiden yksilöiden välisiin eroihin. Tärkeää on nähdä myös se prosessi, jota kautta yhteiskunnalliset muutokset tuottavat diversiteettiä esimerkiksi monikulttuurisuuden lisääntyessä yhteiskunnassa. Voidaan myös havaita, että ikääntymisen diversiteetti on koko ajan lisääntymässä. Suuret ikäluokat ovat vanhetessaan paljon moninaisempia kuin tähänastiset ikäihmiset (Torres-Gil 1992; Morgan & Kunkel 1998, 198–200, 431–437; Hooyman & Kiyak 1999, 5, 463). Erityisen merkitykselliseksi myös voimavarojen kannalta on osoittautunut diversiteetin ja heterogeenisyyden lisääntyminen ikääntyneiden perheissä. Perhemuodot ovat moninaistuneet, perheroolit pidentyneet ja samassakin perheessä voi olla viisikin biologista sukupolvea (esim. Bengtson ym. 1990).

Pitkän iän oloissa on tullut mahdolliseksi, että samanaikaisesti elää yhä useampia sukupolvia. Menemättä tässä yhteydessä sukupolven yksityiskohtaiseen erittelyyn (ks. esim. Alanen 2001) voidaan todeta, että sukupolvien määrä on kasvanut sekä yhteiskunnan että perheen tasolla. Karl Mannheim (1952; vrt. Morgan & Kunkel 1998, 11–12) määritteli vanhenemisen osana sukupolvien dynamiikkaa. Mannheimilaisille kulttuurisille sukupolville on kirjallisuudessa annettu erilaisia kuvaavia nimityksiä. Fernando Torres-Gil (1992, vrt. Quadagno 1999, 13) erotti viisi kulttuurista sukupolvea: "swing generation" (synt. 1900–1926), "silent generation" (synt. 1927–1945), "baby boom generation" (suuret ikäluokat, synt. 1946–1964), "baby bust generation" (vähälapsinen sukupolvi, synt. 1965–1979) ja "baby boomlet generation" (syntyvyyden hienoisen lisääntymisen sukupolvi, synt. 1980–). Suomalaisille tutumpi sukupolvijaottelu on peräisin J P Roosilta (1987, 53–56), missä erotetaan "sotien ja pulan sukupolvi" (synt. 1900–1920), "sodanjälkeisen jälleenrakennuksen ja nousun sukupolvi" (synt. 1925–1939), "suuren murroksen sukupolvi" (synt. 1940-luvulla) ja "lähiöiden sukupolvi" (synt. 1950-luvulla). Roosin tutkimuksen jälkeen on syntynyt jo viideskin kulttuurinen sukupolvi, joka odottaa vielä nimeään. Suuren murroksen sukupolveen sisältyy Suomessa myös merkittävä "baby boom" sukupolvi (synt. 1946–1949). Puhutaan myös poliittisista sukupolvista, joita ovat sotasukupolvi (1920–1926), jälleenrakennuksen sukupolvi (1927–1934), vakiintumisen sukupolvi (1935–1944), kulttuurimurroksen sukupolvi (1945–1951) ja ylipolitisoitumisen sukupolvi (1952–1957) (Jääsaari & Martikainen 1991, 15–22). Marjatta Marin (2000a, 37) korostaa onnistuneesti vanhenevaa yhteiskuntaa, jossa sukupolvien ja ikäryhmien väliset suhteet ovat tasapainossa ja tasavertaiset. Nämä suhteet tarkoittavat taloudellisia, moraalisia ja ideologisia valtasuhteita.

Pitkän iän oloille on tyypillistä, että myös perheissä eletään monen biologisen sukupolven yhteiseloa. Neljä perhesukupolvea ovat Suomessakin jo yleisiä ja viiden sukupolven perheet ovat koko ajan yleistymässä. Viiden sukupolven perheessä kolme vanhinta polvea saattaa olla jo eläkkeellä, yksi on työelämässä ja nuorin vielä koulussa. Voimavaranäkökulmasta nämä yhteiskunta- ja perhetason sukupolvet ovat ensi arvoisessa asemassa. Sukupolvien välisistä suhteista on

tullut tärkeä kysymys nyky-yhteiskunnassa. Kehittykö sukupolvien välille solidaarisuutta, kilpailua vai ajautuvatko ne konfliktiin? Minkälaisia sukupolvittaisia siirtoja ja sosiaalista vaihtoa tapahtuu (periminen, omaishoito). Miten sukupolvi-tietoisuus kehittyy? Miten turvataan sukupolvien välinen tasa-arvo, miten yhteiskunnan voimavarat jaetaan sukupolvien kesken? Miten ylisukupolvisuus otetaan huomioon suunniteltaessa tulevaisuuden ikäpolitiikkaa? Tarvitaanko muuttuneessa yhteiskunnallisessa tilanteessa ja hyvinvointiyhteiskunnassa uutta sopimusta sukupolvien välille? Millainen voimavara monisukupolvinen perhe on eri sukupolville? Näihin kysymyksiin joudutaan vastaisuudessa vastaamaan useasti. (esim. Walker 1996; Cutler & Hendricks 2001, 476; Myles 2000). Kansainvälisten vertailujen mukaan suomalaiset kuten muidenkin Pohjoismaiden kansalaiset kokevat kaikkein vähiten olevan sukupolvien välistä kuilua. Vain alle viidennes pohjoismaalaisista kokee ristiriidat suuriksi tai erittäin suuriksi nuorten ja vanhojen välillä (Forma 2002, 47–48).

Nykytutkimuksessa käytetään apuna sukupolvien välisten suhteiden tarkastelussa sukupolvitilinpitoa, jolla selvitetään sitä, onko nykyinen julkisen talouden järjestelmä (vero-, hyvinvointi-, hallinto- ja muut järjestelmät) mahdollista ylläpitää esimerkiksi suurten ikäluokkien jäädessä eläkkeelle. Tällä hetkellä ollaan melko vakuuttuneita siitä, että suuret ikäluokat eivät johda Suomea rahoitusongelmiin, mikäli työllisyys, talouskasvu, väestönkehitys, veroaste ja etuudet säilyvät nykyisellään pitkällä aikavälillä (esim. Vanne 2002, 59–60).

Voimavarojen kannalta on tärkeä subjektiivisen sukupolven käsite, jolla tarkoitetaan ihmisten sukupolvi-tietoisuutta, samaistumista johonkin sukupolveen. Semi Purhosen (2002, 39–40) mukaan 60 prosenttia suomalaisista samaistaa itsensä johonkin sukupolveen. Korkein samastuneiden osuus 80,4 % on suurten ikäluokkien (1945–1950 syntyneet) jäsenten keskuudessa. Heitä aikaisemmin syntyneistä samaistuu sukupolveen 71,4 % ja heidän jälkeensä syntyneistä vain joka toinen (50,1 %). Suurten ikäluokkien jäsenten subjektiivisia sukupolvia ovat suuret ikäluokat (58,5 %), 60-luvun sukupolvi (8,5 %), sodanjälkeinen sukupolvi (6,8 %) ja hyvinvoinnin sukupolvi (5,8 %). Joka viides ei katso kuuluvansa sukupolveen. Perustellusti voidaan todeta, että suuret ikäluokat muodostavat paitsi yhden ikäkohortin myös tietoisien sukupolven (vrt. myös Virtanen 2002, 46).

### 2.1.3 Ikäkäsitykset muutoksessa

Vanheneminen on erilaista iän suhteen. Ikääntymisen voimavarojen etsimisessä ikääntymisvaihe on tärkeä. Pitkän iän oloissa se vaihe, jota kuvataan ikääntymisenä, on pidentynyt ja jäsentynyt uudelleen. Ikäsyrintä työelämässä ja toisaalta huoli työvoiman ikääntymisestä ovat nostaneet ikääntymis-käsitteen esille jo varsin varhaisessa vaiheessa. On alettu puhua senioriteetista voimavarana (Heinonen 1998), jolloin senioriteetin katsotaan alkavan neljänkymmenen vuoden

iästä. Korostetaan, että "nelikymppisillä" on vielä paljon arvokasta elämää edessään ja heillä on paljon annettavaa muille. Kansallisen ikäohjelman yhteydessä vuosina 1998–2002 otettiin käyttöön käsitteet "ikäntyvä työntekijä" (45+) ja "ikäntynyt työntekijä" (55+). Tavaksi on tullut myös etsiä näiden ikääntyvien ja ikääntyneiden työntekijöiden vahvuuksia, joita työelämässä on mahdollista hyödyntää (Ilmarinen 1998; 1999).

Teollisen yhteiskunnan aikana oli tavallista, että vanhuuden katsottiin alkavan sosiaalipoliittisessa iässä eli yleisessä vanhuuseläkeiässä, joka useissa teollistuneissa maissa on ollut 65 vuotta. Työnjätto ja vanhuus miellettiin kiinteästi toisiinsa nivelyviksi seikoiksi. Kuitenkin jo 1950-luvulla alettiin Suomessakin korostaa, että tyypilliset vanhuusmuutokset alkavat näkyä selvemmin vasta 75 vuoden iässä (Rintala 2003, 87–88). Vanhenemista ja vanhuutta määritetään kronologisen iän lisäksi sosiaalisten roolien muutoksen avulla, mistä esimerkkeinä käynevät leskeytyminen, isovanhemmaksi tulo tai eläkkeelle siirtyminen. Kolmas vanhenemisen kriteeri on funktionaalinen ikä, joka viittaa siihen, mitä ikääntyneet ihmiset kykenevät tekemään fyysisesti, millainen on heidän psyykinen tilansa ja millainen esimerkiksi heidän sosiaalinen verkostonsa on. Ikääntyneet ihmiset luokitellaan usein funktionaalisen iän perusteella hyvän toimintakyvyn omaaviin (the well elderly), toimintakyvyltään jonkin verran heikentyneisiin (the somewhat impaired elderly) ja huonokuntoisiin vanhuksiin (the frail elderly). (esim. Quadagno 1999, 10–12). Kansainvälisesti on arvioitu, että 60 % yli 65-vuotiaista asuu kotonaan itsenäistä elämää ja heidän toimintakykynsä on hyvä. Noin 30 prosentin toimintakyky on alentunut jossakin määrin ja joka kymmenes voidaan luokitella huonokuntoiseksi Cantor & Little 1985, 750). Tämä arvio pitää karkeasti ottaen paikkansa myös Suomessa.

Neljäs vanhenemisen määrittämisen mitta on subjektiivinen ikäidentiteetti tai kokemuksellinen vanheneminen (Quadagno mt., 12; Heikkinen R-L 2003). Käsite tarkoittaa mm. sitä, miten nuoreksi ikääntyneet ihmiset kokevat itsensä tai miten he vanhenemisestään kertovat.

Ikääntymisen heterogeenisyyttä kuvaa osuvasti ikääntyneiden jakaminen nuoriin vanhoihin (65–74), vanhoihin vanhoihin tai keskimmäisiin vanhoihin (75–84) sekä vanhimmista vanhimpiin (85+). Suomessa näihin ikääntyneiden ryhmiin kuului 2000-luvun alussa yli 65-vuotiaista 57 % nuorimpaan ryhmään, 36 % keskimmäiseen ja seitsemän prosenttia vanhimpaan ryhmään (Koskinen ym. 2003, 28). Yhdysvalloissa vastaava jakautuma vuonna 1995 oli 56 %, 33 % ja 11 % (Hooyman & Kiyak 1999, 13).

Entistä enemmän gerontologisessa tutkimuksessa ollaan taipuvaisia määrittämään varsinaisen vanhuuden alkavan 80 tai 85 vuoden iästä. Näitten ikäpyykien kohdalla fyysisen toimintakyvyn aleneminen, liikkumisvaikeudet ja sairastavuus lisääntyvät selvästi (esim. Atchley 2000, 8; Heikkinen 2000, 220–221).

Samoin 85. ikävuoden jälkeen tapahtuu dementian vallitsevuudessa oleellinen hyppäys ylöspäin (Hervonen & Lääperi 2001, 17). Subjektivista ikäkokemusta koskevan seurantatutkimuksen perusteella näyttää siltä, että suuri osa ikääntyneistä ihmisistä kokee edenneensä vanhuuteen juuri 80 ja 85 ikävuoden välillä (Heikkinen 2003, 194–196). Pitkäikäisten tutkimuksesta saadut tulokset puoltavat myös vanhuuden rajan myöhentämistä (Hervonen ym. 1996). Suomalaiset yli 60-vuotiaat henkilöt ovat sitä mieltä, että vanhus-käsite soveltuu käyttöön vasta yli 80-vuotiaista (Vaarama ym. 1999, 4–5).

## 2.2 Kolmas ikä ja tuottava ikääntyminen

### 2.2.1 Kolmas ikä

Eläminen pitkän iän oloissa ja vanhuuden alkamisen myöhentyminen ovat aktivoineet uusia käsitteitä kuvaamaan aikaisempia ikääntymisen vaiheita. Voimavaranäkemyksen kannalta käsitteet kolmas ikä ja tuottava ikääntyminen (productive aging) ovat näistä tärkeimmät. Käsitteet kietoutuvat monin tavoin yhteen. (Hooyman & Kiyak 1999, 509).

Suomessa ensimmäisiä kolmannen iän tutkimuksia on Marja Tikan (1991) perusteellinen katsaus kolmannen iän käsitteeseen, historiaan ja sen kehitykseen vaikuttaneisiin tekijöihin. Tutkimus osaltaan vakiinnutti kolmannen iän käsitteen suomalaisen keskusteluun. Ote Tikan tutkimuksesta kuvaa hyvin kolmannen iän pääsisältöä (mt., 5): *"Kolmannen iän keskustelijoiden viesti on seuraava: useissa läntisissä maissa on jouduttu yllättäen tilanteeseen, jolloin vanhat ihmiset eivät olekaan enää vanhoja sanan traditionaalisessa mielessä. Useimmat iäkkäät ihmiset ovatkin suhteellisen terveitä ja hyväkuntoisia tekemään erilaisia asioita ja nauttimaan elämästä: lähtemään kulttuurimatkalle Egyptiin, menemään tietokonekurssille, hankkimaan itselleen toisen asunnon etelän auringosta, oppimaan uusia asioita, tutkimaan naiseutta, mieheyttä ja ihmisyyttä, puhumaan seksuaalisuudesta, eutanaasiasta, moraalista, kuolemasta tai aloittamaan surffiharrastuksen jne. Eli yksinkertaisesti tekemään ja olemaan tekemättä mitä monimuotoisimpia asioita."*

Vaikka kolmannen iän käsitteen historia on jäljitettävissä aina keskiaikaiseen ikävaiheajatteluun, on se uudenaikaisessa mielessä syntynyt 1950-luvulla Ranskassa, jossa se kytkettiin lähinnä vaiheeseen, jossa vapauduttiin palkkatyöstä ja siirryttiin eläkkeelle. (mt., 65–66; 149). Eläkeläisyys oli muodostunut massailmiöksi useimmissa teollistuneissa maissa ja sille etsittiin mielekästä sisältöä (esim. Phillipson 1998, 55–64). Keskustelu kolmannesta iästä liittyi osana myös vanhenemisen ja vanhuuden moderniin diskurssiin. Käsitteet uusi vanhuus ja uusi vanheneminen nousivat esille 1980-luvulta alkaen (esim. Hugonot 1989; Torres-Gil 1992). Haluttiin päästä vapaaksi vanhuuden perinteisestä ymmärtämi-

sestä kielteisenä elämänvaiheena ja antaa vanhenemiselle ja vanhuudelle myönteisempää sisältöä. Kolmannen iän synty liittyy keskeisesti kasvatuksen, oppimisen ja vanhenemisen väliin suhteisiin. 1970-luvulla alkoi yleistyä kasvatusgerontologinen tutkimus, jossa pureuduttiin ikääntyvien opetukseen ja oppimisen kysymyksiin. Kolmannen iän käsitteen vakiintumiselle on ollut merkittävää kolmannen iän yliopiston alku Ranskassa Toulousen yliopistossa 1973 ja Englannissa Cambridgessä vuonna 1981. Suomessa ikääntyvien yliopistotoiminta alkoi vuonna 1985.

Peter Laslett (1989, 99–122; vrt. Tikka 1991, 36–37) on määritellyt kolmannen iän syntymiselle väestöllisiä, taloudellisia, sosiaalisia ja kulttuurisia ehtoja. Kolmas ikä edellyttää, että maassa eletään pitkän iän oloissa. On saavutettu tietty elinajan odotteen pituus. Yksityiskohtaisia demografisia indikaattoreita ovat seuraavat: a) että jokaisella yli 25-vuotiaalla kansalaisella on mahdollisuus saavuttaa 70 vuoden ikä ja b) että neljännes yli 25-vuotiaasta väestöstä on yli 60-vuotiaita ja c) että väestöstä vähintään 10 % on yli 65-vuotiaita. Englannissa nämä väestölliset kriteerit saavutettiin jo 1950-luvulla, Suomessa vasta 1970-luvulla (Tikka 1991, 36). On huomattava, että nykyisinkin vain alhaisen kuolleisuuden maat voivat saavuttaa nämä väestölliset kriteerit. Kolmannen iän syntyminen edellyttää myös tiettyä elintasoja maassa, kansallisvarallisuutta ja sen oikeudenmukaista jakoa sekä ikääntyvän henkilökohtaisia voimavaroja ja pääomia (rahaa, terveyttä, koulutusta jne.). Kolmas ikä edellyttää myös yhteiskunnallisia instituutioita kuten eläkejärjestelmiä, elinikäisiä koulutusmahdollisuuksia jne. Edellytetään myös sosiokulttuurisesti uusien ajattelu- ja elämäntapojen kehittymistä.

Osassa maailmaa mainitut kriteerit täyttyvät, ja ihmisen elämänkulun uusjako on totta nimitettäköön sitä kolmanneksi iäksi, toiseksi nuoruudeksi tai jollakin muulla nimellä. Kolmannessa iässä on kysymys elämänkulun uudelleen käsitteistämisestä, työn ja vapaa-ajan uudeltaisesta kytköksestä sekä kulttuurisesta muutoksesta (esim. Blaikie 1999, 68–77; Karisto 2002). Vaikka mm. Tikka (1991, 15) toteaa, että kolmannessa iässä eläminen ei riipu kalenteri-ikästä vaan henkilökohtaisesta valinnasta, asetetaan kolmannen iän alkamiselle milloin 50, 55 tai 60 vuoden rajoja. Kolmannen iän katsotaan ulottuvan 75–80 ikävuoteen. Osittain kolmannessa iässä on kysymys keski-ikä laajentumasta, aktiivisenioriteetistä tai nuorista vanhoista. Yleensä se mielletään työnjätön ja varsinaisen vanhuuden väliin jääväksi vaiheeksi (Karisto 2002, 138).

Usein kolmanteen ikään siirtymiseen liitetään työnjätön lisäksi lasten lähteminen kodista, aineellisten ja urapainoiden väheneminen, vapaus, nautinto, itsensä toteuttaminen, harrastukset, opiskelu, kulttuurisuus, kuluttaminen, ikätietoisuus, terveyden kuntoon saattaminen, autonomia ja riippumattomuus, persoonallinen valinta ja täyttymys, parhaimmillaan elämän kruunu (esim. Laslett 1989; Blaikie 1999). Ikääntyneiden ajankäyttöön, elämäntapoihin ja elämäntyyliin liittyvät

tutkimukset osoittavat, että kolmannen iän kulttuurinen sisältö on jo muodostumassa, vaikka osittain kolmasikäläiset vielä etsivät identiteettiään (Phillipson 1998, 2–4; Karisto 2002, 141).

### 2.2.2 Tuottava ikääntyminen

Kolmas ikä käsitteellistetään usein jatkuvana sitoutumisena ja keskittymisenä palkkatyön ja perheen ulkopuolisiin alueisiin. Siinä tunnustetaan ikääntyneiden ihmisten mahdollisuudet olla hyödyksi yhteiskunnassa. Kysymykseksi on nousut, miten tämä potentiaali ja kontribuutiot määritetään ja miten niitä mitataan. On syntynyt käsite tuottava vanheneminen (productive aging), joka liittyy oleellisesti kolmannen iän sisältöön. (esim. Hooyman & Kiyak 1999, 508–509; Morrow-Howell, Hinterlog & Sherraden 2001). Aikaisemmin sosiaaligerontologisessa tutkimuksessa kiinnitettiin paljon huomiota siihen, miten ihmiset mukautuvat eläkkeelle. Pitkän iän oloissa tuottavan vanhenemisen käsitteen kautta pyritään tarkastelemaan ikäihmisten mielekkäitä rooleja ja mahdollisuuksia 20–25 vuotta jatkuvan eläkeläisyyden aikana. Tuottavan vanhenemisen keskeisenä sisältötekijänä on näkemys ikääntyneen ihmisen käyttämättömistä, arvokkaista voimavaroista (Morgan & Kunkel 1998, 203–204). Tuottavan vanhenemisen käsitteen historia liittyy sosiaaligerontologiassa ikääntyvien ihmisten terveyden edistämishjelmiin sekä tutkimukseen menestyksellisestä ikääntymisestä (successful aging).

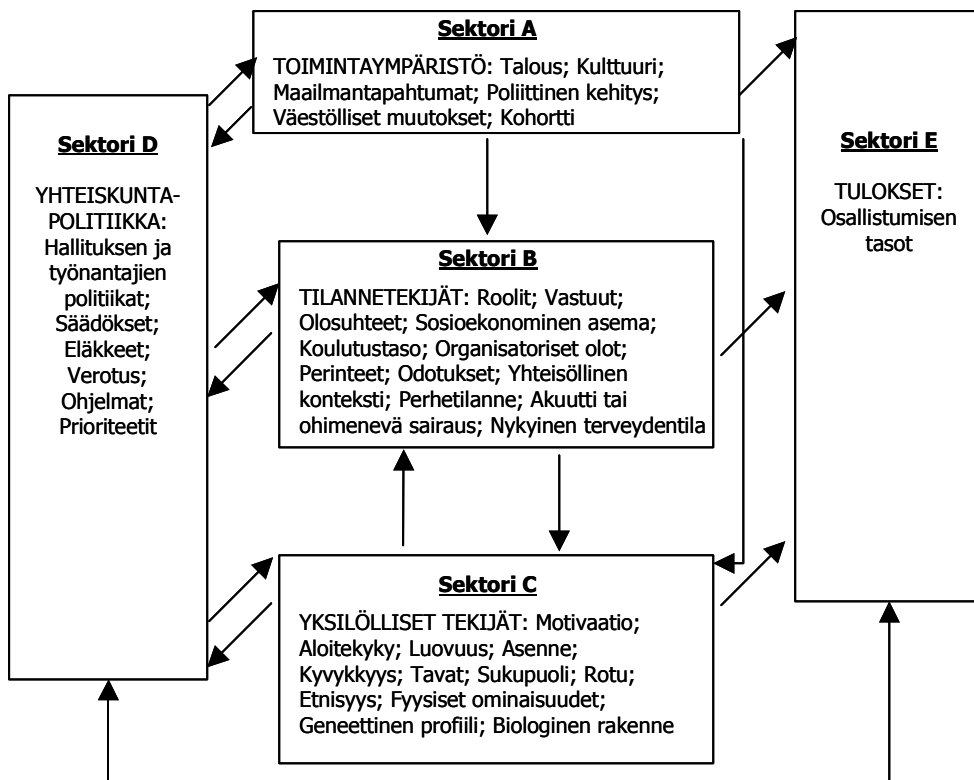
Tuottavalla vanhenemisellä ymmärretään ikääntyvien henkilöiden erilaisia aktiiviteetteja, joilla he tuottavat (palkkatyönä tai ei-palkkatyönä) hyödykkeitä ja palveluja kuten kotityö, lastenhoito, vapaaehtoistyö sekä perheiden ja ystävien auttaminen (omaishoito). Myös koulutuksen ja taitojen hankkiminen näiden tehtävien suorittamiseksi luetaan tuottavaan vanhenemiseen. Tuottavan vanhenemisen käsite laajentaa työn käsitettä palkkatyöstä palkattomaan työhön. Usein myös vapaa-ajan erilaiset harrastukset, jäsenyys vapaaehtoisjärjestöissä, osallistuminen koulutusohjelmiin (opiskelu), uskonnollinen ja poliittinen osallistuminen sekä toimiminen eläkeläisten omissa järjestöissä sisällytetään tuottavaan vanhenemiseen (Bass ym. 1993; Hooyman & Kiyak 1999, 319–320; 340–351; Morrow-Howell ym. 2001.). On olemassa siten selvästi suppea ja laaja tuottavan ikääntymisen käsite. Scott Bass ja Francis Caro (2001) ovat suppean määrittelyn kannalla korostaessaan, että tuottavaa ikääntymistä kuvaa vain sellainen toiminta, jolla on taloudellista tai sosiaalista arvoa. He nimeävät tällaisiksi neljä toimintamuotoa: 1. palkkatyö, 2. vapaaehtoistyö, 3. avustaminen perheissä (pitkäaikaissairaana tai lastenlasten hoito) ja 4. näihin valmistava koulutus (career-related education). Lähellä tuottavan ikääntymisen käsitettä on aktiivinen ikääntyminen, jonka esimerkiksi Alan Walker (2000) liittää kiinteästi ikääntyvän työvoiman kysymyksiin.

Tuottavan ikääntymisen käsitteen esille nostamista perustellaan tavallisesti viidellä seikalla (esim. Bass & Caro 2001, 37; Hinterlog ym. 2001, 4–5). Ensinnäkin ikääntyneiden ihmisten toimintakyvyn lisääntyminen luo edellytykset tuottavalle toiminnalle. Toiseksi halutaan kiinnittää huomiota siihen, ettei yhteiskunnassa ole riittävästi tuottavia rooleja ikääntyneille kansalaisille. Kolmantena tavoitteena on kehittää positiivisempi käsite näkemykselle, että ikääntyminen on riippuvuuden kautta. Neljäs tarkoitus on murtaa ikäsyrijintä (ageismi). Viidenneksi halutaan laajentaa vanhuskäsitystä kapeasta biologisesta näkemyksestä uusiin mahdollisuuksiin.

Bass ja Caro (2001, 47) ovat kehittäneet tuottavan ikääntymisen käsitteellisen mallin (kuvio 2.1), jonka tarkoituksena on osoittaa niitä tekijöitä, jotka lisäävät tai vähentävät ikääntyneiden kansalaisten osallistumista tuottaviin toimintoihin. Mallin ideana on se, että muutokset sektorien A–D eri tekijöissä vaikuttavat ikääntyneiden osallistumiseen (Sektori E). Sektori A kuvaa laajoja makrotason globaaleja, kansallisia ja historiallisia voimia, jotka vaikuttavat kulloiseenkin yhteiskuntapolitiikkaan ja vanhojen ihmisten elinoloihin. Sektoriin B sisältyvät vanhan ihmisen elämäntilanteeseen liittyvät seikat, jotka säätelevät osallistumismahdollisuuksia. Sektorissa C sijaitsevat ikääntyneiden ihmisten henkilökohtaiset voimavarat, jotka ovat luonteeltaan psykobiologisia. Sektori D sisältää yhteiskuntapoliittiset järjestelmät, yksityisen sektorin (yrittäjät, järjestöt) säännöt ja määräykset sekä erilaisten ohjelmien (esim. kansallinen ikäohjelma) suomat mahdollisuudet vanhojen ihmisten osallistumisen lisäämiseksi tai estämiseksi. Sektori D on avainasemassa tuottavien roolien lisäämisessä ikäihmisille. Sektori E sisältää ne kollektiiviset tulokset ja vaikutukset (esim. sosiaalisen ja taloudellisen hyvinvoinnin lisäys), joita ikääntyneiden tuottavalla toiminnalla on ollut yhteiskunnalle, tuotannolle, perheelle ja ikäihmiselle itselleen. Keskeisiä politiikan alueita, joilla edistetään tuottavaa ikääntymistä, ovat muiden muassa työllisyyspolitiikka, vapaaehtoistyön arvostusta ja organisoimista edistävä politiikka, omaishoidon tukeminen ja elinikäinen koulutus (esim. ikääntyvien yliopistotoiminta).



**Kuvio 2.1** Tuottavan ikääntymisen käsitteellinen malli.



Lähde: Bass & Caro 2001, 47.

On kuitenkin tärkeää muistaa, ettei kaikilla ole mahdollisuutta nauttia kolmannesta iästä ja olla tuottavia. Huono terveys, pienet tulot, kulkuvaikeudet, yksinäisyys ja suuret elämänmuutokset vaikeuttavat ja estävät osallistumista. Osa saattaa kokea, ettei heillä ole riittävästi tietoa ja taitoja näihin aktiviteetteihin ryhtymiseksi. Aikaisemman elämän osallistumismallit ja elämäntyyli vaikuttavat myös. (esim. Hooyman & Kiyak mt., 320).

Kolmannen iän ja tuottavan vanhenemisen käsitteet ovat joka tapauksessa liisänneet vanhenemisen myönteistä ymmärtämistä. Ne ovat nostaneet esiin ikääntyneiden ihmisten arvon itselleen ja yhteiskunnalle laajemminkin. Ne ovat kyseenalaistaneet vakiintuneet ikänormit, ikäodotukset sekä ikääntymistä koskevat stereotyyppit. Tuottava vanheneminen on kritiikki kaavamaisille huoltosuhdelaskelmille, joiden mukaan kaikki tietyn iän ylittäneet ovat huollettavia ja autettavia. Tuottavan vanhenemisen näkökulma auttaa kiinnittämään huomiota siihen, että yhteiskunta voi merkittävästi rakentaa ikääntymiskokemuksia laajentamalla ikääntyneiden ihmisten mahdollisuuksia.

Kolmannen iän ja tuottavan vanhenemisen käsitteisiin kohdistuu myös kovaa kritiikkiä. Yksi keskeinen kritiikin aihe on, että näillä käsitteillä ja ideologioilla syyllistetään niitä vanhoja ihmisiä, joilla ei ole edellytyksiä niiden mukaiseen toimintaan. Onko kysymys uudenlaisesta vanhenemispuheesta, joka on epätoollista ja jopa pinnallista? Aletaanko varsinainen vanhuus mieltää entistä kielteisempänä? Molemmat käsitteet saatetaan mieltää liikaa palkkatyöhön ja perinteiseen eläkkeelle siirtymiseen kuuluviksi. Kaikilla ei ole tällainen elämäntyyli. Merkitseekö elämäntyylin muuttaminen uudenlaisen vanhenemisen stereotypian luomista? (esim. Jyrkämä 2001, 310–311; Karisto 2002, 138–139). Kolmannen iän kritiikki on paikallaan. Kuitenkin on muistettava, että uusi elämänvaihe on nimityksestä huolimatta tosiasia eikä missään sanota, mikä sen sisällön tulee olla.

Tuottavan vanhenemisen kritiikki tulee lähinnä ikääntymisen poliittisen taloustieteen taholta (esim. Estes ym. 2001) Kritiikin keskeinen sisältö on, että tuottavan ikääntymisen käsitteen avulla ujutetaan markkinaideologia vanhenemisprosessiin. Yksilön vastuu, yksilöllisyys ja tavaraluonne markkinoiden keskeisinä piirteinä tulevat vallitseviksi vanhenemisen ymmärtämisessä. Valtion vastuu vastavasti vähenee. Vanhuuden ongelmat redusoidaan yksilöllisiksi ongelmiksi. Samalla vanheneminen biomedikalisoidaan. Kritiikin mukaan käsitteen kehittämisessä ei ole otettu huomioon sukupuoleen, yhteiskuntaluokkaan ja rotuun liittyviä eriarvoisia mahdollisuuksia osallistua tuottavaan toimintaan. Hyvästä tarkoituksesta huolimatta tuottava vanheneminen diskriminoi niitä ikääntyviä, jotka ovat syrjäytyneet yhteiskunnan valtavirroista.

## 2.3 Vanhuskäsitys, elämäntyyli ja hyvä vanhuus voimavara-näkemyksen taustalla

### 2.3.1 Vanhuskäsitys

On olemassa kaksi päämallia ymmärtää vanhenemistä ja vanhuutta: biologinen ja biolääketieteellinen ja toisaalta sosiokulttuurinen vanhuskäsitys (esim. Fry 1995, 117). Ensiksi mainittu malli medikalisoii vanhenemisen ja vanhuuden, mikä merkitsee sitä, että vanhuus ja vanheneminen ovat ensisijassa lääketieteellisiä ongelmia ja niihin kohdistetut interventiot lääketieteellisiä kysymyksiä. Biolääketieteellinen käsitys vanhenemisestä johti yksipuoliseen näkemykseen vanhuudesta. Vanheneminen ja vanhuus pelkistettiin raihnaisuudeksi, sairauksiksi, diagnooseiksi ja patologiaksi. Vanhuuden patologisoinnilla on pitkä historia alkaen aina 1800-luvun alkupuolelta. Suomessakin vanhuuden medikalisointi on edennyt viimeisen 50 vuoden ajan. (Kirk 1994; Morgan & Kunkel 1998, 340–342; Phillipson 1998, 33–35; Atchley 2000, 374; Heikkinen 2002, 15–19; Rintala 2003, 29–38, 189–196). Biolääketieteellinen vanhenemisen malli on vähenevä tai laskeva malli, jonka kautta vanheneminen mielletään pääosin kielteisenä. Mallin avulla on vaikea nostaa esiin vanhenemiseen liittyviä voimavaroja, koska

vanhuus nähdään etupäässä ongelmana. Mary ja Kenneth Gergen (2003, 203) kävivät läpi Journal of Gerontology -lehden numeroita ja totesivat, että valtaosa artikkeleista korosti vanhojen ihmisten sairauksia. He listasivat seuraavat teemat: "*Alzheimerin tauti, diabetes, sairaalahoitoa vaatineet tapaturmat, dementia, krooninen reuma, krooninen stressi, tasapainon heikkeneminen, masennuslääkkeet, masennus, verenpainetauti, lihasten heikkeneminen, aivoverenkiertotauti, toimintakyvyn aleneminen ja haavautumat*". Vain yksi artikkeli heidän tarkastelemistaan artikkeleista käsitteli vanhenemisen positiivisia mahdollisuuksia, vaikka lehti edustaa koko gerontologista tutkimusta.

Sosiokulttuurista vanhuskäsitystä ovat vanhenemisen tutkimuksessa korostaneet erityisesti vanhenemisen poliittisen taloustieteen (esim. Phillipson 1998; Vincent 1999; Walker & Naegele 1999; Estes ym. 2001), sosiaalikonstruktioismin (esim. Gubrium & Holstein 1999; Gergen & Gergen 2003) sekä humanistisen ja kulttuurigerontologian (esim. Fry 1996; Luborsky & McMullen 1999; Cole ym. 2000) edustajat. Mainittujen alojen tutkijat kritisoivat vanhenemisen yksipuolista biolääketieteellistämistä ja korostavat vanhenemisen ja vanhuuden historiallista, kulttuurista ja yhteiskunnallista ulottuvuutta ja näkökulmaa. Historiallinen muutos sekä yhteiskunta ja kulttuuri muokkaavat vanhenemistä ja toisaalta ikääntyneillä ihmisillä on mahdollisuuksia vaikuttaa näihin. Sosiokulttuurinen käsitys korostaa moninaisia tapoja vanheta, näkee vanhuuden jopa uutena mahdollisuutena ja nostaa vanhenemisestä ja vanhuudesta esiin vahvuuksia sekä voimavaroja. Sosiokulttuurisen näkemyksen mukaan vanheneminen voi monessa suhteessa merkitä kasvua ja kehitystä eikä vain alenevaa suuntaa.

Phillipsonin (1998, 35–41) mukaan eläkeläisyyden (retirement) ja hyvinvointivaltion kehittyminen toisen maailmansodan jälkeen on merkinnyt vanhenemisen ja vanhuuden modernisoitumista. Hyvinvointivaltion keskeinen idea oli jakaa vanhenemisen riskit sukupolvien välisen solidaarisuuden avulla. Ensi kerran alettiin puhua vanhojen ihmisten kohdalla sosiaalisista oikeuksista ja sosiaalisesta kansalaisuudesta. Eläkeläisyys ja hyvinvointivaltio loivat uudenlaisen identiteetin perustan vanhoille ihmisille. Ikääntymisen yhteiskunnallisen näkökulman kautta me voimme hahmottaa, miten yhteiskunnan rakenteet, instituutiot ja vallankäyttö muovaavat ikääntyneiden ihmisten elämää: elämäntyylejä, sukupolvien välisiä suhteita, näkyvyyttä ja henkilökohtaista identiteettiä (esim. Vincent 1999). Toisaalta ikääntyneet ihmiset voivat omalla toiminnallaan järjestöjensä ja poliittisen edustamisensa kautta vaikuttaa (the politics of old age) yhteiskunnan toimintaan (esim. Walker & Naegele 1999).

Gergen & Gergen (2003, 204–205) korostavat sitä, ettei ole mitään vanhenemisprosessia itsessään, vaan vanhenemisdiskurssi syntyy ihmisten välisistä suhteista tietyssä kulttuurissa tietynä aikana. Korostamalla vanhenemisteorioiden sosiaalisesti ja kulttuurisesti rakenteistuvaa luonnetta voimme kiinnittää huomiota mahdollisuuksiin uudelleen suunnata vanhenemisen kurssia positiivi-

sella tavalla. Kirjoittavat esittävät kolme aluetta, joiden kautta positiivinen vanheneminen mahdollistuu. Nämä alueet ovat keskittyminen itseän (laajentaa tietoja, ruumiin kunto ja kauneus, etsiä uusia taitoja), investoida ihmissuhteisiin ja antaa panoksensa yhteisölle. Voimavarojen kannalta ovat siis tärkeitä itsensä toteuttaminen, emotionaalinen vuorovaikutus ja yhteisöllinen kontribuutio. Kulttuurin laajassa mielessä katsotaan niin ikään muovaavan ikääntymistä ja vanhuutta monella tavalla. Kulttuuri on ymmärrettävä globaalina, kansallisena ja paikallisena ilmiönä. Vanheneminen rakentuu erilaiseksi eri kulttuureissa. Esimerkiksi erilaisen etnisen taustan omaaminen tuottaa erilaisia vanhenemiskokemuksia. Kulttuuri antaa vanhenemiselle erilaisia merkityksiä, ja vanhoja ihmisiä kohdellaan ja arvostetaan kulttuurisidonnaisesti. Vanhojen ihmisten elämäkerrat, narratiivisuus ja elämäntarinat heijastavat heidän elämänsä historiallisuutta ja kulttuurisuutta. Vanhenemisen kannalta on tärkeää muistaa, että elämänkulku on yksi keskeisimpiä kulttuurisia yksiköitä. (esim. Fry 1996; Luborsky & Mc Mullen 1999).

### 2.3.2 Elämänkulku

Sosio-kulttuurisen vanhenemisen ymmärtämiseksi elämänkulun (life course) käsite on välttämätön. Käsite on hyvin monimerkityksinen ja sen sisältö riippuu siitä, mistä näkökulmasta sitä lähestytään (biografinen, tilastollinen, väestöllinen, kulttuurinen). Elämänkulkuteorian keskeisin anti on siinä, että sen avulla voidaan tarkastella vanhenemistä sekä mikro- että makrotasolla. Siinä voidaan yhdistää psykologista ja yksilöllistä merkityksenantoa sekä sosiaalista, historiallista, kulttuurista ja yhteiskuntarakenteellista kontekstia. (Hooyman & Kiyak 1999, 238). Jill Quadagno (1999, 15) luonnehtii elämänkulkua historiallisten tapahtumien, henkilökohtaisten ratkaisujen ja mahdollisuuksien sekä aikaisemman elämän kokemusten väliseksi vuorovaikutukseksi. Anni Vilkkonen (2000, 75) toteaa, että "elämänkulun käsite liittyy toisiinsa ikää, elämänaikaa ja tapahtumarakenteita" ja jatkaa "elämänkulku saattaa yhteen iälle annettavat merkitykset ja eri elämänvaiheissa olevien ihmisten sosiaaliset asemat". Biografisesti elämänkulussa korostetaan niitä polkuja, joita yksilöt kulkevat elämänsä aikana ja sitä, miten näihin polkuihin vaikuttaa elämänvaiheen ja historiallisen ajan yhteispeli (esim. nuorena II maailmansodassa). Tilastollinen tai väestöllinen lähestymistapa keskittyy ikäkohorttien tai sukupolvien elämään ajan kuluessa. Puhutaankin kohortti-elämänkulun näkökulmasta. Kulttuurinen elämänkulku viittaa niihin ideaalisiin, ikäsidonnaisiin rooleihin ja ryhmäjäsenyyksiin, joita yksilön odotetaan toteuttavan tietyssä iässä (Uhlenberg & Miner 1996; Atchley 2000, 134–135; Martelin ym. 2000).

Elämäntapojen keskeiset käsitteet ovat sosiaaliset siirtymät ja elämäntapahtumat (kouluun meno, työnteon aloittaminen, perheen perustaminen) sekä elämäntapojen (koulutusura, työura, perheura). Koskinen ym. (1998, 131) ovat esittäneet graafisesti suomalaisen satavuotiaan elämäntapojen. Kuvioon on sisällytetty rinnakkain historiallinen aika ja suomalaisen yhteiskunnan historialliset tapahtumat, henkilön biologiset elämäntapavaiheet lapsuudesta vanhuuteen, hänen kronologinen ikänsä sekä sosiaaliset siirtymät koulun alkamisesta isoisovanhemmukseen. Lisäksi vanhalle ihmiselle liittyy muistoja kaikkiin näihin elämäntapojen elementteihin ja hänellä on niille omat merkityksensä. Robert Atchley (2000, 137) kuvaa elämäntapojen graafisesti koulutus-, työ- ja perheurilla.

Voimavaranäkemyksen kannalta kumulatiivisen elämäntapojen käsite on hyödyllinen. Siinä on perusajatuksena näkemys siitä, että ihmisen elämän aikana hänelle kasaantuu hyviä ja huonoja asioita ja olosuhteita. Sosiaaligerontologiassa puhutaankin teoriasta, joka tarkastelee hyvien ja huonojen asioiden kasaantumisesta (The Theory of Cumulative Advantage and Disadvantage) elämäntapojen aikana (esim. O’Rand 1996, 197–203; Quadagno 1999, 182). Teorian avulla voidaan yhdistää esimerkiksi yksilön työura organisaatorakenteisiin ja työmarkkinoihin, perheura sukupolvien välisiin rakenteisiin ja julkiseen politiikkaan sekä yleensä yksilöiden elämä historialliseen kontekstiin. Käytännössä teoria käsittelee esimerkiksi sitä, mitä seurauksia vanhuudelle on siitä, että ihmisen lapsuuden olot ovat olleet ankeat, koulutus on jäänyt vähäiseksi, työsuhteet ovat olleet epäsäännölliset ja eläke on jäänyt pieneksi. Eriarvoisuutta vanhuudessa on lähestytty usein tämän teorian avulla. Kumulatiivinen elämäntapojen ajattelu soveltuu hyvin myös etsimään vanhuuden voimavaroja ja niihin vaikuttaneita tekijöitä elämän aikana. On myös mahdollista arvioida niitä yhteiskunnallisia interventioita, joilla ihmisen elämää voidaan eri vaiheissa voimavaraistaa.

### 2.3.3 Hyvä vanhuus

Hyvän vanhuuden olemus implikoi tärkeitä vahvuuksia ja voimavaroja. Hyvässä vanhuudessa on kysymys mukautumisesta, adaptaatiosta vanhenemisen mukanaan tuomiin muutoksiin. Hyvä vanhuus voi olla tulosta tästä mukautumisprosessista (Atchley 2000, 174–175). Hyvän vanhuuden olemusta pyrittiin 1950–1960-luvulta lähtien lähestymään elämään tyytyväisyyden (life satisfaction) käsitteellä. Mikäli ikääntyvä ihminen on tyytyväinen nykyiseen ja menneeseen elämäänsä, hänen katsotaan vanhenevan suotuisasti. Elämään tyytyväisyyden elementteinä tuotiin esiin elämänhalu, periksi antamattomuus ja rohkeus, halu ottaa vastuu omasta elämästään, tunne siitä, että on saavuttanut mitä on halunnut, arvostaa itseään ihmisenä sekä on optimistinen ja näkee toivoa vielä edessä (esim. Atchley mt., 174–175).

**Kuvio 2.2** Hyvän vanhenemisen neljä sektoria.



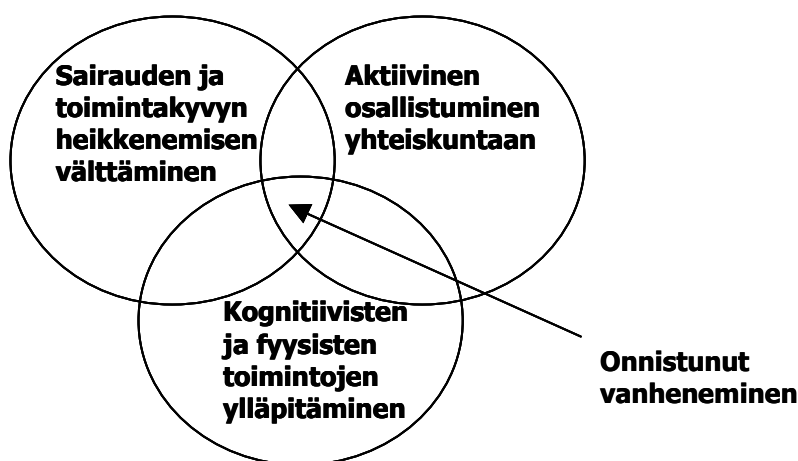
Lähde: Lawton 1983, 355.

Seuraava käsite oli hyvän elämän saavuttaminen (achieving the good life), jonka pohjalta Powell Lawton (1983) muotoili neliosaisen mallin hyvästä elämästä (the good life) vanhuudessa (kuvio 2.2). Hänen malliinsa sisältyivät seuraavat ulottuvuudet: kompetentti käyttäytyminen, psyykinen hyvinvointi, koettu elämisenlaatu ja objektiiivisen ympäristön positiiviset ominaisuudet. Käyttäytymisen kompetenssi tarkoittaa, että ikääntyneen ihmisen terveys ja toimintakyky ovat tallella, hänellä on runsaasti tietoja ja taitoja toimia itsenäisenä aikuisena kansalaisena ja kykyä vuorovaikutukseen muiden kanssa. Psyykkisesti ikääntynyt ihminen voi hyvin, jos hän ei ole masentunut, jos hän ei koe elämäntuskaa ja jos hän ei ole taipuvainen jatkuvaan pessimismiin. Koettu elämisen laatu eli hyvinvoinnin kokemuksellinen ulottuvuus tarkoittaa ikääntyvän ihmisen arvioita erilaisista elämänalueista kuten perheestä, ystävistä, toiminnasta, työstä, tuloista ja asumisesta. Lawtonin mielestä hyvän vanhuuden tärkeä kriteeri on ikääntyvän ihmisen omien valintojen ja toiminnan sekä ympäristön suomien edellytysten tasapainoinen suhde.

Onnistuneen vanhenemisen (successful aging) käsite on ollut mukana hyvän vanhuuden tutkimuksessa aina 1960-luvulta lähtien, mutta sitä on teoreettisesti kehitelty viime vuosien aikana (Rowe & Kahn 1998; Hooyman & Kiyak 1999, 171–173; Marin 2000b). Marja Jylhän (2000) tavoin voidaan todeta, että onnistunut vanheneminen on ollut yksi merkittävimmistä iskulauseista vanhenemisen tutkimuksessa. Sitä ovat käyttäneet sosiaalipsykologit, terveystutkijat, sosiologit sekä sosiaalipolitiikan tutkijat. Kuviossa 2.3 on havainnollistettu nykykäsityksen mukaista onnistuneen vanhenemisen olemusta, jonka edellytyksiä ovat hyvä fyysinen terveys ja toimintakyky, kognitiiviset toiminnot ovat kunnossa (ongelmanratkaisukyky, käsitteellistäminen, kielellinen kyky) ja ihminen on kiinni yhteiskunnassa (sosiaaliset verkostot, mielekäs toiminta). On tärkeää, ettei mikään

näistä kolmesta kriteeristä saa puuttua, jotta voidaan puhua onnistuneesta vanhenemisestä.

**Kuvio 2.3** Onnistuneen vanhenemisen malli.



Lähde: Hooyman & Kiyak 1999, 172.

Adam Garfein ja Regula Herzog (1995, vrt. Hooyman & Kiyak 1999, 172–173; Atchley 2000, 176–177) kehittivät vahvan vanhenemisen (robust aging) käsitteen, johon sisältyi neljä kategoriaa: korkea tuottava aktiivisuus (tietty tuntimäärä viikossa palkkatyötä tai palkatonta työtä), positiivinen status mielentilan suhteen (ei masennusta), positiivinen toimintakyvyn status (fyysiset toiminnot) ja positiivinen kognitiivinen status. Garfein ja Herzog testasivat tätä luokitustaan 1600 yli 60-vuotiasta henkilöä käsittävällä näytteellään. Tulos osoitti, että vielä yli 80-vuotiaidenkin ryhmässä vahvan vanhenemisen omaisi yli puolet (66 %, 60 %, 53 %) tutkituista, mutta kognitiivisen statuksen osalta vahvojen osuus oli vain 40 %. Tulokset eivät missään mielessä tue kielteistä yleistystä vanhenemisestä heikkenemisenä. Tutkimuksen tekijät toivat esille myös sen, että on varsin vähän tutkimusta positiivisista vanhenemiskokemuksista. Vahvan vanhenemisen käsite on lähellä tuottavan vanhenemisen käsitettä, jota tarkasteltiin edellä. Samoin käsitteet terve vanheneminen (healthy aging), aktiivisena vanheneminen (active aging) ja liikkuva vanheneminen (mobile aging) ovat lähellä hyvän vanhuuden olemusta (esim. Heikkinen 2002, 23).

Tulevaisuuden vanhuksia ajatellen on kehitetty rohkean (courageous aging, courageous ager) vanhenemisen käsite, joka viittaa ikääntyviin ihmisiin, joilla on "focus, vision and are willing to take risks" (Tirrito 2003, 237–238). Rohkeata vanhenemistä verrataan vuorelle kiipeämiseen. Vanhenemiseen tulee valmistautua jo keski-ikästä lähtien fyysisesti, psyykkisesti ja henkisesti. Rohkeasti vanheneva on alati kehittyvä yksilö, joka kohtaa erilaisia haasteita kaikissa elämän-

vaiheissa. Terry Tirriton mukaan (mt., 238) kaikkein vanhimmistakin vanhenevat rohkeasti ne, jotka elävät nykyisyydessä, koska he kykenevät olemaan sinut myös tulevaisuuden kanssa. Rohkeasti vanhenevan tunnuspiirre on myös se, että uskotaan siihen, että tulevaisuus muotoutuu jo tänään. Onnistuneen vanhenemisen edellytyksenä on kyky olla rohkeasti vanheneva.

Ikääntyneiden omat arviot hyvän vanhuuden tuottavista asioista ovat tärkeitä voimavarojen kartoittamisessa. Jyrkämän (1995, 196) tutkimuksen mukaan ikääntyneet haastateltavat arvioivat ylivoimaisesti tärkeimmiksi asioiksi hyvän terveyden ja kohtuullisen toimeentulon. Sitten seurasivat myönteinen elämänsä asenne ja ihmissuhteet. Muina vaikuttavina tekijöinä tuotiin esille perhe, aktiivisuus, kunnollinen asunto ja uskonto. Antti Karisto ja Riikka Konttinen (2004, 162 tukeutuen Pirjo Kalmarin pro gradu-tutkielmaan) esittävät hyvän vanhenemisen peruselementteinä jatkuvuutta, aktiivisuutta ja muutosta kuvaavia muuttujia kuten oma ja läheisten terveys, lapset ja lastenlapset, ihmissuhteet, nykytilanteen jatkuminen ja elämänilo, tyydyttävä työtilanne, eläköityminen, vapaa-ajan toiminnot, taloudellisen tilanteen kohentuminen, matkustelu ja ympäristön vaihdos sekä asumisen uudelleen järjestely.

## 2.4 Voimavarojen käsitteellistäminen ja voimavaranäkökulman perusolettamukset

### 2.4.1 Voimavaran käsite

Käytän tässä esityksessäni rinnakkain voimavaran ja pääoman käsitteitä kuvatakseni niitä vahvuuksia ja hyviä asioita, joita ikääntymiseen ja vanhuuteen liittyy. Voimavaran käsitettä käytetään paljon tutkimuksen piirissä ja varsinkin käytännön työssä ikääntyneiden ihmisten kanssa. Kuitenkin käsitteen operationaalistaminen on osoittautunut vaikeaksi. Puhutaan, että vanhoilla ihmisillä on paljon voimavaroja, mutta niiden yksilöiminen ei aina onnistu. Puhutaan myös voimavara- ja voimavaroista vanhustyöstä, mutta aina ei selvästi osata konkretisoida, mitä voimavaroista lähtevä työ on.

Tässä esityksessä olen lähtenyt erittelemään ikääntyneiden voimavaroja ensinnäkin Ruotsissa 1970-luvun lopulla käynnistyneen laajan vanhustutkimuksen "Äldre i samhället – förr, nu och i framtiden" pohjalta (Tornstam ym. 1982). Toinen lähtökohdani paikantuu niin ikään 1970-luvulla esiin nousseeseen resurssipohjaiseen hyvinvointitutkimukseen (esim. Johansson 1970; Allardt 1976). Näillä lähtökohdilla on monia yhtymäkohtia keskenään.

Hyvinvointitutkimukseen tuli tarve teoreettisen ajattelun sijaan tai rinnalle niin sanottu resurssinäkökulma. Tämä tuli hyvin esille Erik Allardtin johtamassa pohjoismaisessa hyvinvointitutkimuksessa, jossa hyvinvointitarpeiden tyydytys jaet-



tiin kolmeen arvoluokkaan ja 12 hyvinvoinnin osatekijään seuraavasti: Elintaso (having, tulot, asumistaso, työllisyys, koulutus, terveys), yhteisyyssuhteet (loving, paikallisyhteisyys, perheyhteisyys, ystävyysuhteet) ja itsensä toteuttamisen muodot (being, arvonanto eli status, korvaamattomuus, poliittiset resurssit, mielenkiintoinen vapaa-ajan toiminta, "tekeminen". (Allardt mt., 50). Tutkimuksessa käytettiin resurssin käsitettä kahdessa merkityksessä. Ensinnäkin niin, että katsottiin joidenkin tarpeiden tulevan tyydytetyiksi suoraan aineellisilla ja persoonattomilla resursseilla (esim. raha, asunto, terveys). Puhutaan myös kollektiivisista resursseista. Toisaalta jotkut tyydytetyt tarpeet (esim. ihmissuhteet) voivat toimia resursseina muiden tarpeitten tyydyttämiselle. Näin hyvinvoinnin osatekijät voivat toimia tavoitearvoina ja resursseina. Korkea elintaso, hyvät ihmissuhteet ja mahdollisuus määrätä elämästään ovat selviä resursseja, jotka voivat toimia keinona muiden resurssien saavuttamiselle. Resurssi-käsitteeseen miellyttiin sen vuoksi, että niitä on mahdollista muuntaa toisiksi resursseiksi ja niitä voidaan vaihtaa eri osapuolten kesken. Toiset hyvinvoinnin osatekijät ovat toisia tehokkaampia uusien resurssien hankinnassa (mt., 36–52).

Lars Tornstam (1982a, 60–61) lähti analysoimaan ikääntyneiden ihmisten voimavaroja määrittelemällä: *"että resurssi laajassa merkityksessä on aineellinen, persoonallinen ja henkinen ominaisuus, joka tunnetaan ja jota tietoisesti voidaan ja halutaan käyttää yhteiskunnallisesti ja yksilöllisesti asetetun tavoitteen saavuttamiseksi"* (käännös SK). Sellaiset vanhojen ihmisten ominaisuudet, joita ei tunneta, eivät ole resursseja. Myöskään sellaiset asiat, joita ei haluta käyttää, eivät ole voimavaroja. Tornstam asettaakin resurssin käsitteelle tiukat ehdot. Meillä täytyy olla ensiksikin tietoa tästä ominaisuudesta ja siitä tavasta, millä sitä voidaan käyttää hyväksi. Meidän täytyy selvittää, missä määrin ikääntyneellä henkilöllä on esimerkiksi työkykyä jäljellä ja myös se, millä tavalla tätä työkykyä voidaan hyödyntää. Toiseksi täytyy olla tietty yksimielisyys siitä, minkä tavoitteen saavuttamiseksi vanhan ihmisen panosta tarvitaan. Esimerkiksi vanhan ihmisen jäljellä olevan työkyvyn käyttö omaishoidossa on sekä yhteiskunnan että perheen edun mukaista. Kolmanneksi pitää olla halua ja tahtoa hyödyntää vanhan ihmisen voimavaraa. Työmarkkinatilanne ja ikääntyvän ihmisen oma halu saattavat estää ikääntyneen ihmisen työssä jatkamisen. Molemmat tahot sen sijaan voivat haluta ikääntyneen tekevän omaishoitotyötä. Vanhan ihmisen voimavarat ovat potentiaalisia resursseja niin kauan, kunnes puheena olevat ehdot tulevat täytetyiksi.

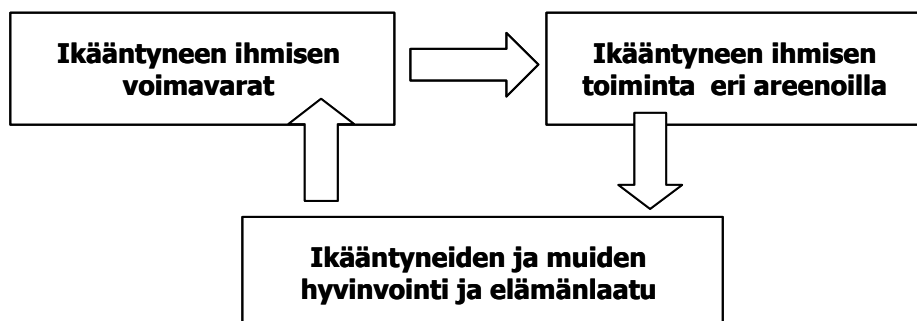
Ikääntyvien ihmisten voimavarojen analyysissä ovat tärkeitä kysymyksiä, mitä voimavarat ovat, missä niitä voidaan käyttää, mitä esteitä niiden käytölle on, miten voimavarat vapautetaan ja miten ne muuttuvat yhteisölliseksi tai yksilölliseksi hyväksi. Lars Tornstam (1982a, 73–74) jakaa ikääntyvien voimavarat seitsemään pääryhmään, joita ovat 1. työvoima palkkatyössä, 2. vapaaehtoistyö, 3. työpaikkojen luominen kulutuksen kautta, 4. kulttuurisen perinnön siirtäminen sukupolvelta toiselle, 5. ammatillisen ja muun tiedon siirtäminen jälkipolville, 6.

normi- ja arvojärjestelmän välittäminen ja 7. elämäkokemuksen välittäminen. Hän tarkastelee näiden voimavarojen toteutumismahdollisuuksia yhteiskunnan, naapuruston ja perheen tasolla.

Työmarkkinatilanne ja eläkepolitiikka saattavat estää ikääntyneiden käytön työvoimana, joskin tässä suhteessa on tapahtumassa muutos parempaan suuntaan mahdollisen työvoimapulan ja eläkelainsäädännön muutoksen myötä. Vapaaehtoistyöllä on merkitystä kaikilla tasoilla. Kulttuurin välittäminen on paljolti ammatillistunut ja ikäihmisten omaehtoinen kulttuuritoiminta etsii uomiaan. Arvojen siirtämisen tiellä saattavat olla kulttuurin muutos ja kulttuurinen pluralismi. Elämäkokemuksen välittämistä voi estää ainakin yhteiskunnan tasolla vallitseva arvorakenne. Torstamin mielestä kulttuuriset tehtävät ja elämäkokemuksen välittäminen onnistuvat parhaiten perhetasolla. Ikäihmisten kulutusmahdollisuudet toimivat parhaiten Torntamin mukaan yhteiskunnan tason voimavaroina.

Resurssien vapauttamista koskevassa analyysissään Torntam (mt., 120–124) puhuu ensinnäkin tilanteista ja mahdollisuusrakenteista, jotka hän näkee joko resursseina tai ehtoina. Näitä ovat yksilölliset resurssit tai ehdot (esim. koulutus), rakenteelliset resurssit tai ehdot (esim. liikenneverkosto, palvelujärjestelmä) ja suhderesurssit tai ehdot (esim. sosiaalinen verkosto). Toinen ulottuvuus on ikääntyvän ihmisen todellisuuskäsitys (käsitys aineellisista ja ihmissuhteisiin liittyvistä tekijöistä, käsitys rakenteellisista olosuhteista, käsitys itsestään siinä ympäristössä, jossa elää). Kolmanneksi tulevat ikäihmisen omat arvot. Torntam esittää ikääntyneiden voimavarojen vapauttamiseksi neljää strategiaa. Ensimmäinen strategia on ehtojen, tilanteiden ja mahdollisuuksien muuntaminen resursseiksi. Esimerkiksi vanhan ihmisen koulutus, ympäröivä kaunis luonto tai suuri lasten määrä muutetaan resursseiksi, jotka parantavat hänen elämänlaatuun. Toisessa strategiassa on kysymys ikääntyvän ihmisen tekemisestä tietoisesti omista potentiaalisista voimavaroistaan ja mahdollisuuksistaan. Kolmanneksi voidaan voimavaroja vapauttaa neutralisoimalla ikääntyneiden tai muiden arvoja ja arvostuksia, jotka estävät resurssien käytön. Esimerkiksi kyseenalaistamalla näkemys, että vanhat kilpailevat työpaikoista nuorten kanssa. Neljäs strategia pyrkii ehkäisemään sellaisia ehtoja, jotka sitovat vanhan ihmisen voimavaroja. Käytännön esimerkkinä käynee asunnon ja asumisen muuttaminen niin, että se vähentää kotitapaturmia ja sosiaalista eristäytymistä.

**Kuvio 2.4** Resurssit, areenat ja elämänlaatu.



Lähde: Mukaillen Tornstam 1982a, 111.

Tornstam (mt., 111) esittää myös prosessimallin siitä, kuinka ikääntyvän ihmisen resurssit muuntuvat erilaisilla areenoilla toimimisen kautta hyvinvoinniksi ja elämänlaaduksi (kuvio 2.4). Yllä esitetystä voimavarojen määritelmässä yhteiskunnallisella tai yksilöllisellä tavoitteella voidaan ajatella tarkoitettavan hyvinvoinnin (having, loving ja being) lisäämistä ja elämänlaadun parantamista. Tämä voi koskea ikääntyneen ihmisen itsensä lisäksi hänen läheisiään tai koko yhteisöä. Ikääntyneiden elämänlaatuun on sosiaaligerontologisessa tutkimuksessa yleensä sisällytetty esimerkiksi asuin ympäristön laatu, sosioekonominen status, henkilökohtainen autonomia, fyysinen ja psyykinen terveys, elämään tyytyväisyys ja psyykinen hyvinvointi, sosiaalinen integraatio sekä mielekäs toiminta (esim. Hughes 1990, 55; Tenkanen 2003, 86–117). Toiminta-areenoita voivat olla esimerkiksi Tornstamin (mt., 111; Allardt 1976, 73) mukaan taloudelliset ja työmarkkinat, naapuristo, yksityiselämä, vapaa-aika ja politiikka. Lisäksi voidaan mainita kulttuuri ja perhe. Mallin mukaan parantunut elämänlaatu puolestaan tuottaa uusia resursseja ikääntyneiden käyttöön.

Ikääntyneiden voimavarojen tarkastelussa on tärkeä myös sosiaalisen vaihdon käsite (esim. Allardt 1976, 55–62; Tornstam 1983b; Taylor & Bengtson 2001, 131). Ikääntynyt ihminen nähdään vaihtosuhteessa muiden ja ympäristönsä kanssa. Tässä suhteessa vaihdetaan konkreettisia asioita kuten rahaa, tavaraa ja hoivaa sekä symbolisia asioita kuten tietoja. Toiset vaihdettavat resurssit ovat perin henkilökohtaisia (rakkaus, tunteet) ja toiset taas universaaleja (tavara, raha). Mitä enemmän ikääntyneellä ihmisellä on voimavaroja, sitä vahvempi hän on tässä vaihtosuhteessa. Omaishoitoa tarkastellaan usein sosiaaligerontologiassa tällaisena vaihtosuhteena. Lapin kylien ikääntyneitä ihmisiä koskevassa tutkimuksessa (Ylikulppi 2002, 16) havaittiin, että ikääntyneet auttoivat lapsiaan taloudellisesti (31 %), lastenhoidossa (31 %), taloustöissä (28 %) sekä korjaustöissä (19 %). Vastaavasti ikäihmiset saivat apua taloudellisesti (15 %), talous-

töissä (54 %), ja korjaustöissä (72 %). Vaihto ulottui vielä kolmanteenkin polveen.

#### 2.4.2 Pääoman käsite

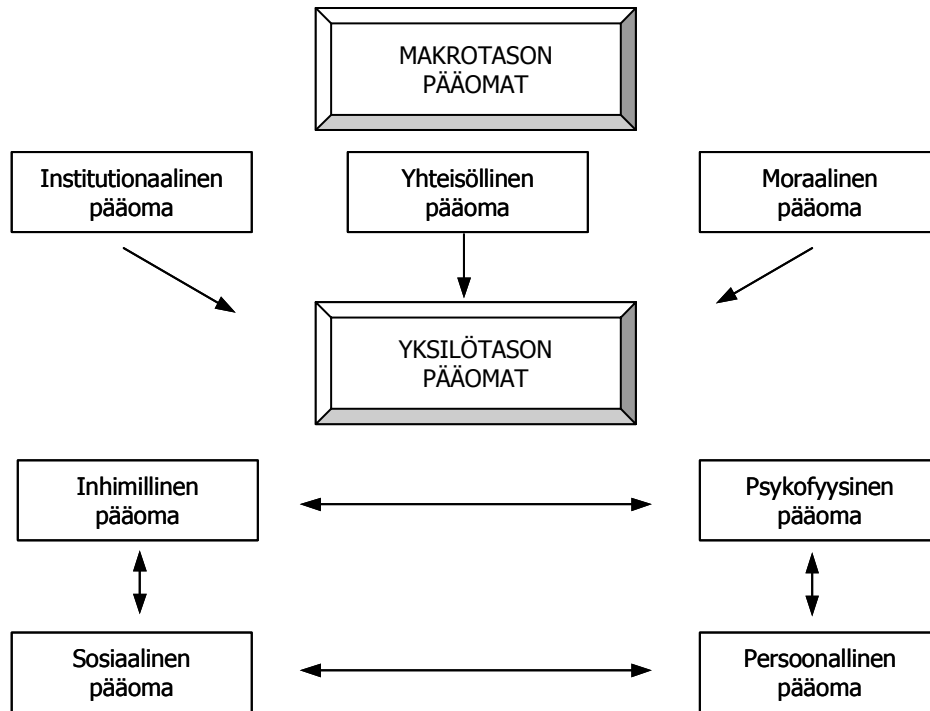
Pääoman käsite on osoittautunut hedelmälliseksi välineeksi sosiaaligerontologiassa mm. hyvän vanhenemisen, vanhenemisen voimavarojen ja elämäntutkimuksessa. Se soveltuu hyvin myös sosiaalisen vaihdon näkökulmaan. Marjatta Marinin (2000a, 39; 2002, 101) mukaan pääoman käsitteiden avulla voidaan yhdistää vanhenemisen rakenteelliset ja yksilölliset tekijät sekä samalla ymmärtää sukupolvien välisiä ja sisäisiä eroja. Voidaan analysoida niitä yhteiskunnallisia tekijöitä, jotka vähentävät tai lisäävät ikääntyneiden kansalaisten voimavaroja. Tutkittaessa elämäntutkimuksen aikaista stratifikaatiota (esim. eriarvoisuutta) pääoman käsitteellä on todettu olevan heuristista merkitystä (O'Rand 2001).

Pääoman käsite viittaa yksilöllisiin ja yhteiskunnallisiin ominaisuuksiin, toiminta-resursseihin ja mahdollisuuksiin, joiden avulla voidaan hankkia uusia asioita, toimia erilaisilla areenoilla ja kentillä sekä toteuttaa taloudellista ja muuta yhteiskunnallista toimintaa (esim. Sankari 2004, 47–48). Siten pääomia on mahdollista tarkastella sekä yksilö- että yhteiskunnan tasolla. Perinteisesti on korostettu sitä, että "nuoriso on kansakunnan kallein pääoma". Vastaavasti voisi tuoda esiin, että "ikäntynyt väestö on kansakunnan merkittävä pääoma". Totutussa merkityksessä pääoman käsite viittaa erityisesti taloudelliseen pääomaan, johon sisältyvät rahapääoma ja reaali-pääoma. Viime vuosikymmeninä pääoman käsite on huomattavasti laajentunut ja konkreettisen pääoman rinnalle on noussut monia kuvainnollisia pääoman käsitteitä. Käsitteinä ikääntyneen ihmisen yksilölliset voimavarat ja pääomat nähdään tässä synonyymeinä.

Tutkittaessa aikaisempien elämäntutkimuksen vaiheiden merkitystä vanhenemiselle ja vanhuudelle on tarkasteltu erilaisten pääomien liikettä elämäntutkimuksen aikana (O'Rand 2001). On nimetty sekä yksilö- että yhteiskuntatason pääomia. Yksilötason pääomia ovat muiden muassa inhimillinen pääoma (kasvatus, koulutus, ammattitaito, työkokemus), psykofyysinen pääoma (mielenterveys ja fyysinen terveys), sosiaalinen pääoma (esim. sosiaaliset suhteet, sosiaaliset verkostot, yhteisöllisyys) ja persoonallinen pääoma (esim. joustavuus, positiiviset tunteet, itseluottamus, mahdollisuus kontrolloida elämänsä, terveelliset elämäntavat). Elämäntutkimuksessa nämä eri pääoman muodot sisältyvät käsitteeseen "elämäntutkimuksen pääoma". Pääomat voivat elämäntutkimuksen aikana lisääntyä tai vähentyä. (mt., 200–203). Yhteisötason pääomia ovat institutionaalinen pääoma (esim. hyvinvointivaltiolliset etuudet, julkiset hyödykkeet), yhteisöllinen pääoma (esim. paikallinen työllisyystilanne, palvelujärjestelmä) ja moraalinen pääoma (esim. sukupolvien välinen solidaarisuus, sosiaalinen identiteetti, kiintymys) (mt.,

204–209). Tärkeää on havaita erilaisten yksilötason voimavarojen keskinäiset suhteet ja toisaalta yksilötason ja yhteiskunnan tason voimavarojen monimutkaiset suhteet. Yksilölliset pääomat voivat vahvistaa toisiaan. Samoin makrotason pääomat voivat lisätä tai vähentää yksilöllisiä pääomia (kuvio 2.5).

**Kuvio 2.5** Ikääntymisen makrotason ja yksilötason pääomat.



Lähde: Laadittu O'Rand'in (2001, 197–213) tekstin pohjalta.

Pääomatarkastelun taustalla on usein Pierre Bourdieu'n (1986, 241–258) tekemä pääomien jaottelu eri lajeihin, joita ovat taloudellinen, kulttuurinen, sosiaalinen ja symbolinen pääoma. Mainittuja pääoman lajeja on sovellettu vanhenemisen tutkimuksessa ja hyvinvointipoliittisessa keskustelussa (esim. Marin 2000;2002; Ruuskanen 2001;2002). Tässä yhteydessä sivuutan eri pääoman lajien yksityiskohtaisen määrittelyn ja tuon esiin vain keskeiset piirteet kunkin pääoman osalta. Kutakin pääoman lajia voidaan tarkastella sekä yksilön että yhteiskunnan kannalta. Tässä kuitenkin rajoitun yksilöllisten pääomien tarkasteluun. Taloudellinen pääoma on näistä konkreettisin sisältäen rahallisen pääoman, omistamisen sekä omistusoikeuden. Kulttuurinen pääoma viittaa kulttuuristen tuotteiden omistamiseen, tiettyyn tapaan elää ja tehdä valintoja (habitus) sekä kykyyn käyttää ja tuottaa kulttuuria. Sosiaalisessa pääomassa on kysymys lyhyesti sanottuna sosiaalisista verkostoista, niihin liittyvistä normeista ja luottamuksesta

(esim. paikallisiin laitoksiin, sosiaalisiin verkostoihin ja kanssaihmiisiin). Sosiaalinen pääoma merkitsee myös yhteisöllisyyttä, suhdeverkkoja, ryhmäidentiteettiä, sosiaalista osallisuutta ja yhteisösuhteita. Jussi Simpura (2002, 210–211) esittelee Isossa-Britanniassa toteutetun sosiaalisen pääoman mittaussmallin, jota on käytetty tutkittaessa yksittäisten kansalaisten sosiaalista pääomaa. Malli antaa konkreettisen kuvan sosiaalisen pääoman sisällöstä. Malliin kuuluu viisi teema-aluetta, joihin kuhunkin sisältyy useita yksittäisiä muuttujia. Teema-alueet ovat osallistuminen (esim. paikallisosallistumisen intensiteetti), kontrolli ja pystyvyys (esim. tyytyväisyys elämänhallintamahdollisuuksiin), yhteisötason rakenteiden ja piirteiden havaitseminen (esim. arvio terveyspalveluista), sosiaalinen vuorovaikutus, verkostot ja tuki (esim. sosiaalisten verkostojen syvyys) sekä luottamus, vastavuoroisuus ja sosiaalinen koheesio (esim. luottamus julkisiin palveluihin).

Symbolinen pääoma viittaa ihmisen tai ihmisten kykyyn ja valtaan vaikuttaa muiden pääomien arvon määrittämiseen (esim. valta vaikuttaa kunkin hetken vanhuskäsitykseen). Antti Karisto ja Riikka Konttinen (2004, 166–167) käyttävät käsitettä ikääntyneiden energiapääoma, joka käsittää terveyden, toimintakyvyn, vitsaisuuden ja näihin liittyvän minäkuvan. He myös näkevät energiapääoman osana symbolista pääomaa, koska esimerkiksi terveyden kautta määritetään paljolti hyvää vanhuutta.

### 2.4.3 Mukautuminen vanhenemismuutoksiin

Vanheneminen merkitsee monenlaisia muutoksia, kielteisiä ja myönteisiä. Tavallisimpia ikääntyvien ihmisten elämässä tapahtuvia muutoksia ovat muutokset työelämässä ja eläkkeelle siirtyminen, asunnon tai paikkakunnan vaihdos, viimeisen lapsen kotoa lähteminen, leskeytyminen, mahdollinen tulojen aleneminen, kroonisten sairauksien syntyminen ja toimintakyvyn aleneminen, omanarvontunnon heikkeneminen sekä sosiaalisten roolien ja harrastusten muutokset. Haittaavat muutokset aiheuttavat sen, etteivät kaikki vanhat ihmiset suinkaan täytä hyvän ja onnistuneen vanhenemisen kriteereitä. On olemassa kuitenkin monia keinoja sopeutua näihin muutoksiin niin, että voidaan saavuttaa, jopa ylittääkin ennen muutoksia vallinnut taso. Monet muutokset tapahtuvat vähitellen, jolloin ikääntyvä ihminen mukautuu niihin tiedostamattaan ja rutiininomaisesti. Toisaalta usein tarvitaan tietoisia strategioita muutoksista selviämiseksi. Gerontologiassa onkin kehitetty teoriaa adaptaatioprosesseista, jotka edistävät mukautumista näihin muutoksiin (esim. Baltes & Baltes 1990, 1–34; Baltes 1993, 580–594; Quadagno 1999, 158–159; Atchley 2000, 157–174; Thorson 2000, 161–164; Heikkinen 2002, 25–26).

Adaptaatio tarkoittaa ikääntyvän ihmisen sopeutumista itseensä, erilaisiin tilanteisiin ja ympäristöön. Usein vanhenemismuutokset kielletään, mutta muun muassa Robert Atchley (mt., 138) korostaa sitä, että onnistunut mukautuminen

edellyttää muutoksen tunnustamista, minkä pohjalta ikääntyvä ihminen voi muuttaa esimerkiksi käyttäytymistään paremmin tilanteeseen sopivaksi. Arkipäivän selviytymistaidot (coping skills) ovat tärkeitä mukautumisen kannalta. Usein ikääntyneet ihmiset etsivät aikaisemmassa elämässään käyttämiään selviytymiskeinoja. Ne saattavat joskus toimia hyvinkin, mutta ne voivat olla toisaalta tehotomia uudessa tilanteessa, jolloin tarvitaan uusien taitojen harjaannuttamista. Jatkuvuus on tärkeä mukautumisstrategia vanhenemismuutoksiin. Atchley erottaa sisäisen ja ulkoisen jatkuvuuden. Edellinen viittaa siihen, mitä säilyy muistissa (esim. lapsuuden muistot, mielenmaisema, käsitys itsestä, käsitys maailmasta). Jälkimmäinen tarkoittaa tuttua asuinympäristöä tai tuttuja ihmisiä. Uusia muutostilanteita käsitellään sisäisen ja ulkoisen jatkuvuuden avulla.

Ennakointi on yksi mukautumisstrategia. Sen avulla ikääntyvä ihminen tarkastelee mahdollisesti tulevaisuudessa tapahtuvia asioita pyrkien minimoimaan huonoja asioita ja edistämään muutoksen positiivisia puolia (esim. eläkkeelle valmennus, elämäntavat, varautuminen kohtuulliseen eläketasoon ja palvelujen saantiin). Valikoinnin strategia merkitsee keskittymistä ikäihmisen mielestä kaikkein tärkeimpiin ja välttämättöimpiin toimintoihin, silloin kun toimintakyky eikä ympäristön kunto salli kaikkia aktiviteetteja. Optimoimalla voimavaransa vain valittujen toimintojen toteuttamiseen ja kiinnittymällä näihin intensiivisesti ikääntynyt ihminen voi ylläpitää hyvää elämisen tasoaan. Kompensointi on varsin tavallinen keino muutoksiin sopeutumisessa. Teknologian hyväksikäyttö, apuvälineet, muistamista helpottavat keinot, uusien kykyjen kehittäminen (opiskelu, liikunta) ja kuntoutus käynevät kompensoinnista esimerkkeinä. Usein iäkkäillä ihmisillä on taipumus alentaa vaatimustasoaan (ns. aspiraatiotason lasku) ajatteleamalla esimerkiksi, että ei tässä iässä toimintakyvyn enää tarvitsekaan olla niin hyvä. Voimavara-ajattelun kannalta on tärkeää muistaa, että hyvinkin sairaat ja huonokuntoiset ihmiset voivat parantaa elämäänsä erilaisilla mukautumismekanismeilla ja lisätä mahdollisuuksiaan onnistuneeseen vanhenemiseen.

Osa ikääntyneistä ihmisistä valitsee adaptaation sijasta paon, mikä usein merkitsee kielteisiä keinoja kuten vanhenemismuutosten kieltäminen, eristäytyminen, alkoholin ja huumeiden käyttö sekä äärimmäisenä ratkaisuna itsemurha (esim. Atchley mt., 170–174).

#### 2.4.4 Voimavaralähtöisyyden perusolettamukset

Ikääntyneiden voimavarojen kartoittamiselle antaa hyvän pohjan tutustuminen hyvin vanhoja ihmisiä koskevien tutkimusten johtopäätöksiin (esim. Hervonen ym. 1996; Louhija 1998; Hervonen 2001). Vaikka tutkimusjoukko näissä tutkimuksissa on hyvin valikoitunut, osoittavat tutkimukset kuitenkin, että hyvin vanhoillakin on vielä voimavaroja ja he itse ovat voimavaroja yhteiskunnassa. Miksi sitten ei nuoremmilla ikääntyneillä olisi voimavaroja ja pääomaa? Tampereen

yliopiston terveystieteen laitoksella on tehty merkittävää tutkimusta yli 90-vuotiaista henkilöistä (TERVASKANTO 90+ ja 100+ -projekti), jonka tulokset antavat viitteitä ikääntyneiden voimavaroista. Enemmistö yli 90-vuotiaista asui kotonaan ja suuren osan fyysinen ja henkinen suorituskyky oli vielä kohtuullinen. Muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta tutkittavat olivat hyvin elämänmyönteisiä. Perustellusti voidaan sanoa, että kaikki 90 vuoden iän saavuttaneet ovat selviytyjiä. Seuraavassa esittelen muutaman suoran sitaatin tutkijoiden johtopäätöksistä, joihin hyvin vanhojen tutkimus antoi aihetta:

1. "... ikääntyminen parhaimmillaan ei ole sairautta, kurjuutta ja toimintakyvyttömyyttä" (Hervonen 1996, 13)
2. "Nyt korkeassa iässä he ovat samanaikaisesti kiinni elämässä ja valmiita siitä luopumaan" (Jylhä 1996, 11)
3. "Tervaskannot osoittivat meille joka tapauksessa, että tulevaisuudessa yhä useammat meistä voivat nauttia pitkästä fyysisestä ja henkisestä iästä ja kohdata lopulta arvokkaan luonnollisen kuoleman" (Hervonen mt., 18)
4. "Tervaskanto -projekti on avannut myös meille tutkijoille uuden näkökulman ihmisen elämänkaareen. Pitkään elänyt ihminen voi olla huolestunut ympäristön saastumisesta mutta suhtautua tyynesti omaan kuolemaansa, hän voi olla samanaikaisesti vuosisadan alun maalaistyttö ja 1990-luvun isoisoäiti, kahden Venäjän tsaarin aikalainen ja nykyinen EU-politiikan terävänäköinen tarkkailija" (Jylhä mt., 11)
5. "Nämä ihmiset, joita kutsun vuosisadan vartijoiksi, edustavat ikäpyramidin terävintä huippua. --- Tässä kirjassa mukana olevat ovat siis poikkeusyksilöitä, mutta he viestivät meille kuitenkin: tulkaa perässä, koettakaa keksiä, miten minä sen tein! Heidän tarinansa avaavat eteen kokonaisen vuosisadan, he ovat elävää historiaa. Monet heistä ovat eläneet kolmella vuosisadalla ja kahdella vuosituhanella". (Hervonen 2001, 7)
6. "Mutta vanhenemista voidaan tarkastella myös prosessina, jossa elämäntapa ja tieto kasautuvat ja jossa mahdollisuudet henkisten ja muiden voimavarojen vapautumiseen yhä lisääntyvät (Tornstam 1982a, 60).

Ikääntyminen voidaan mieltää myös Giddens'in (1991) tavoin toisena tai uutena mahdollisuutena. Ihmisen elämän ei tarvitse aina jatkua samaa rataa, vaan elämän suuntaa voi muuttaa missä vaiheessa tahansa. Esimerkiksi eläkkeelle siirtymisen jälkeen ihminen voi harkita kokonaan uusia polkuja elämälleen. Yksi voimavara-ajattelun perusolettamus on interventionäkökulma, jonka mukaan ihminen voi itse vaikuttaa voimavaroihinsa vanhana varautumalla ja ennakoimalla. Myös yhteiskunta voi lisätä erilaisilla toimenpiteillään ikääntyneiden voimavaroja (esim. eläkepolitiikalla, luomalla opiskelumahdollisuuksia jne.). Nykyisin puhutaankin vanhojen ihmisten voimavaraistamisesta tai voimaannuttamisesta (esim. Thursz ym. 1995).



## 2.4.5 Ikääntymisen voimavaranäkemys Suomessa

Vanhenemisen voimavarakeskustelua on käyty Suomessa 1970-luvun lopulta saakka. Merkittävänä silmien avauksena voidaan pitää amerikkalaisen Alex Comfort'in teoksen *A Good Age* ilmestymistä suomeksi nimellä *Paras ikä* vuonna 1979. Kirjassa Comfort ruotii terävästi ja kriittisesti vanhoihin ihmisiin kohdistuvia kielteisiä asenteita, myyttejä ja kaavamaisia yleistyksiä. Hän kirjoittaa kirjaan (s. 26–27): *”Muutokset, jotka voisivat herättää henkiin ihmisessä koko hänen elinikänsä vallitsevat henkiset ja ruumiilliset voimat, ovat asennemuutoksia. Kun vanhaan ihmiseen ei suhtauduta ensisijaisesti vanhuksena ja vasta toissijaisesti ihmisenä, vaan ihmisenä, joka sattuu olemaan vanha ja joka yhä on samanlainen kuin on aina ollutkin paitsi että hänellä nyt on enemmän kokemusta ja rasitteena tietyt iän aiheuttamat fyysiset vajavuudet – vasta silloin sosiaaligerontologia on saanut sanomansa perille”.*

Suomessa on ilmestynyt ainakin kolme kirjaa, joiden nimenä on vanhenemisen tai vanhuuden voimavarat. Vuonna 1982 ilmestyi Riitta Auvisen ym. kirjoittama teos *Vanhenemisen voimavarat*, jossa Comfort'in tavoin pyrittiin murtamaan vanhuuden myyttejä ja näkemään vanheneminen kokonaisuutena. Voimavarojen käsite tulee esille vain otsikossa, sillä voimavaroja ei mitenkään käsitteistetä kirjassa. Kirjan merkitys lieneekin siinä, että vanhenemisen voimavarat asenteena jäivät ihmisten mieliin.

Vuonna 1998 ilmestyi Jarmo Heinosen toimittama teos *Senioriteetti voimavarana*, jossa tarkasteltiin yli 40-vuotiaiden uusia elämisen mahdollisuuksia. Kirjan aiheet sivuavat keskeisesti kansallisen ikäohjelman teemoja. Vaikka voimavaroja ei kirjassa systemaattisesti määritellä, kirjan artikkeleissa ne nousevat selvästi. Kirjan otsikosta Senioriteetti voimavarana kirjoittaa Jarmo Heinonen. Kirjan 15 artikkelin joukossa muiden muassa Osmo Kuusen artikkeli Ikääntyneet tietoyhteiskunnan voimavarana korostaa sitä, että ikääntyneiden ammattitaitoa voidaan hyödyntää tietoyhteiskunnan verkostoitumisessa. Sinikka Vakimo analysoi vanhan naisen voimavaroja, joita ovat esimerkiksi auttajan rooli, välittäjän ja jatkuvuuden turvaajan rooli sekä tiedon hallinta. Kirjan keskeinen merkitys on siinä, että se kiinnitti huomiota erityisesti ikääntyvän työvoiman vahvuuksiin.

Kolmas voimavarakirja on Eino Heikkisen ja Marjatta Marinin toimittama *Vanhuuden voimavarat* vuodelta 2002. Kirja on tähänastisista monipuolisin, vaikka siinäkään ei vielä voimavaroja selkeästi käsitteistetä. Kirjassa tarkastellaan ikääntymistä ja sen voimavaroja varsin modernisti kiinnittämällä huomiota aktiiviseen ikääntymiseen, ikääntymiseen elämänkulun näkökulmasta, adaptaatiomekanismeihin, psyykkisiin ja mielen voimavaroihin, muisteluun voimavarana sekä yhteiskunnan mahdollisuuteen voimavaraistaa ikääntyneitä palvelujärjestelmän ja opiskelun avulla.

Myös muutamissa akateemisissa ikääntymistutkimuksissa on korostettu vanhenemisen voimavaranäkökulmaa. Esimerkkeinä mainittakoon Jyväskylässä yliopistossa toteutettu Eino Heikkisen johtama Ikävihreät -projekti (vuosina 1985-), Helsingin yliopiston Vanhuuden voimavarat -tutkimusprojekti, jota johtivat Antti Karisto ja Jan-Erik Ruth (vuosina 1994–1998), Simo Koskisen Lapin yliopistossa johtama ELVI (elämisen välineitä ikääntyville) tutkimus- ja kehittämishanke (vuosina 1998–2002) sekä Helsingin yliopiston Lahden koulutus- ja tutkimuskeskuksessa (2002–) meneillään oleva, Antti Kariston johtama Ikihyvä Päijät-Häme -tutkimus- ja kehittämishanke. Ikävihreät -projektissa olivat keskeisenä ikääntyneiden toimintakykyyn mutta myös kokemuksellisuuteen ja narratiivisuuteen liittyvät voimavarat (esim. Heikkinen 1996). Vanhuuden voimavarat – projektissa keskityttiin ikääntyvien ihmisten hyvinvoinnin voimavaroihin sekä yksilöllisiin voimavaroihin sopeutumisen näkökulmasta. ELVI:ssä ikääntyneet osallistuivat hankkeeseen olemalla kiinteästi mukana yhdessä tutkijoiden kanssa kehittämässä erilaisia elämisenvälineitä (esim. Outila & Koskinen & Piekkari 2002). Ikihyvä Päijät-Häme-hanke keskittyy terveyteen ja elämäntyyleihin voimavarana (esim. Karisto & Konttinen 2004). Kaikista hankkeista on ilmestynyt lukuisia osatutkimuksia. Edellä käsitelty Tampereen yliopiston Tervaskanto90+ -tutkimushanke kuuluu luonnollisesti näiden hankkeiden joukkoon.

Ikääntymiseen liittyviä voimavaroja on nostettu esiin myös muutamissa viimeaikaisissa väitöskirjatutkimuksissa. Varsinkin kulttuurigerontologinen tutkimus on alkanut korostaa vanhenemisen kulttuurisia voimavaroja. Sinikka Vakimo (2001, myös 1998) nostaa esiin väitöskirjassaan "*Paljon kokeva, vähän näkyvä. Tutkimus vanhaa naista koskevista kulttuurisista käsityksistä ja vanhan naisen elämäkäytännöistä vanhan naisen voimavaroja ja kulttuurisia merkityksiä.*" Sirkka-Liisa Palomäki sivuaa samaa teemaa väitöskirjassaan (2004) "*Suhde vanhenemiseen. Iäkkäät naiset elämänsä kertojina ja rakentajina*", jossa tarkastellaan iän ja elämänkerronnan välistä suhdetta. Leonie Hohenthal-Antin'in väitöskirja (2001) "*Luvan ottaminen – ikäihmiset teatterin tekijöinä*" käsittelee senioriteatteri Kutkutuksen toiminnasta saatuja kokemuksia. Anne Sankari tarkastelee väitöskirjassaan (2004) "*Ikääntyviä tietoyhteiskunnassa. Kulttuuriset ajattelutavat ja sosiaalinen tila*" ikääntymisen ja tietotekniikan suhdetta voimavaranäkökulmasta. Tutkimuksen keskeinen viesti on "ikääntyvät tietoyhteiskunnan voimavarana". Myös joissakin viimeaikaisissa gerontologian ja vanhustyön oppikirjoissa on selvästi voimavaralähtöinen ote (esim. Hervonen ym. 1998; Koskinen ym. 1998; Heikkinen & Rantanen 2003; Marin & Hakonen 2003). Valtion hallinnon asiakirjoista erityisesti Suomen vanhuspoliittisen tavoite- ja strategiatoimikunnan mietintöä (1996) voidaan pitää peruslähtökohdiltaan varsin voimavarakeskeisenä.

Tässä raportissa ryhmittelen vanhuuden voimavarat neljään pääryhmään. Ensimmäistä pääryhmää nimitän ikääntyneiden kollektiiviseksi tai ryhmätason voimavaroiksi, joissa taloudellinen ja inhimillinen pääoma on keskeisenä. Toisen pääryhmän muodostavat itse vanhenemiseen ja vanhuuteen elämänvaiheena liittyvät sosiokulttuuriset voimavarat, joissa kulttuurinen pääoma on keskeinen elementti. Kolmas ryhmä on nimeltään ympäristö voimavarana, jossa sosiaalinen pääoma nousee keskeisesti esille. Neljäs pääryhmä käsittää psyykkiset ja henkiset voimavarat, jotka voidaan identifioida myös psykofyysisiksi ja persoonallisiksi pääomiksi.

## 2.5 Ikääntyneiden kollektiiviset tai ryhmätason voimavarat

### 2.5.1 Ikääntyvien ja ikääntyneiden työntekijöiden voimavarat

Ikääntyvien työntekijöiden vahvuuksien korostaminen viime aikoina perustuu lähinnä kolmeen seikkaan. Ensinnäkin pyritään torjumaan ikäsyrajintaa (ageismia), jonka yksi muoto on syrjintä iän vuoksi työelämässä. Toiseksi työntekijöiden toivotaan jatkavan työelämässä nykyistä pidempään. Kolmanneksi varaudutaan työvoimapulaan suurten ikäluokkien siirtyessä vähitellen eläkkeelle. Ikääntyvien työntekijöiden kannalta yhteiskunnassa vallitsee kaksi vastakkaista trendiä: ikäsyrajintä ja huoli työntekijöiden poistumisesta liian aikaisin työelämästä (keskimäärin noin 60-vuotiaana).

Toisen trendin keskeinen sisältö on, ettei kokemusta arvosteta riittävästi työelämässä ja ikäsyrajintää esiintyy, vaikka se on usein vaikea osoittaa (Tikkanen 1998; Ilmarinen 1999, 18–19,135; Järnefelt 1999; Forss 2001; 28–30). Työmarkkinoiden on sanottu suosivan nuoria. Irtisanottujen enemmistö on ollut ikääntyviä työntekijöitä. Uusiin työpaikkoihin haetaan usein nuoria. Jo 40-vuotiaat ovat olleet monta kertaa vaaravyöhykkeessä. Yli 50-vuotiaiden on usein ollut vaikea työllistyä. Ikäsyrajinnässä työelämässä erotetaan suora ja epäsuora tai näkyvä ja piilosyrjintä. Syrjintää tapahtuu työhönotossa, koulutukseen pääsemisessä, uralla etenemisessä. Ikääntyvät työntekijät on saatettu leimata osaamattomiksi, muutoksiin sopeutumattomiksi tai uutta oppimattomiksi. Ikäsyrajinnan laajuus vaihtelee huomattavasti. Monissa tutkimuksissa ikäsyrajintää on havainnut 10–12 %. Joillakin aloilla esimerkiksi hotelli- sekä raha- ja vakuutusaloilla jopa joka neljäs on havainnut ikäsyrajintää. Kun on kysytty omakohtaista ikäsyrajintää, prosenttiosuus on pudonnut 2–4,5 %:iin (Forss mt., 29, 36; Ilmarinen mt., 135).

Selvästi on ollut havaittavissa kiinnostuksen lisääntyminen ikääntyvien työntekijöiden vahvuuksiin kymmenen viime vuoden aikana. Ikääntyvien työntekijöiden voimavarojen tarkastelussa on lähtökohtana se, että pitkä kokemus lisää osaamista, mutta se on usein erilaista kuin nuorempien osaaminen. Myös koroste-

taan sitä, etteivät tuottavuus ja oppiminen ole iästä kiinni. Seuraavassa on luettelo niistä vahvuuksista, jotka usein liitetään ikääntyviin työntekijöihin (esim. Kirjonen 1994, 123–127; Snel & Cremer 1994; Ilmarinen 1998, 24–26; Ilmarinen 1999; Levonen 2004, 22–23).

1. Henkinen kasvu, johon sisältyvät mm. strateginen ajattelu, terävä-älyisyys, harkitsevaisuus, tilannehallinta, viisaus, kyky pohdiskella ja perustella sekä kokonaisvaltainen hahmottaminen
2. Kyky strategisen suunnitelman hallintaan ja päämäärätietoisuus
3. Hyvä ongelmanratkaisukyky: teorian ja käytännön integrointi
4. Kielellis-numeeriset taidot
5. Elämänsuunnittelun taidot
6. Sosiaaliset, vuorovaikutus- ja yhteisölliset taidot kehittyneet
7. Kokemustieto lisääntyy iän myötä: hiljainen tieto, tosiasiatieto elämänkulusta ja elämäntilanteista, menettelytapatieto, kontekstuaalinen tieto, tieto ymmärtää asioiden suhteellisuus, tieto ja taito ymmärtää ja sietää elämän epävarmuuksia
8. Pitkä aikaperspektiivi auttaa hahmottamaan menneisyyttä, arvioimaan muutoksia ja luomaan käsityksen tulevaisuudesta monipuoliseksi ja realistiseksi
9. Hyvä itsetunto
10. Työtyytyväisyys, työmotivaatio, vastuullisuus ja lojaalisuus työnantajaa kohtaan lisääntyvät usein iän myötä
11. Ikääntyvien työntekijöiden työn tulokset ovat pysyvästi tasaisia ja korkealaatuisia
12. Vaihtuvuus ja poissaolot vähenevät iän myötä
13. Ikääntyvä työntekijä on hyvä työtoveri nuoremmille (tuutoreina ja valmentajina)
14. Tapaturmavaara laskee iän myötä yleensä, mutta toisaalta vakavat tapaturmat lisääntyvät iän mukana
15. Ikääntyvät työntekijät vahvistavat yrityksen kollektiivista muistia

Yllä olevaa luetteloa tarkasteltaessa on pidettävä mielessä, että tutkimustulokset iän ja työn välisistä suhteista ovat monesti ristiriitaisia. Suinkaan kaikilla ikääntyvillä työntekijöillä ei ole kaikkia näitä ominaisuuksia. Ikääntyvien työntekijöiden vahvuudet tulevat esille eri tavoin eri työtehtävissä. Parhaiten kokemus auttaa työtehtävissä, jotka sisältävät tietoperusteista arviointia ja tuottamista ja joihin ei sisälly aikapainetta. Kokemus auttaa myös suunnittelu- ja käsityön omaisissa työtehtävissä. (Kirjonen mt., 124–124). Luettelon ominaisuudet kuvaavat selvästi ikääntyneiden henkistä pääomaa. Terttu Levonen (2004) kirjoittaa, että yrityksissä tuhlataan vielä paljon ikääntyneiden työntekijöiden henkistä pääomaa. Tosin kansainvälisesti on jo havaittavissa, että yritykset hakevat esimerkiksi eläkkeellä olevia johtajia takaisin työelämään tai palkkaavat yli 50-vuotiaita johtajia vaativiin tehtäviin. Ikääntyneiden johtajien vahvuus on siinä, että he siirtä-

vät tietoaan ja kokemustaan eteenpäin ja vahvistavat yrityksen kollektiivisen muistin lenkkejä ja samalla elinkelpoisuutta.

Ikääntyneiden työntekijöiden (50–64-vuotiaat) osuus koko Suomen työvoimasta on vuonna 2005 lähes kolmannes (31 %). Luku on korkein EU-maissa ja Suomi tässä suhteessa kahden kärkimaan joukossa ainakin seuraavat 10 vuotta. Ikääntyneet työntekijät ovat suurin ryhmä kansallisessa työvoimassamme aina vuoteen 2025 saakka. (Ilmarinen 1999, 21; 2003, 395). Täten ikääntyneiden työntekijöiden voimavarat tulevat olemaan kansantaloudellisesti merkittäviä.

Ilmarisen (2003, 404–405) mukaan ikääntyvien työntekijöiden mahdollisuuksia jatkaa työelämässä pidempään voidaan edistää keventämällä työnvaatimuksia vastaamaan yksilön toimintakyvyn (voimavarojen) luonnollista heikkenemistä. Ennen aikaista heikkenemistä ehkäistään toimintakykyä vahvistamalla (vrt. adaptaatiomekanismit). Nykyinen työelämä edellyttää ikääntyvien ammattitaidon vahvistamista erityisesti seuraavissa asioissa: tietotekniikka, tiedon käsittely- ja prosessointi, kielitaito, uusien asioiden oppimis- ja omaksumiskyky, muutoksen-sietokyky, ryhmätyökyvyt, kansainvälisyystaidot ja oppimaan oppiminen. Ikääntyvien työntekijöiden voimavarat realisoituvat vasta sitten, kun ne ovat maksimaalisessa käytössä ja niitä hyödynnetään.

## 2.5.2 Ikääntyneiden poliittiset resurssit

Poliittiset resurssit liittyvät valtaan ja vaikutusmahdollisuuksiin. Kysymys on ihmisen mahdollisuuksista vaikuttaa omaan elämäänsä, saada ongelmansa käsitel-lyksi erilaisissa yhteiskunnallisissa instituutioissa ja mahdollisuus vaikuttaa poliit-tisiin päätöksiin. Ne ovat muodollista osallistumista ja myös subjektiivista koke-mista vaikuttamismahdollisuuksista (Johnsson 1971, 35–49; Allardt 1976, 46–49, 170–171). Hyvinvointiteorian kannalta poliittiset resurssit merkitsevät yksilön mahdollisuutta toteuttaa itseänsä, omata itsemääräämisoikeutta ja autonomiaa. Valta liittyy ihmisten ja ihmisryhmien väliseen vuorovaikutukseen. Se on valtaa johonkin ja jollakin alueella (Jyrkämä 1988, 19–20). Valta on myös esimerkiksi ikääntyneitten ihmisten edunvalvontaa yhteiskunnassa. Siihen liittyy keskeisesti myös sukupolvien välinen tasa-arvo. Pääomanäkökulman kannalta ikääntyneit-ten poliittiset resurssit edustavat symbolista pääomaa.

Ikääntyminen merkitsee usein vallan menettämistä. Työnjätto ja eläkkeelle siir-tyminen syrjäyttävät ikääntyviä jo varsin varhain niistä vaikuttamismahdollisuuksista, jotka realisoituvat kollektiivisesti työpaikoilla ja ammattiyhdistyksissä. Pa-kolliset eläkeiät ja luottamustoimista eroamisiät vähentävät ikääntyvien vaikut-tamismahdollisuuksia. Osa korkeassa iässä olevista saattaa katsoa, etteivät he enää hallitse politiikan kiemuroita ja vetäytyvät. Osa iäkkäistä tulee niin huono-kuntoisiksi ja esimerkiksi dementoituu, jolloin vaikutusmahdollisuudet laajemmin

ja myös oman itsemääräämisoikeuden suhteen heikkenevät ja loppuvat kokonaan. (esim. Walker 1999, 17; Helander 2001, 47). Toisaalta on olemassa monia mahdollisuuksia, joilla ikääntyneet kansalaiset voivat hankkia menetettyä valtaa takaisin ja säilyttää valtapotentiaaliaan.

Merkittävin kysymys ikääntyneiden poliittisten resurssien kannalta on se, että ikääntyneiden suhteellinen osuus väestöstä kasvaa jatkuvasti. Nykyisin 60-vuotta täyttäneiden osuus äänioikeutetuista on jo 28 % ja yli 65-vuotiaiden vastaava osuus 21 %, vaikka esimerkiksi yli 65-vuotiaiden väestöosuus on vain runsas 15 %. Vuonna 2030 yli 65-vuotiaita on Suomessa jo noin 26 %, mikä merkitsee heidän osuutensa kasvua äänioikeutetuista ainakin 30 prosenttiin ja yli 60-vuotiaiden osalta noin 38 prosenttiin. (Koskinen Seppo ym. 2003, 28; *Äänioikeusrekisteriin merkittyjen...*). Määrällisesti viime vuosien kehitys on merkinnyt ikääntyneiden poliittisten voimavarojen kasvua ainakin potentiaalisesti. Voitto Helander (2001, 35) puhuu "harmaan voimapotentialin kasvusta". Esimerkiksi EU-maissa kysellään nykyisin, tulevatko ikääntyneet ihmiset esiintymään tulevaisuudessa yhtenäisemmin kuin aikaisemmin ja korottavatko he rohkeammin äänensä yhdysvaltalaisen ikätoverinsa tapaan. Mitä tulee merkitsemään väestöllinen ikääntyminen yhteiskunnan poliittisiin prosesseihin? (esim. Walker 1999, 19–20). Selvästi voidaan havaita, että esimerkiksi EU-maissa ikääntyneiden erilaiset liikkeet ovat alkaneet yleistyä.

Viimeisen 20 vuoden aikana vanhenemisen tutkimuksessa on kansainvälisesti kiinnitetty entistä enemmän huomiota ikääntyneiden valtapotentiaaliin ja vaikutusmahdollisuuksiin. Tämän alan tutkimuksesta on alettu käyttää käsitettä poliittinen gerontologia (esim. Williamson ym. 1982) Tämä gerontologian haara keskittyy tutkimuksissaan muun muassa ikääntyneiden äänestyskäyttäytymiseen ja eläkeläisten organisoitumiseen. Poliittisen gerontologian keskeisiä käsitteitä ovat esimerkiksi gerontokratia (vanhojen valta) ja seniorien valta, joiden avulla pyritään analysoimaan ikääntyneiden valtapotentiaalin realisoitumismahdollisuuksia. Yleinen käsitys on, että ikääntyneet ihmiset ovat voimakas poliittinen voima yhteiskunnassa (esim. Morgan & Kunkel 1998, 382–383; Hooyman & Kiyak 1999, 351–355). Poliittisen gerontologian käsitteistöä on myös The Politics of Old Age (vanhuuden politiikka), jossa ikääntyneet ihmiset nähdään subjekteina. Vanhuuden politiikka tarkoittaa niitä toimenpiteitä, joilla ikäihmiset itse pyrkivät vaikuttamaan omien etujensa mukaisesti yhteiskunnassa, Vanhuspolitiikka (Elderly Policy) taas viittaa esimerkiksi hyvinvointivaltion toteuttamiin ohjelmiin vanhusväestön hyväksi (esim. Walker & Naegele 1999; Helander 2001, 17–18).

Yleisenä havaintona kansainvälisesti, niin Yhdysvalloissa kuin Euroopassakin, voidaan todeta, että ikääntyneet ihmiset ovat kiinnostuneita poliittisesta vaikutamisesta ja ovat poliittisesti orientoituneita. Ikääntyneiden poliittinen tietoisuus ja osallistuminen ovat jopa lisääntymässä. Myös Suomesta on vastaavia havaintoja, joiden mukaan 61–70-vuotiaat on kaikkein kiinnostunein ryhmä politiikasta.

Heistä jopa kaksi kolmasosaa ilmoittaa olevansa kiinnostunut politiikasta. Usein tämä selitetään kohorttivaikutuksilla eli tämän ikäiset ovat pitäneet elämänsä aikana tärkeänä vaikuttaa (esim. Morgan & Kunkel 1998, 375–402; Hooyman & Kiyak 1999, Quadagno 1999, 367–389; Walker & Naegele 1999; Binstock & Qadagno 2001, 333–346; Helander 2001, 65–70).

Ikääntyneiden poliittisia resursseja on tutkittu tavallisesti äänestyskäyttäytymisen, intressiryhmien vaikutuksen, sosiaaliin liikkeisiin ja järjestöihin osallistumisen, merkittävien asemien hallinnan sekä erilaisten vaikuttamiskeinojen käytön avulla. Ikääntyneiden äänestysaktiivisuus on eri maissa osoittautunut varsin korkeaksi. Jopa 70–80 % yli 65-vuotiaista äänestää eri vaaleissa. Myös Suomessa ikääntyneiden äänestysaktiivisuus on osoittautunut korkeaksi viimeisen 25 vuoden aikana. Tosin äänestäminen vähenee yli 80-vuotiaiden ryhmässä, josta enää runsas puolet käyttää äänioikeuttaan. Merkittävin havainto ikääntyneiden äänestyskäyttäytymisessä eri maissa on, etteivät ikääntyneet äänestäjät ole sanottavastikaan muodostaneet yhtenäistä poliittista blokkia, jonka pohjalta suuntaisivat ääniänsä. Ikääntynyt väestö on osoittautunut niin heterogeeniseksi, ettei yhteistä intressipohjaa ole löytynyt. Yhteiskuntaluokka, sukupuoli, koulutus ja etninen tausta vaikuttavat äänestyskäyttäytymiseen ikääntyneiden keskuudessa samoin kuin nuorempienkin keskuudessa. Jill Quadagnon (1999, 371–372) mukaan ikääntyneiden äänestyskäyttäytymiseen vaikuttaa enemmän symbolisen politiikan kuin rationaalisen valinnan teoria. Jälkimmäinen korostaa esimerkiksi taloudellisten intressien pohjalta äänestämistä. Edellinen taas viittaa samaistumista johonkin ideologiseen ajatteluun tai puolueeseen (liberaalit/konservatiivit, oikeisto/vasemmisto). Suomessakaan äänestyskäyttäytyminen ei ole ikäsidonnaista. Vaikka esimerkiksi vuoden 1999 eduskuntavaaleissa yli 60-vuotiaita oli äänioikeutetuista neljännes, heitä oli ehdokkaana vain runsas 10 prosenttia ja valituksi tulleista ehdokkaista vain viisi prosenttia oli tämän ikäisiä. Kunnallisvaaleissa tilanne on samansuuntainen (Helander 2001, 71–74).

Ikääntyneiden vaikuttamismahdollisuuksien kehittyminen varhain ja usein radikaaleinakin muotoina on tyyppillistä Yhdysvalloille. Selitys saattaa löytyä Yhdysvaltojen heikosta hyvinvointivaltiosta ja toisaalta pluralistisesta poliittisesta järjestelmästä, joka on hyvää maaperää erilaisten intressiryhmien syntymiselle. (esim. Walker 1999, 20). Yhdysvalloissa syntyi varsinkin 1970-luvun alusta lähtien osin puolueiden vaikutuksen heikkenemisen johdosta erilaisia eturyhmiä ja ikäperusteisia asianajoryhmiä nostamaan ikääntyneiden tarpeita esille ja taistelemaan ikääntyneiden sosiaaliturvan puolesta. Alettiin puhua harmaasta lobbamisesta (gray lobby). Yhdysvaltojen eläkeläisjärjestö (The American Association of Retired Persons), joka perustettiin vuonna 1958 ja jossa nykyisin on noin 33 miljoonaa jäsentä, edustaa merkittävää ikäihmisten poliittista voimaa. Ikääntyneiden poliittisten resurssien historiasta on syytä mainita Yhdysvalloista kaksi sosiaalista liikettä tai poliittista demonstraatiota, joilla on ollut merkitystä ikääntyneiden asemaan. Jo vuonna 1933 Francis Townsend perusti Townsend -

liikkeen, jonka suunnitelmana oli, että jokaiselle yli 65-vuotiaalle amerikkalaiselle taataan 150 dollarin eläke kuukaudessa. Liike lobbasi kongressia eläkepolitiikassa ja sillä oli ilmeisen suuri vaikutus vuoden 1935 sosiaaliturvauudistukseen. Suoritettuaan tehtävänsä liike vähitellen hiipui. Toinen merkittävä liike, Harmaat pantterit (Gray Panthers) syntyi niin ikään Yhdysvalloissa Maggie Kuhnin perustamana vuonna 1972. Harmaat pantterit on voimakas taistelujärjestö, jossa vanhat ja nuoremmat aikuiset yhdistävät voimansa paitsi ikääntyneiden asioiden ajamiseksi myös muiden kysymysten esimerkiksi köyhyyden ja ydinaseiden vastustamiseksi (esim. Morgan & Kunkel 1998, 387–391; Quadagno 1999, 372–388).

Euroopassa ikääntyneiden organisoituminen on ollut paljon sovinnaisempaa kuin Yhdysvalloissa. Kuitenkin aktiivisempaa liikettä on syntymässä. EU:n piirissä on rohkaistu suorasti tai epäsuorasti ikääntyneiden poliittista osallistumista erilaisia organisaatioita tukemalla. Esimerkkeinä eurooppalaisista, hallitusten ulkopuolisista järjestöistä mainittakoon European Federation for the Welfare of the Elderly (EURAG, perustettu 1962), International Federation of Older People's Associations (FIAPA, perustettu 1973), EUROLINK AGE (perustettu 1982) ja European Federation for the Retired and Older People (FERBA, perustettu 1991). Vuonna 2001 EUROLINK AGE ja FIAPA perustivat voimiensa yhdistämiseksi järjestön, jonka nimi on European Older People's Platform (AGE). Yhtenä perustajajäsenenä oli myös The European Platform of Senior's Organisations. Lisäksi kansallisella tasolla on perustettu monenlaisia ikääntyneiden ihmisten vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseksi tarkoitettuja organisaatioita. Esimerkiksi vuodesta 1975 on moniin maihin perustettu Harmaitten pantterien kaltainen järjestö. Myös englantilainen AGE CONCERN on tunnettu vaikuttajajärjestö vanhuskysymyksissä. Paikallistasolla on lisätty ikääntyneiden kansalaisten poliittisia voimavaroja esimerkiksi perustamalla vanhusneuvostoja (esim. Walker 1999, 10–16; EUROG, Koskinen, Outi 11.8.04)

Ikääntyneiden järjestöosallistuminen on Suomessa EU:n huipputasoa. Runsas puolet yli 60-vuotiaista osallistuu jonkin järjestön tai seurakunnan toimintaan (Vaarama ym. 1999, 19). Eläkeläis- ja veteraanijärjestöjen jäsenmäärä on noin 450 000 henkeä eli kolme viidestä eläkeikäisestä kuuluisi näihin järjestöihin. Tosin jäsenyyksissä on päällekkäisyyksiä, joten tarkkaa arviota on vaikea tehdä. (Helander 2001, 129). Kollektiivisella vaikuttamisella on ainakin periaatteellinen mahdollisuus. Ikääntyneillä on muita ryhmiä useammin puoluejäsenyys, vaikka he eivät yleensä pärjää ehdokasasettelussa tai eivät halua asettua vaaleissa ehdokkaiksi. Eläkeläisten puolueilla ei ole ollut Suomessa menestystä. Kuntaliiton kyselyn mukaan (Piipponen 10.8.04) Manner-Suomen kunnanvaltuutetuista noin 14 % oli yli 60-vuotiaita ja vajaa viisi prosenttia yli 65-vuotiaita. Vastaavasti nykyisistä kansanedustajista (Oksa-Pallasvuo 10.8.04) 24 % on syntynyt vuonna 1944 tai aikaisemmin (yli 60-vuotiaita). Vastaavasti vuonna 1939 tai aikaisemmin syntyneiden (yli 65-vuotiaat) osuus on kaksi prosenttia. Vaikka ikääntyneiden



edustuspaikat ja ehdokkaana oleminen ovat lievästi lisääntyneet viime vuosina, mistään vanhojen vallasta ei voida vielä puhua (ks. myös Helander 2001, 72, 74–99). Vain noin kolmannes yli 60-vuotiaista on tyytyväinen ikäihmisten osuuteen kunnallis- ja valtakunnan politiikassa (Vaarama ym. 1999, 21).

Tulevaisuuden ikääntyneiden valtakysymyksen kannalta on merkittävää, että suurten ikäluokkien (tässä 1945–1950 syntyneet) jäsenet ovat poliittisesti aktiivisia. He ovat selvästi yliedustettuina poliittisissa puolueissa ja yhteiskunnan valtaeliitissä. Heidän osuutensa äänioikeutetusta väestöstä on 14 prosenttia. Kuitenkin heidän osuutensa viiden suurimman puolueen jäsenistössä vaihtelee 19–24 prosentin välillä. Vuonna 1999 valituista kansanedustajista 71 eli 36 % oli syntynyt vuosina 1945–1950. Suurten ikäluokkien edustajien osuus yhteiskunnan erilaisissa eliittiryhmissä oli vuonna 2001 erittäin vahva: politiikassa 26 %, hallinnossa 41 %, elinkeinoelämässä 41 %, järjestöissä 51 %, mediassa 45 %, tieteessä 37 % ja kulttuurissa 25 % (Borg & Ruostesaari 2002). Nämä luvut antavat olettaa, että tulevaisuudessa, vuoden 2010 jälkeen, ikääntyneitten valta on todellisuutta paljon enemmän kuin nykyisin, kun nämä poliittisesti aktiivit ja hyvin koulutetut ihmiset ovat eläkkeellä.

Ikääntyneiden poliittisten resurssien kannalta ovat merkittäviä niin sanotut palvelujärjestöt, jotka tuottavat ikääntyneille palveluja ja harjoittavat vaikutustoimintaa ikääntyneiden etujen ajamiseksi (Helander 2001, 125–128). Nämä ovat valtakunnallisia ja paikallisia järjestöjä. Vanhustyön Keskusliitto valtakunnallisena keskusjärjestönä on toteuttanut vaikutustoimintaa jo 1940-luvun lopulta lähtien. Viime vuosina on syntynyt uusia yhdistyksiä esimerkiksi dementian, omaishoidon ja turvallisuuden ympärille. Myös vanhenemisen tutkimuksen tieteelliset yhdistykset ovat tietty voimavara ikääntyneille. Tutkijat ovat liittoutuneet ikääntyneiden kanssa ajamaan heidän asiaansa. Esimerkkinä tästä on jo vuonna 1987 Kuntokalliossa järjestetty "Vanhusten valta" -seminaari, jonka tuotoksena laadittiin julkilausuma lähetettäväksi tasa-arvovaltuutettu Paavo Nikulalle. Julkilausumassa esitettiin suosituksia ikääntyneiden poliittisesta vaikuttamisesta, työstä ja tuotantoelämästä, kulttuurista, palveluista, perheestä ja ikääntyneiden järjestötoiminnasta (Julkilausuma vanhojen vallasta ja itsemääräämisoikeudesta 1988, 60–63). Myöhemmin esimerkiksi tutkijat ja ikääntyneet kansalaiset ovat kohdanneet mm. valtakunnallisilla gerontologian päivillä. Kuitenkin on olemassa selvää tarvetta vanhenemisen tutkimuksen ja ikäihmisten väliselle vuoropuhelulle.

Merkittävä mielipiteen ilmaisu ikääntyneiden poliittisten resurssien tiimoilta oli vuonna 1998 käynnistynyt keskustelu vanhusten hoidon tilasta Suomessa (Vaarama ym. 1999, 1–2). Samoihin aikoihin kansanliike ihmisarvoisen vanhuuden puolesta keräsi kansalaisadressin, jossa vaadittiin poliittisia päättäjiä kiinnittämään huomiota vanhusten hoidon ongelmiin. Tuloksena olivat STM:n ja Stakesin laatimat vanhustenhuollon laatusuositukset ja monet muut asiakirjat, joissa kiinnitetään huomiota ikääntyneiden omiin voimavaroihin. Ikääntyneiden kuntalais-

ten poliittisen osallistumisen vahvistamiseksi perustetut vanhus- tai ikäneuvostot luovat oivallisen toiminta-areenan eläkeläisjärjestöille ja niiden jäsenille. Vanhusneuvosto on perustettu jo ainakin kahdessa kolmesta kunnasta. Neuvostojen kautta voidaan kanavoida ikäihmisten kokemus hyödyntämään paikallista päätöksentekoa ja edistää dialogia kunnan ikääntyneen väestön ja päättäjien sekä virkamiesten kesken. Lääni, maakunta ja seutukunta ovat uusia alueita myös ikääntyneiden toiminnalle (Walker 1999, 12–15; Helander 2001, 159–161; Suominen 2002). Uusien areenoiden löytyminen on tärkeää, kun suuret ikäluokat tulevat vanhuusikään.

### 2.5.3 Ikääntyneiden aineelliset ja persoonattomat voimavarat

#### **Taloudelliset voimavarat**

Vielä 30–40 vuotta sitten ei olisi juurikaan voinut puhua ikääntyneiden taloudellisista voimavaroista, sillä ikääntyminen ja köyhyys liittyivät kiinteästi yhteen. Köyhyys oli yleistä yli 65-vuotiaiden keskuudessa monissa teollistuneissa maissa. Rungas kolmannes ikääntyneistä eli köyhyysrajan alapuolella. Tultaessa 1990-luvun puoliväliin ikääntyneiden köyhyys oli pudonnut monissa maissa ainakin kolmannekseen (esim. Walker & Maltby 1997, Hooyman & Kiyak 1999, 335–339; Crown 2001, 353–354). Nykyisin on perusteltua puhua, että enemmistöllä ikäihmisiä on taloudellisia voimavaroja tulojen ja omaisuuden muodossa. He ovat myös taloudellista pääomaa yhteiskunnan ja talouselämän kannalta säästäjinä, kuluttajina, sijoittajina ja investointien mahdollistajina. Myös veronmaksajina, perinnönjättäjinä ja työllistäjinä ikääntyneiden rooli korostuu nykyisin.

Eläkejärjestelmien täydellistymisen myötä ikääntyneiden taloudellinen toimeentulo on kohentunut huomattavasti. Jo 1990-luvun puolivälissä suomalaisten yli 65-vuotiaiden tuloista lakisääteiset eläkkeet muodostivat noin 90 %. Ansiotulojen, omaisuustulojen ja lyhytaikaisten tulonsiirtojen merkitys on siten marginaalinen. (Mäkinen 2001, 15–29). Vanhuuseläkkeellä olevien, omaa eläkettä saavien keskimääräinen eläke oli vuoden 2002 lopussa 1 064 euroa, naisten 931 euroa ja miesten 1 267 euroa (Eläketurvakeskuksesta 12.8.04 puhelimitse saatu tieto). Vuosina 1996–1997 pysyvästä työstä TEL- tai julkisen sektorin mukaiselle vanhuuseläkkeelle siirtyneiden tulosuhde oli 0,67, mikä merkitsee sitä, että eläke oli 67 % työaikaisista ansioista. Keskimäärin tulot alenivat siis kolmanneksella. Voidaan perustellusti sanoa, että eläkejärjestelmä on saavuttanut tavoitteensa ja takaa keskimäärin kohtuullisen kulutustason eläkeläisille (Rantala 2003). Yli 60-vuotiaista lähes 86 % pitää taloudellista asemaansa turvattuna, parhaiten yli 75-vuotiaat miehet (91 %) ja vähiten 60–64-vuotiaat naiset (76 %). Silti noin kolmannes ilmoittaa rahojensa riittävän vain joten kuten (Vaarama & Kaitsaari 2002, 125) Ikääntyneiden taloudellisen toimeentulon osalta viimeisten vuosien

ajalta voidaan tehdä seuraavat johtopäätökset (Mäkinen 2001, 2003, Tuominen ym. 2003, Uusitalo 2003, Uusitalo ym. 2003):

1. Eläkeläisten toimeentulo pysyi koko 1990-luvun vakaampana kuin muiden
2. Eläkkeitten kehitys oli kuitenkin 1990-luvulla maltillista, reaalisuus oli 8–9 %
3. Eläkeläisten ostovoima oli 2000-luvun alussa hieman parempi kuin 1990-luvun alussa.
4. Eläkeläisten keskuudessa tulonjako on tasaisempi kuin työssä olevien keskuudessa. Vanhuuseläkkeen saajista 43 % sijoittui vuonna 2001 kokonaiseläkkeen osalta tuloluokkaan 500–899 euroa. Noin joka kymmenes sai eläketuloa alle 500 euroa kuukaudessa, samoin 10 % sai eläkettä yli 1 700 euroa. Vuoden 2002 lopussa naisten eläke oli 73 % miesten eläkkeestä. Eläkeikäiset sijoittuvat kuitenkin muita ikäryhmiä enemmän pieni- ja keskimääräisiin toimeentulodesiileihin (2–5).
5. Suomalaisen eläkkeiden taso on OECD-maiden keskitasoa
6. Eläkeläisten köyhyysriski aleni 1990-luvulla huomattavasti ollen nyt OECD-maiden alhaisimpia (ns. 50 %:n laskukaavan mukaan vuonna 2000 3,6 %). Toimeentulotukea yli 65-vuotiaista saa vain muutama prosentti.
7. Kansaneläkkeen osuus keskimääräisestä omaeläkkeestä väheni 1990-luvulla 30 prosentista 20 prosenttiin. Vuonna 2001 oli 111 100 täyden kansaneläkkeen saajaa eli noin 13 % kaikista vanhuuseläkkeen saajista.
8. 1990-luvulla toteutettiin useita eläkepoliittisia hienosäätöjä järjestelmän rahoituksellisen kestävyuden parantamiseksi. Lyhyellä aikavälillä osa näistä toimenpiteistä heikensi eläkeläisten toimeentuloa.

Ikääntyneiden mielestä tulojen ja eläkkeiden lisäksi (91 %) heidän taloudelliseen turvallisuuteensa vaikuttavat muun muassa asunto- ja muu omaisuus (76 %) sekä säästöt, osake- ja muut sijoitukset (26 %) (Vaarama ym. 1999, 37). Jo 1990-luvun alussa dokumentoitiin, että yli 65-vuotiaiden tavallisimmat omistuskohdeet ja varallisuuden muodot olivat omistusasunnon lisäksi maatalousmaa, metsä, vapaa-ajan asunto ja talletukset. Esimerkiksi ikääntyneistä miehistä kolmannes omisti metsää, mikä on kaikkien ikäryhmien suurin prosenttiosuus. Vapaa-ajan asunto oli joka viidennellä naisella ja joka neljännellä miehellä. Arvopaperien omistus oli tuolloin vielä vähäistä ikääntyneiden keskuudessa (Sailas 1991; Vaarama 1992, 56; Vannemaa 1993; Koskinen 1994b, 90).

Ikääntyneiden varallisuus kasvoi 1990-luvulla enemmän kuin minkään muun väestöryhmän. Ikääntyneillä ihmisillä oli vuoden 1998 varallisuustutkimuksen mukaan suhteellisesti ja absoluuttisesti enemmän varallisuutta kuin ennen loppua. Varallisuusprofiili on jyrkentyneempi vanhempiin ikäryhmiin päin (Virén 2002). Vuonna 2000 kahdeksan kymmenestä ikääntyneestä asui omistusasunnossa kun vastaava osuus esimerkiksi 32–36-vuotiaista oli 56 % (Juntto 2002, 18). Suurten ikäluokkien (1946–1950 syntyneet) jäsenistä 76 % asui omistusasunnossa.

Ikääntyneiden (yli 55-vuotiaiden) asuntovarallisuus on suurempi kuin muiden ikäryhmien. Iän myötä myös vapaa-ajan asuntojen omistaminen lisääntyy, vaikka niistä osittain luovutaankin korkeassa iässä. Yli 75-vuotiaat ovat aktiivisimpia säästäjiä, sille heillä on euromääräisesti talletuksia eniten. Sen sijaan yli 75-vuotiaiden arvopapereiden ja muun rahoitusomaisuuden osuus on pienempi kuin nuorempien. Rahoitusomaisuus keskittyy eniten 55–64-vuotiaille (Virén mt., 7). Suurten ikäluokkien edustajien tärkeimmät sijoituskohteet olivat vuonna 1998 (prosentteina kotitalouksista) talletukset (91 %), asunnot (81 %), kulkuvälineet (79 %), rahoitusvarat (esim. säästö- ja sijoitusvakuutukset jne.) (48 %) ja arvopaperit (40 %). Vaikka yli 75-vuotiaat ovat lähes velattomia, oli suurten ikäluokkien talouksista 40 %:lla asuntolainaa ja 31 %:lla opintolainaa (Kankaanranta 2002, 33).

Matti Virénin (mt.4) mukaan ikääntyneillä ihmisillä on perinnönjättömotiivi, mikä johtaa huomattaviin tulonsiirtoihin sukupolvien välillä. Vuosina 1994–1998 perintöjen suuruus oli perijää kohti 21 000 euroa. Pitkän iän oloissa perintö jätetään yhä korkeammassa iässä niin, että perijätkin usein jo lähentelevät eläkeikää. Suuret ikäluokat ovat nyt parhaimmassa perinnön saannin iässä (vrt. Säylä 2002, 29). Osittain tästä syystä kotitalouksien kokonaisvarallisuus (netto) oli vuonna 1998 suurimmillaan (120 000 euroa) 55–64-vuotiaiden ryhmässä laskien yli 80-vuotiaiden talouksissa runsaaseen 70 000 euroon (mt., 8).

Kasvava ikääntyneiden joukko muodostaa merkittävän kuluttajaryhmän. Eläkkeelle siirtyminen merkitsee joidenkin menojen vähentymistä verrattuna työssä oloon. Vanhustaloudet kuluttavat muutamien menoryhmien osalta enemmän kuin nuoremmat ikäryhmät. Tällaisia menoja olivat vuosina 2001–2002 asunto ja energia (41 % vanhustalouden menoista), elintarvikkeet (16 %) ja terveysmenot (8 %) (Ahlqvist & Berg 2003, 32). Kulttuuriin ja vapaa-aikaan ikäihmiset sijoittavat yhtä paljon kuin terveyteenkin. Suurten ikäluokkien ikääntyessä vanhojen ihmisten kulutuskäyttäytyminen tulee oleellisesti muuttumaan. Vaikka ikääntyneiden kulutusalttius on Suomessa jo melko korkea, on tulevaisuuden vanheneminen nykyistä vielä paljon kulutuskeskeisempi.

Ikääntyneiden tulot ja varallisuus vaikuttavat kaikkiin kokonaistaloudellisiin muuttujiin joko suoraan tai välillisesti. Suuri osa yritystoiminnasta nojaa ikääntyneiden taloudellisiin resursseihin. On syntynyt suoranaiset eläkeläisten markkinat esimerkiksi matkailun, asuntotuotannon, tiedonvälityksen ja hoivayrittäjyyden alueella. Kriittisesti orientoituneet yhdysvaltalaiset ovat jo parin vuosikymmenen ajan puhuneet käsitteestä "aging enterprise" ja kyselleet, kenen ehdoilla se tapahtuu (esim. Estes 1979). Eläkerahastojen merkitys on yhteiskunnan kokonaistaloudessa nykyisin suuri. Yksityisen puolen työeläkevarat ovat noin 56 miljardia euroa, joista vajaa neljäsosa rahastoidaan. On nostettu esille kysymys siitä, kasvatetaanko rahastoja vielä vai aletaanko niitä purkaa. (Kalliomäki 2004, 4–6). Rahastoilla on ollut merkittävä rooli tuotantopääoman rahoituksessa, joskin ta-

loudellinen integraatio ja globalisaatio todennäköisesti vähentävät tätä roolia. (Lassila & Valkonen 1999, 1). Merkittävää on kansantaloudellisesti myös se, missä määrin eläkeikäisten kasvavaa varallisuutta tullaan käyttämään heidän omaan hoitoonsa ja kuntoutukseensa. Suuri vaikutus talouteen on myös sillä, miten perinnöt käytetään.

Ikääntyneiden merkitys myös työllistäjinä on huomattava. Väestön ikääntyessä tarvitaan yhä enemmän hoito, hoiva- ja palveluhenkilöstöä. Suomessakin on esimerkki kunnasta, joka on kääntänyt väestön ikääntymisen voimavaraksi julistautumalla "seniorikunnaksi". Senioriteetin ja vanhusväestön ympärille on mahdollista luoda erilaisia työpaikkoja.

## 2.5.4 Asunto, koulutus ja terveys voimavaroina

### **Asunto voimavarana**

Asuntoa voidaan tarkastella ikääntyneiden voimavarana monesta näkökulmasta. Edellisessä luvussa asunto miellettiin osana ikäihmisen varallisuutta. Luvussa seitsemän tarkastellaan asuntoa kotina ja sen merkityksiä. Tässä on tarkoitus luoda katsaus asuntoon konkreettisenä, fyysisenä rakenteena. Erityisesti ikääntyneille ihmisille asunto on tärkeä elämän jatkuvuuden kannalta. Asunnossa tapahtuvat perustavat inhimilliset toiminnot kuten nukkuminen, syöminen, pesytyminen, omaisuuden säilytys, sosiaaliset kontaktit, virkistäytyminen ja ikääntyneiden kohdalla ulkopuolelta tuotavien palvelujen vastaanotto. Entistä enemmän ikääntyneiden asunnot toimivat hoivatyöntekijöiden työympäristönä. Ikääntyneiden asuntoa usein arvioidaan seuraavin kriteerein: sijainti, koko, suunnittelu, kunto, helppopääsyisyys, edullisuus, lämpö ja mukavuus. (esim. Heywood ym. 2002, 3). Kansainvälisessä vanhuspoliittisessa kirjallisuudessa ikääntyneiden asumisvaihtoehdot jaetaan asumisen itsenäisyyden mukaan itsenäiseen talouteen ja erilaisiin ryhmäasumisen muotoihin. Itsenäisen talouden muotoja ovat täysin itsenäinen asuminen, puolittain itsenäinen asuminen (semi-independent, talous saa palveluja ulkopuolelta) ja tuettu asuminen (assisted living, avun antaminen otettu huomioon jo asunnon suunnittelussa). Ryhmäasumiseen kuuluvat erilaiset ryhmäkodit ja hoivakodit. (esim. Atchley 2000, 347–350).

Nykyisin yli 65-vuotiaista noin 95 % asuu tavallisessa asunnossa laitosten ulkopuolella. Näistä pari kolme prosenttia elää palveluasunnoissa. Tavoitteena on, että 90 % yli 75-vuotiaistakin voisi asua kotona. Tavallisesti kiinnitetään huomiota vanhojen ihmisten asuntojen puutteisiin ja sivuutetaan asunnon hyvät puolet. Kuitenkin on syytä havaita, että vuonna 2001 suuri enemmistö eli 83,5 % yli 65-vuotiaista asui hyvin varustetuissa asunnoissa (SVT 2003, 52). Ikääntyneiden asunto-olot olivat erittäin huonot 1950-1960-luvulla. Tulotason parantuessa myös asunto-olot alkoivat kohentua, ensin kaupungeissa ja vähitellen myös

maaseudulla. Vailla kaikkia perusmukavuuksia oli eläkeikäisistä joka kolmas vielä 1970-luvun puolivälissä. Tullessa 1990-luvun alkuun puutteellisesti asuvien osuus oli laskenut viidennekseen. Kuluvan vuosituhaten alussa varustetasoltaan puutteellisesti asui yli 65-vuotiaista siis 16,5 % sukupuolesta ja iästä riippuen (Kärkkäinen 1994; Vaarama & Kaitsaari 2002, 126, SVT 2003, 52–53). Maaseudun haja-asutusalueellakin 1990-luvun lopulla 8–9 kymmenestä ikääntyneestä asui hyvin varustetussa asunnossa. (Piekkari 2002).

Vaikka asuntojen varustetaso on parantunut merkittävästi, on ilmennyt muita vaikeuksia ikääntyneitten asumisessa. Liikuntaesteitä mainitsee asunnossa yli 65-vuotiaista 22–40 %, eniten yli 75-vuotiaat naiset ja vähiten 65–74-vuotiaat miehet. Pitkät matkat palvelujen piiriin ja asuin ympäristön liikuntaesteet ovat ongelmia 44 prosentille. Yksin asuu yli 65-vuotiaista 17–68 %. Vähiten yksin asuvia on 65–74-vuotiaiden miesten ja eniten yli 75-vuotiaiden naisten keskuudessa. (Vaarama & Kaitsaari 2002, 126). Yhden hengen asuntokuntia oli vuonna 2001 kaikista yli 65-vuotiaiden asuntokunnista 51 % ja yli 75-vuotiaiden asuntokunnista 59 %. Kaikista asuntokunnista oli yhden hengen asuntokuntia 37 % (SVT 2003, 49). Vuonna 1990 arvioitiin hissittömyyden vaikeuttavan noin 80 000 vanhan ihmisen asumista (Kärkkäinen mt., 105). Edelleenkin hissittömyys on ongelma, vaikka hissejä on rakennettu kerrostaloihin ja uudet rakennusnormit tuovat hissit uusiin kerrostaloihin.

Suurten ikäluokkien edustajista yli puolet (55 %) asuu omakotitalossa, 12 % rivitalossa ja 30 % kerrostalossa. Tulevaisuudessa he joutuvat ratkaisemaan, millaiseen päättöasuntoon he suuntautuvat. Vielä ei tiedetä, mihin he muuttavat vai muuttavatko minnekään. (Junto 2002, 19). Nykyisin pohditaan paljon senioriasumista ja sen vaihtoehtoja. Sen yhteydessä kiinnitetään huomiota asunnon ja ympäristön esteettömyyteen, mikä on tulevaisuudessa ikääntymiskysymyksen yksi tärkeimpiä asioita. (esim. Maddox 2001). Senioriasunto sijoittuu palvelutalon ja normaalin asunnon välimaastoon. Asumisen ja palvelujen yhteys on suunniteltu niin, että ikääntymisen myötä sitä voidaan tarpeitten mukaan muuttaa. (vrt. elinkaariasuminen). Senioreiden erilaisuus on otettu huomioon suunnittelussa. Kotihotellit, senioritalot, neljän sukupolven asuntoalueet ja kommuuniseniortalot ovat senioriasumisen eri muotoja (Sonkin ym. 1999, 36, 113–114).

## Koulutus

Viimeisen sadan vuoden aikana jokainen uusi sukupolvi on saanut edellistä sukupolvea paremman koulutuksen (esim. Parkkinen 1993, 3; Tiisanoja 2002, 26–27). Nykyisin elävien, vanhimpien ikäryhmien koulutus on jäänyt alhaiseksi. Toisaalta koulutuksen merkitys ikääntymismuutoksiin sopeutumiseksi on erittäin keskeinen.

Taulukosta 2.1 ilmenee selvästi, miten koulutustaso laskee mentäessä vanhempiin ikäryhmiin. Merkittävää on kuitenkin, että vanhimmissakin ikäryhmissä viidenneksellä on ainakin keskiasteen peruskoulutus. On muistettava, ettei muodollinen koulutus ole ikääntyneiden ainoa henkinen pääoma, vaan monet heistä ovat opiskelleet eri asioita aikuisopiskelijoina, oppineet työn ja kokemuksen kautta sekä seuraamalla esimerkiksi tiedotusvälineitä (esim. Parkkinen 1993). Jos suuret ikäluokat määritellään suppeasti (1945–1950), voidaan nähdä, että heilläkin on vielä koulutusvajetta melkoisesti. Kun otetaan mukaan myöhemmin syntyneitä, koulutustaso alkaa kohota heti. Ikäryhmän 1965–1974 koulutustaso on jo korkea, mikä todistaa sitä, että suuret ikäluokat ovat halunneet antaa lapsilleen paljon paremman koulutuksen kuin heillä itsellään on ollut. Pekka Parkkinen (1993) on arvioinut, että suurten ikäluokkien lapsilleen jättämä koulutusperintö on ainakin yhtä suuri kuin suurten ikäluokkien lapsilleen jättämä eläkevelka, mikä tulee näin kuitatuksi. Suuret ikäluokat ikääntyvät kuitenkin huomattavasti parempien koulutusresurssien varassa kuin heitä edeltäneet sukupolvet. Noin kahdella kolmanneksella suurten ikäluokkien (1945–1950 syntyneet) edustajista on ainakin koulutasoinen ammattitutkinto, 12–13 prosentilla jopa korkea-koulututkinto. (Savioja ym. 2000, 62).

**Taulukko 2.1** Ikääntyneiden, suurten ikäluokkien ja heidän jälkeläistensä peruskoulutustaso vuoden 2000 lopussa prosentteina.

Ikäryhmä	Perusaste	Keskiaste	Korkea-aste	Yhteensä
60–64	57	24	19	100
65–69	68	18	14	100
70–74	75	14	11	100
75–79	78	13	9	100
80–84	79	12	9	100
85–	82	10	8	100
1945–1950 synt. miehet	60	23	17	100
naiset	49	26	24	100
1945–1954 synt.	32	39	29	100
1965–1974 synt.	13	47	40	100

Lähde: Tiisanojaa (2002, 27) ja Saviojaa ym. (2000, 62) mukailleen.

## Terveys ja toimintakyky

Terveys ja toimintakyky (terveyspääoma) ovat keskeisimpiä muuttujia hyvän vanhuuden ja vanhenemisen voimavarojen kannalta. Voimavaranäkökulman kannalta nykyisin tiedetään, että (esim. Heikkinen 2000, 220, 224, 232; Savioja ym. 2000, 68; Sulander ym. 2004, 4, 12):

1. Ikääntyneitten koettu terveys ja toimintakyky ovat parantuneet ainakin 1990-luvun alusta lähtien
2. Enemmistön terveydentila ja toimintakyky säilyvät hyvänä korkeaan ikään asti (75. jopa 85. ikävuoteen asti)
3. Terve ja aktiivinen elinaika todennäköisesti pitenee elinajan pidentymisen myötä
4. Suurten ikäluokkien terveydentila on kohtuullisen hyvä ja he tulevat siirtymään eläkkeelle terveempinä kuin heitä edeltäneet sukupolvet.

**Taulukko 2.2** 65–84-vuotiaitten koettu terveys keväällä 2003 sukupuolen mukaan prosentteina.

Terveys	65–69		70–74		75–79		80–84	
	M	N	M	N	M	N	M	N
Hyvä	14	16	15	16	6	8	5	5
Melko hyvä	39	36	36	32	29	33	22	27
Keskinkertainen	32	39	36	41	42	42	46	38
Melko huono	12	6	10	10	19	14	21	24
Huono	2	3	4	1	4	3	6	5
Yhteensä	100	100	100	100	100	100	100	100

Lähde: Sulander ym. 2004, 31.

Vähintään melko hyväksi terveytensä kokeneiden osuudet vaihtelevat 27 ja 53 prosentin välillä. Terveimpiä ovat 65–69-vuotiaat miehet ja sairaimpia 80–84-vuotiaat miehet. Samansuuntaisia tuloksia on saatu myös muilla aineistoilla (esim. Vaarama & Kaitsaari 2002, 128). Kuitenkin on muistettava, että tämän ikäisistä 7–8 kymmenestä on yksi tai useampi diagnostisoitu pitkäaikaissairaus.



**Taulukko 2.3** 65–84-vuotiaitten selviytyminen ilman vaikeuksia jokapäiväistä askareista keväällä 2003 sukupuolen mukaan prosentteina.

Toiminto	65–69		70–74		75–79		80–84	
	M	N	M	N	M	N	M	N
Raskaat taloustyöt	86	82	75	72	56	49	43	35
Painavien tavaroiden kantaminen	91	76	85	71	73	53	62	43
Portaissa kulkeminen	91	85	87	79	76	69	65	55
Asiointi kodin ulkopuolella	96	94	90	89	82	77	70	64
Ulkona liikkuminen	97	94	91	89	86	81	76	66

Lähde: Sulander ym. 102–115.

Taulukosta 2.3 voidaan havaita, että fyysinen toimintakyky säilyy suurella enemmistöllä ikääntyneitä 75. ikävuoteen saakka. Senkin jälkeen suuri osa selviytyy päivittäistä toiminnoista varsin hyvin. Ensimmäisenä tuottavat vaikeuksia raskaat taloustyöt. Miesten toimintakyky on selvästi naisia parempi. Merkittävää on havaita, että vanhimmastakin ikäryhmästä kolmella neljäsosalla miehistä ja kahdella kolmanneksella naisista ei ole vaikeuksia liikkua ulkona.

**Taulukko 2.4** 65–84-vuotiaiden kyky selvittää muistia ja henkistä ponnistelua vaativista tehtävistä vähintään melko hyvin keväällä 2003 sukupuolen mukaan prosentteina.

Sukupuoli	Ikäryhmä			
	65–69	70–74	75–79	90–84
Miehet	65	50	38	30
Naiset	70	61	55	49

Lähde Sulander ym. 2004, 101.

Taulukon 2.4 mukaan naisten psyykinen toimintakyky säilyy selvästi miehiä paremmin. On hyvä muistaa, että toimintakykyä voidaan parantaa monilla adaptaatiomekanismeilla. Apuvälineiden käyttö lisääntykin iän mukana, mutta Sulander ym. (2004, 116) osoittavat, että 80–84-vuotiaista miehistäkään lähes kolmannes (31 %) ja naisista viidennes ei käytä vielä mitään apuvälinettä.

Työkyky säilyy enemmistöllä, ainakin kolmella neljäsosalla, varsin hyvänä pitkälti yli 70 ikävuoden, vaikka monille työntekijöille alkaa tulla työkyvyn rajoitteita erityisesti 51–58. ikävuoden paikkeilla. Merkittävää on myös se, että mitä paremmin työkyky säilyy eläkkeelle siirtymiseen, sitä parempana terveys, ruumiillinen kunto ja elämään tyytyväisyys koetaan eläkeläisenä. (Ilmarinen 1999, 85; 2003, 398, 406).

## **Tekeminen, toiminta ja oleminen**

Itsensä toteuttaminen ja mielekäs vapaa-ajan tekeminen ovat tärkeitä hyvinvoinnin osatekijöitä (esim. Allardt 1976, 46–47). Myös tuottavan ikääntymisen keskeinen ydin on ikääntyneiden toiminnassa ja tekemisessä.

Yli 65-vuotiaista jatkaa työelämässä hieman vajaa 10 %. Kokoaikaisessa palkkatyössä heistä on ani harva, mutta osa-aikatyössä jatkaa ainakin seitsemän prosenttia. Ikääntyneiden työntekijöiden työvoimaosuudet ovat alentuneet kaikissa OECD-maissa 1970-luvun alusta lähtien. Nykyisin suomalaisista 50–54-vuotiaista on työssä noin 80 %, 55–59-vuotiaista noin 60 % ja 60–64-vuotiaista noin viidennes (Ilmarinen 1999, 33–37; 2003, 395; Vaarama & Kaitsaari 2002, 124; Rantala 2004, 9). Suurista ikäluokista (1945–1954 syntyneet) oli vuonna 2001 työssä 80 %, työttömänä 6 %, eläkkeellä 0,6 %, työkyvyttömänä 9 % ja muusta syystä pois työvoimasta 5 % (Tiisanoja 2002, 24).

Vaikka havaintotoimintojen tarkkuus ja nopeus heikkenevät iän myötä, säilyvät psykomotoriset taidot kuten ammattitaito korkeaan ikään saakka. Tiedämme hyvin, että kirvesmies, putkimies, opettaja ja lääkäri säilyttävät ammattitaitonsa pitkälle eläkkeelle siirtymisen jälkeenkin. Toisaalta ammattien ja yhteiskunnalliset muutokset ovat niin nopeita, että ammattitaito vanhenee, ellei sitä jatkuvasti kehitetä. On ollut havaittavissa, että monet eläkeläiset seuraavat tiiviisti oman ammattinsa kehitystä lukemalla oman alansa lehtiä ja kirjallisuutta. Ikääntyvän työvoiman merkittävän roolin ja mahdollisen työvoimapulan vuoksi eläkeikäiset tulevat olemaan tärkeä työvoimareservi tulevaisuudessa. Ainakin nuoremmat eläkeläiset alkavat entistä enemmän tehdä "keikkaa" työelämäänsä. Ammattitaitoa on mahdollista käyttää eläkkeellä ollessakin monin tavoin.

Ikääntyneiden antama naapuriapu on korvaamaton voimavara maalaiskylässä tai kaupunkien kerrostalossa. Kaikista eläkeikäisistä 38 % kertoo auttaneensa naapuriaan viimeisen neljän viikon aikana. Nuoremmista eläkeläisistä (65–74-vuotiaat) joka toinen auttaa naapuriaan, naisista 52 % ja miehistä 42 %. (Niemi 2002, 22). Lasten, vanhusten tai sairaitten hoito, ruuanlaitto, asiointi ja lemmikkieläinten hoito ovat tavallisimmat naapuriavun muodot. Suuren osan vanhuksista kotona selviytyminen on nykyisin iäkkäiden antaman naapuriavun varassa.

Ikääntyneet ihmiset ovat tärkeä voimavara omaishoitajina. He hoitavat joko sairasta aikuista lastaan, sairasta puolisoaan tai muuta läheistään. Suomessa arvioidaan olevan 3 500 perhettä, jossa yli 65-vuotiaat vanhemmat hoitavat kehitysvammaista lastaan kotona (Jokinen 2000, 45). Omaishoito on merkittävä hyvinvointipluralismin toimintamuoto, jota on viimeisen 25 vuoden ajan poliittisesti pidetty tärkeänä. Omaishoito on yhteiskunnallistettu ja sen kautta ikääntyneet ihmiset ovat kiinni merkittävässä yhteiskunnallisessa prosessissa. Omaishoitajia arvioidaan olevan yli 300 000 henkilöä. Omaishoitajista 55 % on eläk-

keellä ja noin neljä kymmenestä ovat itsekin jo yli 65-vuotiaita. Hoidettavista 63 % on yli 65-vuotiaita. (esim. Pietilä & Saarenheimo 2003, liitetaulukko 1; Valta-kunnallinen omaishoidon uudistaminen 2004, 31–32). Siten ikääntyneiden omaishoitajien määrä on ainakin 120 000. Vaaraman ym. (2003, 34) mukaan vuonna 2001 omaishoidolla säästettiin (nettosäästö) noin 283 miljoonaa euroa laitoshoitokustannuksista. Täten ikääntyneiden omaishoitajien osuudeksi voidaan arvioida vähintään 113 miljoonaa euroa, ehkä enemmänkin.

Vapaaehtoistyö erilaisissa järjestöissä on melko yleistä eläkeikäisten keskuudessa. 65–74-vuotiaista miehistä 28 % ja yli 75-vuotiaista miehistä 24 % ilmoittavat tekevänsä vapaaehtoistyötä. Vastaavat luvut naisilla ovat 28 % ja 15 %. Ikäihmiset toimivat vapaaehtoistyöntekijöinä muiden muassa eläkeläisjärjestöissä, uskonnollisissa yhdistyksissä ja seurakunnissa sekä sosiaali- ja terveysjärjestöissä (Niemi 2002, 23–24). Monet kouluttautuvat vapaaehtoistyössä esimerkiksi mielenterveyskuntoutujien tukihenkilöiksi.

Yhä yleisempää on, että ikääntyneet ihmiset toimivat erilaisissa vertaisryhmissä ja vertaistukena, osallistuvat oman avun ryhmiin sekä toteuttavat itsehoitoa. Tällaisia ryhmiä ovat esimerkiksi ikääntyneiden liikunta- ja keskusteluryhmät (esim. Malin 2000, 17–21). Ikääntyneiden itsestä huolenpitoa ja itsehoitoa on alettu korostaa entistä enemmän kun kotihoidosta on tullut vanhuspolitiikan keskeinen strategia. Itsehoitoon sisältyvät päivittäiset terveystottumukset, systemaattinen terveyden ylläpitäminen sekä sairauden oireiden tarkkailu (esim. Backman 2001, 20). Itsehoidolla on saavutettavissa taloudellisia säästöjä, koska se mahdollistaa kotona asumisen jatkumisen pidempään. Suurten ikäluokkien jäsenillä on hyvät koulutukselliset ja muut valmiudet toteuttaa itsehoitoa.

Välillisesti ikääntyneiden voimavaroja lisäävät erilaiset vapaa-ajan toiminnot, kuten opiskelu, kulttuuriharrastukset, matkailu, liikunta ja yhdistysosallistuminen (Niemi 2002, 23). Näissä on kysymys erilaisista itsensä toteuttamisen muodoista. Suuri osa eläkeikäisten kokonaisuudesta kuuluu kodinhoidollisiin tehtäviin, seurusteluun, TV:n katseluun ja radion kuunteluun, lukemiseen sekä lepäilyyn ja nukkuamiseen.

## 2.6 Sosiokulttuuriset voimavarat

### 2.6.1 Kolmannen iän vapaudet voimavarana

Peter Laslett'in (1996, 192–202) mukaan kolmannen iän keskeinen piirre ovat persoonalliset saavutukset. Kolmas ikä on erityisesti erilaisten vapauksien kautta. Ensinnäkin tämä vapaus merkitsee sitä, että monen työssäoloaikaiset vastuut ja velvoitteet ovat poistuneet. Kolmannessa iässä ollaan vapaita työstä, enemmistö myös rahahuolista sekä lasten kasvatuksesta. Laslett'in (mt., 192) tavoin

kolmannessa iässä ollaan "vapaita toteuttamaan henkilökohtaisia päämääriä niin täydellisesti kuin mahdollista". Kolmas ikä on yksilöllisen valinnan kautta eikä mikään julkinen tapahtuma. Se voi Laslett'in mukaan merkitä "elämän täyttymystä" ja "elämän kruunua". Kolmas ikä on vapaa-ajan ja itsensä toteuttamisen kautta. Palkkatyön muodossa tapahtuva tuottaminen muuttuu erilaiseksi kulu- tukseksi (ks. myös Blaikie 1999, 70). Karisto (2002, 138) korostaa, että kolmas ikä on henkilökohtaisen hyvinvoinnin lisäämisen aikaa. Silloin on mahdollista tehdä sellaista, mitä työssä ollessa ei ehtinyt tehdä. Ikäryhmässä 50–55-vuotiaat 68 % katsoi ohittaneensa elämän vaikeat vuodet (Suuri valinta, ei painovuotta). Eläkkeellä oloon monilla on unelmia ja elämänmuutostoiveita, joita edustavat esimerkiksi ympäristönvaihdos, matkustelu, vapaa-aika, hankinnat ja terveys sekä hyvinvointi (Karisto & Konttinen 2004, 98). Monille kolmas ikä on lasten- lapsista nauttimisen kautta.

Kolmannen iän vapauksia täydentävät kauteen liittyvät oikeudet. Eläkkeelle siir- tyminen tuottaa oikeuden eläkkeeseen, alennettuihin matka- ym. lippuihin sekä osittain vapaaseen kalastukseen. Kolmannen iän vapauksien toteutuminen riip- puu oleellisesti jaksossa 2.5 käsitellyistä voimavaroista. Toisaalta kolmannen iän vapauksia voi toteuttaa mahdollisuuksien mukaan myös hyvin korkeassakin iäs- sä.

## 2.6.2 Vanhuuden kehitystehtävään liittyvät voimavarat

Ikääntyneiden kulttuurinen pääoma liittyy oleellisesti elämänkokemukseen ja vanhuuden kehitystehtävään. Ikääntymisen myötä syntyy vahvaa tietoisuutta, jonka avulla ihminen tutkii elettyä elämäänsä. Tämä elämänprosessi johtaa vii- sauteen, joka merkitsee kykyä eheyttää elämänsä kokemukset. Viisaus merkit- see myös elämän vaalimista kuoleman edessä. Erikson ym. (1986; vrt. Ruoppila & Suutama 1994, 72–73; Saarenheimo 2003, 22–26) määrittävät viisauden van- huuden henkiseksi perusvoimaksi, koska sen avulla ikääntynyt ihminen säilyttää kokemusmaailmansa eheyden, vaikka ruumiilliset ja henkiset toiminnot heikkeni- sivät.

Eriksonilaisessa mielessä aikuisuuden keskeinen kehitystehtävä on generatiivi- suus, jolla tarkoitetaan halua kasvattaa seuraavaa sukupolvea, aikuisen vastuuta uudesta sukupolvesta. Generatiivisuutta seuraa vanhuudessa minän eheyttämi- nen eli integraatio, mikä merkitsee uskoa elämään, elämäntarkoituksen löytämistä ja ristiriitojen ratkaisemista. Tähän persoonalliseen integraatioon liittyy juuri vanhuuden viisaus.

John Kotre (1995, 37) puhuu kulttuurisesta generatiivisuudesta, jonka yksi kes- keinen piirre on ihmisen sisäinen halu symboliseen kuolemattomuuteen. Ihmiset tulevat ikääntyessään tietoisiksi kulttuurisesta generatiivisuudesta sen jälkeen,

kun he ovat huolehtineet jälkikasvusta ja siirtäneet tietojaan ja taitojaan nuoremille. Ikääntynyt ihminen haluaa jättää perinnöksi jonkin merkin itsestään. Tämä merkki voi olla jokin konkreettinen esine tai rakennus. Ikääntyneiden kiinnostusta sukututkimukseen tai muistelmien kirjoittamiseen voidaan tarkastella kulttuurisen generatiivisuuden pohjalta. Voidaan sanoa, että sukupolvien välinen sykli ja generatiivisuus ovat suurimpia vanhuuden voimavaroja.

Pitkä elämä mahdollistaa myös kyvyn muistella ja sen, että on muisteltavaa. Ikääntyneiden merkittävä valtaistamiskeino on rohkaista heitä tiedostamaan nämä muistot ja kertomaan niitä. Voidaan sanoa, että jokainen vanha ihminen on oma tarinansa. Muistot ja tarinat ovat tärkeitä vanhuuden voimavaroja. (Saarenheimo 1997). Ikääntyneillä on runsaasti arkielämässä syntyvää hiljaista tietoa. Ikääntyneiden kulttuurinen voimavara on myös se, että he toimivat yhteiskunnassa tietynlaisena stabisoivana vastavoimana yhteiskunnallisille muutoksille (esim. Marin 2002, 103). Ikääntyneiden merkitys kulttuurin tuottajana, kuluttajina ja välittäjinä on suuri, vaikka näiden tehtävien on toteuttamisen tiellä onkin monia esteitä. Vielä puuttuu monia areenoita, joilla ikääntyneet voivat toteuttaa näitä kulttuurisia tehtäviään.

### 2.6.3 Elämänhallinnan resurssit

Selvää empiiristä näyttöä ei ole siitä, mihin suuntaan elämänhallinnan keinot muuttuvat ikääntymisen myötä. Yhden näkemyksen mukaan elämänhallinnan kyvyt kypsyvät ikääntymisen mukana (esim. Saarenheimo 2003, 40). Jotkut sosiaaliset taidot kuten suvaitsevaisuus ja ihmissuhdetaidot saattavat lisääntyä ihmisen vanhetessa. Vanhat ihmiset voivat myös palata niihin selviytymiskeinoihin, joilla he ovat onnistuneet aikaisemmassa elämässään.

## 2.7 Ympäristö ikääntyneen voimavarana

### 2.7.1 Paikan ja kodin merkitys voimavarana

Usein asuinympäristössä kiinnitetään huomiota vain siihen, miten se vastaa fyysisesti vanhan ihmisen toimintakykyä ja mahdollistaa selviytymisen. Voimavara-ajattelun kannalta ympäristö on paljon muutakin. Kylä tai kaupunginosa ovat ikääntyneelle keskeinen yhteisöllinen resurssi. Alueeseen liittyvät aina myös tunne- ja henkinen puoli sekä elämänhistoriallisuus, jotka lisäävät elämän enustettavuutta ja turvallisuutta sekä vaikuttavat mielialoihin ja tunteisiin. Paikka siis voidaan nähdä sosiokulttuurisena tilana, jossa rakennettu ympäristö ja esineet kantavat kollektiivista ja yksilöllistä muistia (Marin 2003a, 31–35). Vanhuudessa paikan kokeminen, paikallisidentiteetti esiintyy usein vahvana. Ikääntyneiden voimavarojen kannalta ympäristö ei saa olla liian helppo, vähän vaativa eikä

toisaalta se saa vaatia vanhalta ihmiseltä liikaa. Harmonia ikääntyvien kykyjen ja ympäristön haasteiden välillä luo edellytykset ikäihmisen hyvälle selviytymiselle (Hooyman & Kiyak 1999, 5–8).

Marjatta Marinin (2003a, 30) mukaan kotona olemisen tunne on olennainen osa paikallisidentiteettiä. Kodin merkitykseen onkin kiinnitetty paljon huomiota viime aikaisessa sosiaaligerontologisessa tutkimuksessa. Yleinen käsitys on, että koti merkitsee eniten juuri ikääntyneille ihmisille. Seuraavassa esitetään luettelo ikäihmisten kodille antamista merkityksistä (esim. Sinkkonen 1995; Hietanen 1998; Vilkkonen 2000; Heywood ym. 2002, 30–34). Ikääntyneet ihmiset perustelevat kotona asumisen ensisijaisuutta seuraavasti:

1. Kokemuksella vapaudesta, itsemääräämisestä, autonomiasta ja omasta päätösvallassa
2. Kokemuksella itsenäisestä elämästä ja elämänhallinnasta sekä omatoimisuudesta
3. Kokemuksella sosiaalisten suhteiden säilymisestä
4. Kokemuksella asuinympäristöstä ja luonnosta
5. Kokemuksella arvokkaasta elämästä ja arvostetuksi tulemisesta
6. Kokemuksella tasavertaisuudesta avunantajien kanssa
7. Kokemuksella turvallisuudesta
8. Kokemuksella oman minuuden vahvistumisesta
9. Kokemuksella mahdollisuudesta ilmaista tunteita.

Kodin merkityksiin sisältyvät keskeiset inhimilliset piirteet ja arvot. Varoituksen sana on tuotava esiin siitä, ettei asuinalueen eikä kodin merkitystä saa yliarvostaa. Osa ikääntyneistä ihmisistäkin on jatkuvasti muuttamassa, joten heille ei ole muodostunut paikallisidentiteettiä. Monille asuinalue ja koti voivat olla turvattuuden ja väkivallan areenoita. Kaikilla ei yksinkertaisesti ole eri syistä mahdollista asua omassa kodissa. Tällöin olisi tärkeää, että nämä kodin merkitykset voitaisiin siirtää myös palveluasumiseen sekä laitosasumiseen.

## 2.7.2 Sosiaalinen verkosto voimavarana

Sosiaalisen vanhenemisen tutkimuksessa yhdeksi tärkeimmäksi alueeksi on muodostunut ikääntyneen ihmisen sosiaaliset vuorovaikutussuhteet, jotka puolestaan muodostavat sosiaalisen pääoman ydinsisällön. Mitä enemmän ikääntyneellä ihmisellä on näitä vuorovaikutussuhteita, sitä integroituneempi hän sosiaalisesti on. Puhutaan sosiaalisesta verkostosta, kun halutaan kuvata ihmisen sosiaalisten suhteiden rakennetta. Ikääntyneen ihmisen sosiaalinen verkosto voidaan määritellä seuraavasti (Seikkula 1994; Koskinen ym. 1998, 189; Marin 2003b): Ikääntyvän ihmisen sosiaalisella verkostolla tarkoitetaan hänen inhimillisiä vuorovaikutussuhteitaan ja henkilökohtaisten kontaktien joukkoa, jotka rakentavat hänen sosiaalista identiteettiään ja jotka voivat ohjata

kentävät hänen sosiaalista identiteettiään ja jotka voivat ohjata erilaista vaihtoa. Vanhan ihmisen sosiaalinen verkosto sisältää tavallisesti seuraavat tahot:

1. Vanhan ihmisen kanssa asuvat perheenjäsenet tai muut henkilöt
2. Hänen muualla asuvat perheenjäsenensä, sisaruksensa ja muut sukulaisensa
3. Päivittäisten toimintojen ja harrastusten kautta tulevat ihmissuhteet
4. Ystävät, naapurit ja entiset työtoverit
5. Ammattiauttajat
6. Elämänaikaiset merkittävät ihmissuhteet huolimatta siitä, ovatko he vielä elossa.

Sosiaalista verkostoa suppeampi on vanhan ihmisen sosiaalinen tukiverkosto. Tällöin tarkastellaan sosiaalisia vuorovaikutussuhteita niiden funktion näkökulmasta. Tukiverkoston muodostavat ne vanhan ihmisen sosiaalisen verkoston osat, jotka ovat käytettävissä silloin, kun ikääntynyt tarvitsee apua (esim. Gothoni 1990, 11). Nykyisin puhutaan myös ikääntyneen ihmisen kotiverkostosta, jolla tarkoitetaan niitä virallisen ja epävirallisen tukiverkoston toimijoita, jotka ovat ikäihmiselle kotona asumisen kannalta tärkeitä ja hänelle itselleen merkityksellisiä (esim. Jokinen & Malin 2000, 12). Enemmistöllä (65 %) suomalaisista ikäihmisistä on melko tiivis sosiaalinen verkosto (esim. Melkas & Jylhä 1997, 8) Sosiaalinen verkosto voimavarana merkitsee ikääntyneille ihmisille seuraavia asioita (esim. Gothoni 1990; Tuominen 1994; Litwin 1996; Melkas & Jylhä 1997):

1. Muodostaa ikäihmisten arkielämän perustan, jossa hän elää ja toimii
2. Auttaa rakentamaan ikäihmisen sosiaalista identiteettiä ja itsearvostusta
3. Edistää hänen sosiaalista ankkuroitumistaan, liittymistä yhteisöön
4. Toimii puskurina elämässä eteen tulevia stressitekijöitä vastaan
5. Mahdollistaa paremmin ympäristöön vaikuttamisen
6. Mahdollistaa perinteen ja jatkuvuuden, mutta myös muutoksen ja uudistumisen, edistää mukautumista uusiin tilanteisiin
7. Toimii mobilisaation ja yhteisen toiminnan perustana
8. Auttaa käsittelemään vaikeita elämäntilanteita
9. Ohjaa erilaista vaihtoa
10. Vähentää riippuvuutta ammattiauttajista
11. Vaikuttaa jatkuvasti ikääntyneen valintoihin ja päätöksentekoon
12. Tuottaa arvokasta tietoa ikääntyneen elämästä

Vanhusbarometrin (Vaarama ym. 1999, 24–26) mukaan yli 60-vuotiaista 85 % on yhteydessä perheeseen tai lähisukulaisiin ainakin viikoittain, lähes puolet jopa päivittäin. Vastaavasti ystäviin pitää yhteyttä viikoittain 74 % ja päivittäin runsas kolmannes. Yhteydenpito lisääntyi vuosien 1994 ja 1998 välisenä aikana. Myös yksinäiseksi itsensä kokeneiden osuus aleni 42 prosentista 36 prosenttiin.

Monista myönteisistä sosiaalisen verkoston piirteistä huolimatta verkostoon voi sisältyä myös vähemmän myönteisiä piirteitä kuten liiallista kontrollia ja holhoamista. Verkosto ei suinkaan korvaa palveluja, koska siihen sisältyy monia epävarmuustekijöitä.

### 2.7.3 Perhe ja isovanhemmuus voimavarana

Perhe on keskeinen elementti ikääntyneen sosiaalisessa verkostossa. Melkas ja Jylhä (1997, 9) nimesivät toiseksi yleisimmäksi ikääntyneiden verkostotyyppiä perhekeskeisen verkoston, jossa nimenomaan lasten merkitys on suuri. Ikääntyneet ihmiset tuovat lukuisissa tutkimuksissa esiin perheen suuren merkityksen voimavarana heidän elämässään. Iäkkäiden perheet ovat nykyisin heterogeenisempia kuin nuorempien. Noin kahdeksalla kymmenestä ikäihmisestä on ollut lapsia jossakin elämänsä vaiheessa. 50-vuotiaista vain 15 % ei ole koskaan solminut avioliittoa. Lasten ja ikäihmisten tiiviit suhteet ja vastavuoroisuus ovat todellisuutta enemmistön kohdalla. Apua tarvitsevien ikääntyneiden pääasiallinen avun lähde on perhe, puoliso, lapset, lastenlapset, vävyt ja miniät. Myös sisarusuhteiden merkitys korostuu usein, kun sisarukset ikääntyvät. Sisarukset ovat usein tärkeänä linkkinä vanhan ihmisen tukiverkostossa. On myös tapauksia, joissa ikääntyneet ihmiset ovat joutuneet perheenjäsenten taholta kaltoin kohdelluiksi (Hurme 1990; Koskinen ym. 2003; Marin 2003c).

Pitkän iän oloissa samassakin perheessä voi nykyisin olla jopa viisi biologista sukupolvea. Sukupolvista on siten kehittynyt tärkeä perhevoimavara. Isovanhemmuuttakin voi esiintyä siten "kolmessa kerroksessa". Näiden lisääntyvien perhesukupolvien solidaarisuudesta ja vastuuntunnosta on kehittynyt merkittävä voimavara (esim. Marin 2003c, 66–68). Erityisesti sosiaaligerontologisessa tutkimuksessa on nostettu isovanhemmuus voimavarana esiin (esim. Hurme 1990; Marin 2002). Helena Hurme (1990, 218–223; vrt. Marin 2002, 112) tuo esiin näitä isovanhempien ulottuvuuksia seuraavasti:

1. Emotionaalinen vuorovaikutussuhde lastenlasten kanssa
2. Isovanhemmat kokevat lastenlasten kautta suvun biologisen uusiutumisen ja jatkuvuuden
3. Isovanhemmat lastenlasten hoitajina ja tukihenkilöinä
4. Isovanhempien ja lastenlasten välinen suhde edustaa myös sosiaalista jatkuvuutta, jonka kautta välittyy menneisyydestä tietoja ja niitä tulkitaan lapsille
5. Isovanhemmat toimivat mallina lastenlapsille opettamalla heitä elämään, antamalla elämänohjeita, elämänviisautta ja käytännön taitoja
6. Isovanhemmat toimivat välittäjinä vanhempien ja lasten välillä, ymmärtävät lastenlapsia (ns. puskurina oleminen)
7. Isovanhemmat tekevät erilaisia asioita lastenlasten kanssa



8. Isovanhemmuuden symbolinen merkitys (peitetyt merkitykset): esim. muistikuvat aikaisemmista tapaamisista

Vielä on ennenaikaista arvioida, mitä erilaista merkitsevät voimavarana isovanhemmuus, isoisovanhemmuus ja isoisoisovanhemmuus. Nykyisin on isovanhemmuutta toteutettu esimerkiksi eräissä erillisissä liikuntahankkeissa ilman biologista suhdetta. Isovanhemmuus- ja lastenlasten iässä olevia on saatettu yhteen liikuntaohjelmissa. Perheettömillä ikäihmisillä on mahdollisuus kompensoida perheen resursseja muilla ihmisuhteilla. Suurten ikäluokkien edustajilla perhe näyttää olevan keskeinen elämänalue. Esimerkiksi vuonna 1947 syntyneistä 22 % elää ilman perhettä. Enemmistö suurista ikäluokista elää vielä ensimmäisessä avioliitossaan (Kartovaara 2002, 8–13).

## 2.8 Psyykkiset ja henkiset voimavarat

Psyykkiset ja henkiset voimavarat edustavat persoonallista pääomaa. Menemättä tässä yksityiskohtaiseen erittelyyn voidaan viimeaikaisen tutkimuksen valossa todeta, että psyykkiset toiminnot kuten älykkyyden taso, luovuus, havaintokyky, verbaalinen ilmaisu, muisti, oppiminen ja muut kognitiiviset toiminnot voivat säilyä varsin hyvinä korkeaan ikään. Monissa toiminnoissa tapahtuu hidastumista iän mukana, mutta kokemuksella, käyttämällä enemmän aikaa ja harjoituksella voidaan psyykkisiä kykyjä ylläpitää.

Heikkinen (2002) puhuu ikääntyneiden mielen voimavaroista, joilla hän tarkoittaa tunteita ja niiden hallintaa, tietoja, taitoja, osaamista ja ymmärtämistä. Lapsuuden muistot ja lapsuuden kuvaukset ovat hänen mukaansa tärkeitä vanhuuden voimavaroja. Hän osoittaa (mt., 227), miten hyvinkin iäkkäillä on runsaasti mielen voimavaroja, jotka ilmenevät luovuutena ja harrastuksina.

Takkisen (2003, 214–219) mukaan valtaosa 60–70 % ikäihmisistä kokee elämänsä tarkoitukselliseksi. Tärkeitä syytekijöitä olivat läheiset ihmiset, elämään liittyvät seikat sekä hyvä terveys ja toimintakyky. Optimistisuus näkyi myös ikäikäiden ihmisten elämänviivojen piirtämisessä. Korkeimmat arvot niissä asetettiin usein 80-89. ikävuoden kohdalle. Elämän tarkoitukselliseksi kokeminen on usein yhteydessä elämään tyytyväisyyteen, hyvään itsetuntoon, hallinnan tunteeseen, ulospäin suuntautumiseen, negatiivisten tunteiden vähäisyyteen sekä hyvään itse arvioituun terveyteen ja toimintakykyyn.

Viime aikaisissa suomalaisissa tutkimuksissa on saatu korkeita prosenttiosuuksia ikääntyneiden myönteisissä elämänasenteissa ja elämään tyytyväisyydessä. Routasalon ym. (2003, 20) tutkimuksen mukaan ei-yksin asuvista 90 % ja yksin asuvista 65 % omasivat myönteisen elämänasenteen. Tyytyväisiä elämäänsä oli

96 % ei-yksin asuvista ja 81 % yksin asuvista. Samansuuntaisia tuloksia on saatu muissakin tutkimuksissa (esim. Vaarama & Kaitsaari 2002, 138).

Ikääntyneet ihmiset tuovat usein esille tutkimuksissa ja syntymäpäivähaastattelussa omina voimavaroinaan erilaiset elämänarvot, jotka ovat heitä elämässään ja vanhetessaan kannatelleet. Tällaisina arvoina usein mainitaan uskonnollinen tai poliittinen vakaumus, isänmaallisuus, henkisyys, luonnonkunnioitus ja rakkaus.

## 2.9 Voimavaranäkökulman haasteet yhteiskuntapolitiikalle

Voimavaranäkökulma asettaa monia haasteita käytännön yhteiskuntapolitiikalle niin valtakunnallisella kuin paikallisella ja seudullisella tasolla. Tärkeää olisi saada aikaan uusi ainakin vuoteen 2015 ulottuva valtakunnallinen ikästrategia, joka laadittaisiin laajapohjaisesti ja se hyväksyttäisiin poliittisesti. Strategiassa tulisi ikääntyminen nähdä jatkumona, jossa työntekijöiden ikääntyminen, kolmas ikä ja varsinainen vanhuus niveltäisivät yhteen. Strategian laadinnassa tulee olla keskeisenä se, miten ikääntyneiden voimavaroja, esimerkiksi ammattitaitoa, hyödynnetään yhteiskunnassa ja miten niitä tuetaan yhteiskuntapoliittisilla toimenpiteillä. Kysymyksessä olisi siten ikääntymisen institutionaalisen pääoman lisääminen. Vastaavasti paikallisissa ikästrategioissa pitäisi ottaa ikäjatkumo huomioon eikä laatia yksinomaan yli 75-vuotiaiden palvelusuunnitelmia. Vanhuspoliittinen näkökulma olisi muutettava ikääntymis- tai ikäpoliittiseksi näkemykseksi.

Keskeisenä osana uudessa strategiassa tulee olla elinikäisen oppimisen ulottaminen ikääntyneeseen ja vanhusväestöön. Konkreettisena esimerkkinä on, että ikääntyneiden yliopistotoiminta otetaan yliopistojen avoimen yliopiston perushoituksen piiriin lisäämällä avoimen yliopiston rahoitusta. On myös välttämätöntä suunnitella sitä, miten ainakin nuorempia eläkeikäisiä voidaan käyttää työelämässä mahdollisen työvoimapulan uhatessa. Ikäihmisten taloudellinen merkitys tulee ottaa huomioon kansantalouden tilipidossa ja huoltosuhteiden laskemisessa.

Yhteiskunta voi voimavaraistaa ikäihmisiä tukemalla heidän omaehtoista kulttuuriaan, esimerkiksi senioriteatteria. Vanhusneuvostotoimintaa tulee kehittää edelleen ja harkinta toiminnan lakisääteistämistä. Eläkeläisjärjestöjen toimintaedellytyksiä on tarkoituksenmukaista lisätä ja niiden asiantuntemusta käyttää. Yhdyskuntakuntasuunnittelua koskeissa ohjeissa tulee korostaa ikääntyneiden voimavaroja ja turvata esteetön liikkuminen. Ikääntyneiden liikuntamahdollisuuksia tulee lisätä paikallisella tasolla.

Ehkäisevä ja kuntouttava näkökulma tulisi saada läpäiseväksi periaatteeksi koko yhteiskuntapolitiikassa ja erityisesti ikäpolitiikassa. On pohdittava, tulisiko ehkäisevät kotikäynnit saattaa lakisääteiksi. Ikäihmisten toteuttamaa omaishoitoa on tulevaisuudessa tuettava huomattavasti enemmän kuin nykyisin. Suuri haaste on kehittää rahoitusjärjestelmä ikääntyneiden ihmisten kuntoutusta varten. Palvelujen suunnittelussa tulee kehittää entistä enemmän monet sukupolvet huomioon ottavia palvelumalleja.

Ikääntymisen medikalisoimisen ehkäisemiseksi olisi korostettava myös ikääntymisen sosiokulttuurisia puolia. Maahanmuuttajien ikääntymiseen tulee kiinnittää erityistä huomiota. Yliopistoihin tulee perustaa psykogerontologian ja kulttuuri-gerontologian professorin virkoja (ainakin yksi kumpaankin), joita Suomessa ei vielä ole lainkaan.

Uudessa strategiassa voimavarojen lisäksi tulee ottaa entistä enemmän huomioon vähäresurssiset ikääntyneet kansalaiset. Pienituloisten, menneistä traumoista kärsivien, yksinäisten, hyväksikäytön kohteena olevien, huonosti asuvien, sairaitten ja dementoituneiden vanhojen ihmisten asemaa tulee parantaa. Selvästi on havaittavissa, etteivät nuoret ihmiset ole halukkaita opiskelemaan vanhustyötä. Nyt on korkea aika kehittää strategioita, joilla jo mahdollisimman varhaisessa vaiheessa rekrytoidaan nuoria alalle. Tärkeää tässä rekrytoinnissa on valottaa nuorille myös ikääntymisen hyviä puolia ja voimavaroja.

Voimavaranäkökulman haaste voidaan tiivistää yhteen lauseeseen "Koko yhteiskunta ikääntymisen asialle", mikä ei suinkaan tarkoita sitä, että muut ikäryhmät jätetään vähemmälle. Myönteisesti ikääntyvä yhteiskunta on sellainen, jossa kaikki ikäryhmät otetaan tasapuolisesti huomioon.

## 2.10 Yhteenveto

Yhtenä strategiana valmistauduttaessa kohtaamaan ikääntynyt yhteiskunta on pyrkiä löytämään, analysoimaan ja tunnustamaan ikääntymiseen liittyviä voimavaroja, joita voidaan käyttää hyväksi yksilö-, perhe-, yhteisö- ja koko yhteiskunnan tasolla. Vanheneminen ja vanhuus ovat ilmiöinä kaksikasvoisia. Niihin sisältyy sekä huonoja että hyviä puolia. Perinteisesti vanhenemisessä on kiinnitetty huomiota vain sen mukanaan tuomiin haittavaikutuksiin. Tässä esityksessä on nostettu esiin ikääntymisen voimavaroja. Voimavaranäkökulman kannalta on tärkeää, että ikääntyvien ihmisten voimavaroja voidaan monella tavalla edistää paikallisella ja valtakunnallisella politiikalla.

Voimavara-ajattelun taustalla vaikuttavat yhä kasvava elinajanodote (pitkäikäisyys), vanhenemisen monikasvoisuus ja useiden sukupolvien eläminen samanaikaisesti. Pitkän iän oloissa myös ikäraajat ja ikäkäsitykset muuttuvat. Nykyisin

perustellusti määritetään varsinaisen vanhuuden (neljännen iän) alkavan noin 85. ikävuo­den paikkeilla, jolloin ikään liittyvä sairastavuus, toimintakyvyn aleneminen, muista riippuvuus sekä hoidon ja palvelujen tarve lisääntyvät. Työn jätön ja varsinaisen vanhuuden väliin jäävä kolmas ikä jäsentää uudelleen ihmisen elämä­nkulkua. Tästä elämänvaiheesta on tullut tärkeä osa eläkeikäisten elämää myös voimavarojen kannalta. Toisaalta on alettu kiinnittää huomiota ikääntyvien työntekijöiden asemaan. On otettu käyttöön käsitteet ikääntyvä (yli 45-vuotiaat) ja ikääntynyt (yli 55-vuotiaat) työntekijä.

Tuottavan iän käsitteellä halutaan nykyisin korostaa ikääntyneiden kansalaisten kontribuutiota yhteiskunnassa. Käsite on myös kritiikkiä kaavamaiselle huol­tosuhdeajattelulle, joka ei ota huomioon ikääntyneiden monipuolista merkitystä. On tavallista, että vanheneminen ja vanhuus lääketieteellistetään. Voimavara-ajattelu edellyttää kuitenkin näiden ilmiöiden näkemistä laajemmassa sosiokulttuurisessa yhteydessään. Voimavarojen kannalta on tärkeää myös ymmärtää ihmisen elämä­nkulun kokonaisuus. Voimavaroja kertyy ja niitä myös kuluu koko elämä­nkulun aikana. Jotta ikääntyviä kansalaisia voidaan tukea erilaisilla yhteis­kuntapolitiikan toimenpiteillä, on tiedettävä, mikä tuottaa hyvän vanhuuden. Sosiaaligerontologisen tutkimuksen avulla ymmärtämyksemme hyvän vanhuu­den olemuksesta on lisääntynyt oleellisesti viime vuosina.

Vanhenemisen voimavarojen konkretisoimiseksi on saatava täsmällinen kuva siitä, mitä voimavaroilla tarkoitetaan. Meidän täytyy tuntee nämä ikäihmisten voimavarat, meillä täytyy olla halua ja kykyä käyttää näitä voimavaroja ja meillä täytyy olla käsitys, mihin tarkoitukseen näitä voimavaroja käytetään. Yhteiskun­nan toimesta tulee järjestää erilaisia areenoita, joilla ikäihmiset omalla toiminnal­laan vapauttavat voimavarojaan. Esimerkkinä tästä on elinikäisen koulutuksen ulottaminen ikääntyneeseen ja vanhusväestöön tukemalla taloudellisesti ikään­tyvien yliopistotoimintaa. Voimavara -käsitteen rinnalla on tässä esityksessä käytetty myös pääoman -käsitettä. Taloudellinen, kulttuurinen, sosiaalinen, symbolinen, inhimillinen ja persoonallinen edustavat eri pääoman lajeja. Vaikka vanhenemiseen liittyy monia haittaavia muutoksia, voimavara-ajattelun kannalta on tärkeää, että näitä muutoksia voidaan kompensoida erilaisilla adaptaatio­mekanismeilla.

Voimavaralähtöisyyden perusolettamuksina tuotiin esille joitakin hyvin vanhojen elämää koskevia tutkimustuloksia. Perusolettamuksia ovat myös, että ikääntymi­nen voidaan nähdä myös toisena tai uutena mahdollisuutena ja että yhteiskun­tapoliittisilla toimenpiteillä voidaan voimaannuttaa ikäihmisiä. Suomessa on kes­kusteltu ikääntyneiden voimavaroista 1970-luvun lopulta lähtien. On julkaistu aihetta koskevia teoksia ja toteutettu voimavaroja korostavia tutkimushankkeita.

Tässä esityksessä ikääntymiseen liittyvät voimavarat jaettiin neljään ryhmään, joita ovat kollektiiviset tai ryhmätason voimavarat, sosiokulttuuriset voimavarat,

ympäristöön liittyvät voimavarat sekä psyykkiset ja henkiset voimavarat. Kollektiivisiin voimavaroihin sisältyy erilaista taloudellista, henkistä ja symbolista pääomaa. Ensimmäisenä tarkasteltiin ikääntyvien ja ikääntyneiden työntekijöiden vahvuuksia (henkinen pääoma). Toiseksi luotiin katsaus ikäihmisten poliittisiin resursseihin (symbolinen pääoma), joilla ikääntyneet kansalaiset voivat vaikuttaa omaan asemaansa yhteiskunnassa. Todettiin, että vanhuuden politiikka (the politics of old age) on noussut tärkeäksi kysymykseksi EU-maissa, joissa on kehittynyt erilaisia vanhuskysymyksen ympärillä toimivia järjestöjä. Vanhusneuvostot ovat yksi tie ikäihmisten vaikuttamismahdollisuuksiin. Tulevaisuudessa "vanhojen valta" ilmeisesti nousee esille yhä suurempana kysymyksenä.

Ikääntyneiden taloudelliset voimavarat ja taloudellinen merkitys kasvavat koko ajan. Monessa suhteessa ikääntyneiden taloudelliset voimavarat (taloudellinen pääoma) ovat suuremmat kuin nuorempien ikäryhmien. Ikääntyneiden taloudellinen merkitys ilmenee heidän rooleissaan eläkkeen saajina, omistajina, säästäjinä, kuluttajina, sijoittajina, investointien mahdollistajina (eläkerahastot), veronmaksajina, perinnönjättäjinä ja työllistäjinä (hoivahenkilöstö).

Voimavaroja ovat myös ikääntyneiden parantunut asumistaso, lisääntynyt koulutus sekä terveyden ja toimintakyvyn säilyminen hyvänä yhä pidempään. Ikääntyneiden ammattitaitoa voidaan käyttää eläkkeellä ollessakin monin tavoin. Ainakin nuoremmat eläkeläiset tulevat toimimaan entistä enemmän työvoimareservinä uhkaavaa työvoimapulaa lieventämään. Omaishoitajina, vapaaehtoistyön tekijöinä ja vertaistuen antajina ikääntyneiden merkitys on jo nyky-yhteiskunnassa korvaamaton voimavara.

Sosiokulttuuriset voimavarat (kulttuurinen pääoma) liittyvät kolmannen iän vapauksiin, vanhuuden kehitystehtävään sekä lisääntyviin elämänhallinnan kykyihin. Ikääntyneiden kulttuurinen generatiivisuus, muistelu, hiljaisen tiedon omaaminen, stabilisoivana voimana toimiminen sekä kulttuurin tuottajina, kuluttajina ja välittäjinä toimiminen ovat keskeiset elementit kulttuurisissa voimavaroissa.

Ikääntyneiden ympäristöstä on löydettävissä monia resursseja (sosiaalinen pääoma). Niitä ovat paikan ja kodin merkitykset, sosiaalinen verkosto sekä perhe ja isovanhemmuus. Esimerkiksi ikääntyneiden asuntoa voidaan tarkastella voimavaranäkökulmasta omistuksen kohteena, fyysisenä paikkana ja koettuna kotina. Sosiaalinen verkosto on enemmistöllä ikäihmisiä varsin tiivis. Sosiaalinen verkosto tukiverkostoineen muodostaa elämän perustan ikäihmisille.

Psyykkiset voimavarat (persoonallinen pääoma) viittaavat kaikkein yksilöllisimpiin resursseihin. Muut voimavarat voidaan nähdä edellytyksiä luovina persoonalliselle pääomalle. Viime kädessä psyykkisten ja mielen voimavarojen säilyminen, elämän tarkoituksellisuus, myönteinen elämänasenne ja elämään tyytyväi-

syys ratkaisevat paljolti kotona selviytymisen mahdollisimman pitkään. Julkisten interventioidenkin toteuttajien on tärkeä tietää, miten ikääntyneiden persoonallista pääomaa voidaan lisätä.

Ikääntymisen institutionaalisen pääoman kannalta on merkittävää, miten paikallisyhteisöjen, seutukuntien ja valtakunnan tason julkishallinnon, yritysten ja järjestöjen ikästrategioissa ja vanhuuspoliittisissa ohjelmissa otetaan huomioon ikääntymisen voimavarat ja miten niitä pyritään vahvistamaan. Ikääntymisen tukeminen kuuluu kaikille hallintokunnille ja kaikille yhteiskuntapolitiikan lohkoille. Menestyksellisesti ikääntyvä yhteiskunta ottaa huomioon kaikkien ikäryhmien tarpeet ja vahvuudet. Ikäihmisten tarpeista ja resursseista lähtevä yhdyskuntasuunnittelu merkitsee yleensä sitä, että sellainen yhteisö soveltuu myös nuoremmille.

## Lähteet

- Ahlqvist, K. & Berg, M-A. (2003): Kotitalouksien kulutusmenojen muutossuunnat. Tilastokeskus. Tulot ja kulutus 2003:21. Yliopistopaino. Helsinki.
- Alanen, L. (2001): Polvesta polveen. Sukupolvi sosiologisena käsitteenä ja tutkimuskohteenä. Teoksessa Sankari, Anne & Jyrkämä, Jyrki (toim.) Lapsuudesta vanhuuteen. Iän sosiologiaa. Vastapaino. Jyväskylä, 97–115.
- Allardt, E. (1976): Hyvinvoinnin ulottuvuuksia. WSOY. Porvoo.
- Atchley, R. C. (2000): *Social Forces and Aging. An Introduction to Social Gerontology.* Ninth Edition. Wadsworth. Belmont.
- Auvinen, R. & Hirsjärvi, E. & Kumpulainen, M. & Stenbäck, A. & Vauhkonen, M-L. (1982): Vanhenemisen voimavarat. Kirjayhtymä. Hämeenlinna.
- Backman, K. (2001): Kotona asuvien ikääntyvien itsestä huolenpito. *Acta Universitatis Ouluensis. D Medica* 624. Oulun yliopisto. Oulu.
- Baltes, P. B. (1993): The Aging Mind: Potential and Limits. *The Gerontologist* 33(5), 580–594.
- Baltes, P. B. & Baltes, Margret M. (1990): Psychological Perspectives on Successful Aging: The Model of Selective Optimization with Compensation. Teoksessa Baltes, P. B. & Baltes, M. M. (toim.) *Successful Aging: Perspectives from the Behavioral Sciences.* Cambridge University Press. Cambridge, 1–34.
- Bass, S. A. & Caro, F. G. (2001): Productive Aging: A Conceptual Framework. Teoksessa Morrow-Howell, N. & Hinterlong, J. & Sherraden, M. (toim.) *Productive Aging. Concepts and Challenges.* The John Hopkins University Press. Baltimore, 37–78.
- Beck, U. & Giddens, A. & Lash, S. (1995): *Nykyajan jäljillä. Refleksiivinen modernisaatio.* Vastapaino. Jyväskylä.
- Bengtson, V. & Rosenthal, C. & Burton, L. (1990): Families and Aging: Diversity and Heterogeneity. Teoksessa Binstock, R. H. & George, L. K. (toim.) *Handbook of Aging and the Social Sciences.* Third Edition. Academic Press. New York, 263–281.

- Binstock, R. H. & Quadagno, J. (2001): Aging and Politics. Teoksessa Binstock, R. H. & George, L. K. (toim.) Handbook of Aging and Social Sciences. Fifth Edition. Academic Press. San Diego, 333–351.
- Blaikie, A. (1999): Ageing & Popular Culture. Cambridge University Press. Cambridge.
- Borg, S. & Ruostesaari, I. (2002): Suuret ikäluokat ja valta. Hyvinvointikatsaus. Tilastollinen aikakauslehti 1/2002, 51–58.
- Bourdieu, P. (1986): The Forms of Capital Teoksessa Richardson, J. G. (toim.) Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education. Greenwood. New York, 241–258.
- Cantor, M. & Little, V. (1985): Aging and Social Care. Teoksessa Binstock, Robert H. & Shanas, E. (toim.) Handbook of Aging and the Social Sciences. Second Edition. Van Nostrand Reinhold. New York, 754–781.
- Caro, F. G. & Bass, S. A. & Chen, Y-P. (1993): Introduction: Achieving a Productive Aging Society. Teoksessa Bassa, Scott A. & Caro, F. G & Chen, Y-P. (toim.) Achieving a Productive Aging Society. Auburn House. Westport, 1–25.
- Cole, T. R. & Kastenbaum, R. & Ray, R. E. (toim.) (2000): Handbook of the Humanities and Aging. Second Edition. Springer. New York.
- Comfort, A. (1979): Paras ikä. WSOY. Porvoo.
- Crown, W. (2001): Economic Status of the Elderly. Teoksessa Binstock, R. H. & George, L. K. (toim.) Handbook of Aging and Social Sciences. Academic Press. San Diego, 352–368.
- Cutler, S. J. & Hendricks, J. (2001): Emerging Social Trends. Teoksessa Binstock, R. H. & George, L. K. (toim.) Handbook of Aging and the Social Sciences. Fifth Edition. Academic Press. New York, 462–480.
- Erikson, E. H. & Erikson, J. M. & Kivnick, H. Q. (1986): Vital Involvement in Old Age. Norton. New York.
- Estes, C. L. (1979): Aging Enterprise. Jossey-Bass. San Francisco.
- Estes, C. L. and Associates (2001): Social Policy & Aging. A Critical Perspective. Sage. Thousand Oaks.
- Estes, C. L. & Mahakian, J. L. & Weitz, T. A. (2001): A Political Economy Critique of "Productive Aging". Teoksessa Estes, C. L. and Associates Social Policy & Aging. A Critical Perspective. Sage. Thousand Oaks, 187–199.
- Forma, P. (2002): Sukupolvien välinen kuilu ja sosiaaliturva kyselytutkimusten valossa. Hyvinvointikatsaus 1/2002, 47–50.
- Forss, S. (2001): Toimipaikkojen ikäpolitiikka ja yrityskulttuuri. Teoksessa Forss, S. & Karisalmi, S. & Tuuli, P. Työyhteisö, jaksaminen ja eläkeajatuksset. Eläketurvakeskuksen raportteja 2001:26. Eläketurvakeskus. Helsinki, 13–52.
- Fry, C. L. (1996): Age, Aging, and Culture. Teoksessa Binstock, R. H. & George, L. K. (toim.) Handbook of Aging and the Social Sciences. Academic Press. San Diego, 117–136.
- Garfein, A. J. & Herzog, R. (1995): Robust Aging Among the Young-old, Old-old and Oldest-old. Journal of Gerontology: Social Sciences 50B(2), 577–587.

- Gergen, M. & Gergen, K. J. (2003): Positive Aging. Teoksessa Gubrium, J. F. & Holstein, J. A. (toim.) *Ways of Aging*. Blackwell. Oxford, UK, 203–224.
- Giddens, A. (1991): *Modernity and Self-identity. Self and Society in the Late Modern Age*. Polity Press. Cambridge.
- Gothi, R. (1990): Vanhusten sosiaaliset verkostot ja sosiaalinen tukitutkimus kalliolaisten ja kiteeläisten vanhusten elämäntilanteesta, sosiaalisista verkostoista ja tuesta. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus. Suunnitteluosasto. Tutkimuksia 1990:2. Helsinki.
- Gubrium, J. F. & Holstein, J. A. (1999): Constructionist Perspectives on Aging. Teoksessa Bengtson, V. L. & Schaie, K. W. (toim.) *Handbook of Theories of Aging*. Springer. New York, 287–305.
- Heikkinen, E. (2000): Terve vanheneminen – utopia vai realistinen mahdollisuus? Teoksessa Heikkinen, E. & Tuomi, J. (toim.) *Suomalainen elämäntilanne*. Tammi. Vantaa, 216–234.
- Heikkinen, E. (2002): Sairauksista toimintakykyyn. Teoksessa Heikkinen, E. & Marin, M. (toim.) *Vanhuuden voimavarat*. Tammi. Vammala, 13–33.
- Heikkinen, E. & Marin, M. (toim.) (2002): *Vanhuuden voimavarat*. Tammi. Vammala.
- Heikkinen, E. & Rantanen, T. (toim.) (2003). *Gerontologia*. Duodecim. Tampere.
- Heikkinen, R-L. (2003): Kokemuksellinen vanheneminen. Teoksessa Heikkinen, E. & Rantanen, T. (toim.) *Gerontologia*. Duodecim. Tampere, 193–201.
- Heikkinen, R-L. (1996): Experienced Aging as Elucidated by Narratives. Teoksessa Birren, J. E. ym. (toim.) *Aging and Biography. Explorations in Adult Development*. Springer. New York, 187–204.
- Heinonen, J. (toim.) (1998): *Senioriteetti voimavarana*. Gaudeamus. Tampere.
- Helander, V. (2001): "Ei oikeutta maassa saa...". Ikäihmiset poliittisina vaikuttajina. Vanhustyön keskusliitto ry. Jyväskylä.
- Hervonen, A. (2001): Vuosisadan vartijat. Ikääntymisen suomenmestarit kertovat. Tammi. Helsinki.
- Hervonen, A. (1996): Pitkän ja terveen elämän perusedellytykset. Teoksessa Hervonen, A. & Jylhä, M. & Oinonen, T. *Tervaskannot. Kuinka selvitä hengissä ensimmäiset 90 vuotta?*. Kirjayhtymä Oy. Sulkava, 12–18.
- Hervonen, A. & Jylhä, M. & Oinonen, T. (1996): *Tervaskannot. Kuinka selvitä hengissä ensimmäiset 90 vuotta?*. Kirjayhtymä Oy. Sulkava.
- Hervonen, A. & Lääperi, P. (2001): *Muisti pettää – jättääkö järki*. Tammi. Jyväskylä.
- Hervonen, A. & Pohjolainen, P. & Kuure, K. A. (1998): *Vanhene viisaasti*. WSOY. Porvoo.
- Heywood, F. & Oldman, C. & Means, R. (2002): *Housing and Home in Later Life*. Open University Press. Buckingham.
- Hietanen, I. (1998): *Kotona asuvien yli 65-vuotiaiden päivittäisen selviytymisen edellytykset. Päätöksenteko, asuinympäristö ja lähiyhteisöjen tuki*. Lisensiaatintutkimus. Hoitotieteen laitos. Oulun yliopisto. Oulu.



- Hinterlong, J. & Morrow-Howell, N. & Sherraden, M. (2001): Productive Aging. Principles and Perspectives. Teoksessa Morrow-Howell, N. & Hinterlong, J. & Sherraden, M. (toim.) Productive Aging. Concepts and Challenges. The Johns Hopkins University Press. Baltimore, 3–18.
- Hohenthal-Antin, L. (2001): Luvan ottaminen – ikäihmiset teatterin tekijöinä. Jyväskylä Studies in Education, Psychology and Social Research 191. Jyväskylän yliopisto. Jyväskylä.
- Hooyman, N. R. & Kiyak, H. A. (1999): Social Gerontology. A Multidisciplinary Perspective. Fifth Edition. Allyn and Bacon. Boston.
- Hughes, B. (1990): Quality of Life. Teoksessa Peace, S. M. (toim.) Researching Social Gerontology. Concepts, Methods and Issues. Sage. London, 46–58.
- Ilmarinen, J. (1998): Työ ja ikääntyminen. Teoksessa Heinonen, J. (toim.) Senioritetti voimavarana. Gaudeamus. Tampere, 20–35.
- Hurme, H. (1990): Eläkeikäisten perhesuhteet. Teoksessa Pohjolainen, P. & Jylhä, M. (toim.) Vanheneminen ja elämäntietä. Sosiaaligerontologian perusteita. Weilin+Göös. Mänttä, 199–224.
- Ilmarinen, J. (1998): Työ ja ikääntyminen. Teoksessa Heinonen, J. (toim.) Senioritetti voimavarana. Gaudeamus. Tampere, 20–35.
- Ilmarinen, J. (1999): Ikääntyvä työntekijä Suomessa ja Euroopan unionissa – tilannekatsaus, sekä työkyvyn, työllistyvyyden ja työllisyyden parantaminen. Työterveyslaitos, Sosiaali- ja terveysministeriö, Työministeriö. Helsinki.
- Ilmarinen, J. (2003): Ikääntyvän työvoiman työkyvyn ylläpitäminen. Teoksessa Heikkinen, E. & Rantanen, T. Gerontologia. Duodecim. Tampere, 395–407.
- Jeune, B. (2002): Living Longer – but Better? Aging Clin Exp Res, 14(2), 72–93.
- Johansson, S. (1970): Om levnadsnivåundersökningen. Allmänna förlaget. Stockholm.
- Jokinen, K. (2000): Virallinen ja epävirallinen tuki osana ikäihmisen kotiverkoston. Teoksessa Malin, M-L. (toim.) Verkostot ja vertaiset. Kuntoutuksen edistämisyhdistys ry. Helsinki, 45–50.
- Jokinen, K. & Malin, M-L. (2000): Ikä, kansalaistoiminta ja verkostot. Teoksessa Malin, M-L. (toim.) Verkostot ja vertaiset. Kuntoutuksen edistämisyhdistys ry. Helsinki, 9–15.
- Julkilausuma vanhojen vallasta ja itsemääräämisoikeudesta (1988): Gerontologia 2(1), 60–63.
- Juntto, A. (2002): Suurten ikäluokkien asumisura. Hyvinvointikatsaus. Tilastollinen aikakauslehti 1/2002, 15–19.
- Jylhä, M. (1996): Vuosisadan perspektiivi vanhenemiseen. Teoksessa Hervonen, A. & Jylhä, M. & Oinonen, T. Tervaskannot. Kuinka selvitä hengissä ensimmäiset 90 vuotta? Kirjayhtymä. Sulkava, 9–11.
- Jylhä, M. (2000): Onnistunut vanheneminen ja vanhuuden muuttuvat mielikuvat. Gerontologia 14(1), 43–46.
- Jyrkämä, J. (1988): Vanhojen valta Suomessa. Gerontologia 2(1), 18–29.
- Jyrkämä, J. (1995): "Rauhallisesti alas illan lepoon"? Tutkimus vanhenemisen sosiaalisuudesta neljässä paikallisyhteisössä. Acta Universitatis Tamperensis ser A vol. 449. Tampereen yliopisto. Tampere.

- Järnefelt, N. (1999): Syrjitäänkö ikääntyviä työhönnotossa? Hyvinvointikatsaus. Tilastollinen aikakauslehti 3/1999, 20–21.
- Jääsaari, J. & Martikainen, T. (1991): Nuorten poliittiset valinnat. Gaudeamus. Helsinki.
- Kalliomäki, K. (2004): Valtiosihteeri Raimo Sailas työeläkerahastoinnista: "Kansantalouden näkökulmasta rahastointi riittää jo". Työeläke 39(1), 4–6.
- Kankaanranta, P. (2002) Suurten ikäluokkien sijoitukset. Hyvinvointikatsaus. Tilastollinen aikakauslehti 1/2002, 32–36.
- Karisto, A. (2002): Kolmannen iän käsitteestä ja sen käytöstä. Gerontologia 16(3), 138–142.
- Karisto, A. & Konttinen, R. (2004): Kotiruokaa, kotikatua, kaukomatkailua. Tutkimus ikääntyvien elämäntyyleistä. Palmenia -kustannus Helsinki.
- Karppi, S-L. & Pohjolainen, T. & Grönlund, R. & Aaltonen, T. & Ketala, R. & Poikkeus, L. & Puukka, P. (2003). Ikäihmisten verkostomallinen kuntoutus. Laitos- ja avopainotteen kuntoutusmallin arviointi. Kela. Sosiaali- ja terveysturvan katsauksia 59. Helsinki.
- Kartovaara, L. (2002): Perhe on paras. Väestöllinen tutkimusretki suurten ikäluokkien perheisiin. Hyvinvointikatsaus. Tilastollinen aikakauslehti 1/2002, 8–14.
- Kirjonen, J. (1994): Työelämän kehitystrendit. Teoksessa Kuusinen, J. ym. (toim.) Ikääntyminen ja työ. WSOY. Työterveyslaitos. Juva, 110–127.
- Kirk, H. (1994): When Old Age Became a Diagnosis. Teoksessa Öberg, P. & Pohjolainen, P. & Ruoppila, I. (toim.) Kokemuksellinen vanheneminen. SSKH Skrifter Nr 4. Yliopistopaino. Helsinki, 31–43.
- Koskinen, S. & Nieminen, M. & Martelin, T. & Sihvonen, A-P. (2003): Väestön määrän ja rakenteen kehitys. Teoksessa Heikkinen, E. & Rantanen, T. (toim.) Gerontologia. Duodecim. Tampere, 25–32.
- Koskinen, S. (1994a): Ketkä kulloinkin ovat olleet vanhuksia. Vanhuskäsitykset sosiaali- ja kulttuurihistoriallisina ilmentyminä. Teoksessa Sailas, R. & Mikkonen, S. (toim.) 55+. Katsaus ikääntyvien elinoloihin. Tilastokeskus ja Stakes. Elinolot 1994:1. Helsinki, 9–13.
- Koskinen, S. (1994b): Vanheneminen sosiaalisesta näkökulmasta. Teoksessa Kuusinen, Jorma ym. (toim.) Ikääntyminen ja työ. WSOY. Työterveyslaitos. Juva, 76–94.
- Koskinen, S. & Aalto, L. & Hakonen, S. & Päiväranta, E. (1998). Vanhustyö. Vanhustyön keskusliitto ry. Jyväskylä.
- Kotre, J. (1995): Generative Outcome. Journal of Aging Studies 9(1), 33–41.
- Kärkkäinen, S-L. (1994): Mökeistä taajamiin. Ikääntyvien asuinolot 1950-luvulta 1990-luvulle. Teoksessa Sailas, R. & Mikkonen, S. 55+ Katsaus ikääntyvien elinoloihin. Tilastokeskus. Stakes. Elinolot 1994:1. SVT. Helsinki.
- Lassila, J. & Valkonen, T. (1999): Eläkerahastot ja väestön ikääntyminen. Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 1999:2. Elinkeinoelämän tutkimuslaitos sarja B 158. Eläketurvakeskus. Helsinki.
- Levonen, T. (2004): Henkinen pääoma on rahan arvoista. Johtamiskulttuurien erot käyvät kalliiksi fuusioille. Työeläke 39(1), 22–23.

- Litwin, H. (toim.) (1996): *The Social Networks of Old People. A Cross-National Analysis.* Praeger. Westport.
- Luborsky, M. R. & McMullen, C. K. (1999): *Culture and Aging.* Teoksessa Cavanaugh, J. C. & Whitbourne, S. K. (toim.) *Gerontology. An Interdisciplinary Perspective.* Oxford University Press. New York, 65–90.
- Lawton, M. P. (1983): *Environment and Other Determinants of Well-being in Older People.* *The Gerontologist* 23(4), 349–357.
- Maddox, G. L. (2001) *Housing and Living Arrangements. A Transactional Perspective.* Teoksessa Binstock, R. H. & George, L. K. (toim.) *Handbook of Aging and the Social Sciences. Fifth Edition.* Academic Press. San Diego, 426–443.
- Malin, M.-L. (2000): *Vertaisryhmä elinvoimaa kasvattamassa.* Teoksessa Malin, M.-L. (toim.) *Verkostot ja vertaiset. Kuntoutuksen edistämisyhdistys ry.* Helsinki, 17–26.
- Mannheim, K. (1952): *Essays on the Sociology of Knowledge.* Oxford University Press. New York.
- Marin, M. (2000a): *Vanhusten sosiaalinen ja kulttuurinen pääoma hyvän vanhenemisen ehtona.* *Gerontologia* 14(1), 37–42.
- Marin, M. (2000b): *Onnistunut vanheneminen.* *Gerontologia* 14(1), 34–36.
- Marin, M. (2002): *Yhteiskunta ja hyvä vanheneminen: lähestymistapoja hyvän vanhenemisen yhteiskunnallisiin ehtoihin.* Teoksessa Heikkinen, E. & Marin, M. (toim.) *Vanhuuden voimavarat.* Tammi. Vammala, 89–117.
- Marjatta, M. (2003a): *Elämän paikallisuus ja paikat.* Teoksessa Marin, M. & Hakonen, S. (toim.) *Seniори- ja vanhustyö arjen kulttuurissa.* PS-kustannus. Juva, 22–43.
- Marin, M. (2003b): *Sosiaaliset verkostot.* Teoksessa Marin, M. & Hakonen, S. (toim.) *Seniори- ja vanhustyö arjen kulttuurissa.* PS-kustannus. Juva, 72–93.
- Marin, M. (2003c): *Perheet, sukupolvet ja sosiaaliset verkostot.* Teoksessa Heikkinen, E. & Rantanen, T. (toim.) *Gerontologia, Duodecim.* Tampere, 60–69.
- Marin, M. & Hakonen, S. (2003): *Seniори- ja vanhustyö arjen kulttuurissa.* PS-kustannus. Juva.
- Martelin, T. & Pitkänen, K. & Koskinen, S. (2000): *Suomalaisten väestöllinen elämäntilasto: tilastoja ja tarinoita.* Teoksessa Heikkinen, E. & Tuomi, J. (toim.) *Suomalainen elämäntilasto.* Tammi. Vantaa, 38–57.
- Melkas, T. & Jylhä, M. (1997): *Iäkkäiden sosiaaliset verkostot ja elämänlaatu. Hyvinvointitilastointi.* *Tilastollinen aikakauslehti* 2/1997, 6–13.
- Morgan, L. & Kunkel, S. (1998): *Aging. The Social Context.* Pine Forge Press. Thousand Oaks.
- Myles, J. (2002): *A New Social Contract for the Elderly?* Teoksessa G. Esping-Andersen with D. Gallie, A. Hemerijck and J. Myles. Oxford University Press. New York, 130–172.
- Mäkinen, T. (2001): *Eläkeläisten tulonmuodostus yhdeksässä OECD-maassa vuonna 1995. Eläketurvakeskuksen raportteja 2001:24.* Helsinki.
- Mäkinen, T. (2003): *Suomalaiseläkeläisten asema kansainvälisen vertailun valossa.* Teoksessa Hagfors, R. ym. (toim.) *Eläkeläisten toimeentulo 1990-luvulla. Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 2003:1.* Helsinki, 133–149.

- O'Rand, A. M. (1996): The Cumulative Stratification of the Life Course. Teoksessa Binstock, R. H. & George, L. K. (toim.) *Handbook of Aging and the Social Sciences*. Fourth Edition. Academic Press. San Diego, 188–207.
- Niemi, I. (2002): Eläkeläisten aika. Hyvinvointikatsaus. Tilastollinen aikakauslehti 4/2002, 20–25.
- O'Rand, A. M. (2001): Stratification and the Life Course. The Forms of Life-Course Capital and Their Interrelationships. Teoksessa Binstock, R. H. & George, L. K. (toim.) *Handbook of Aging and the Social Sciences*. Academic Press. New York, 197–213.
- Outila, M. & Koskinen, S. & Piekkari, J. (2002): Village Community as a Resource for the Aged. ELVI -Project's Final Report. University of Lapland. Academy of Finland. Ageing Research Programme. (Painamaton tutkimusraportti)
- Palomäki, S-L. (2004): Suhde vanhenemiseen. Iäkkäät naiset elämänsä kertojina ja rakentajina. *Studies in Sport, Physical Education and Health* 94. Jyväskylän yliopisto. Jyväskylä
- Parkkinen, P. (1993): Inhimillinen pääoma ja koulutusperintö Suomessa. Hyvinvointikatsaus. Tilastollinen aikakauslehti 4/93, 2–5.
- Phillipson, C. (1998): *Reconstructing Old Age. New Agendas in Social Theory and Practice*. Sage. London
- Piekkari, J. (2002): Ikäihmisten elinympäristöt Lapin haja-asutusalueella. Teoksessa Koskinen, S. & Outila, M. & Piekkari, J. (toim.) *Ikäihmisten elämää Ounasjokivarraessa ja Järvikylissä*. Lapin yliopisto. ELVI-hanke. (julkaisematon tutkimusraportti)
- Pietilä, M. & Saarenheimo, M. (2003): Omaishoidon tukeminen Suomessa. Vanhustyön keskusliitto ry. Geriatrisen kuntoutuksen tutkimus- ja kehittämishanke. Tutkimusraportti 2. Saarijärvi.
- Purhonen, S. (2002): Suurten ikäluokkien itsetietoisuus sukupolvena. Hyvinvointikatsaus. Tilastollinen aikakauslehti 1/2002, 37–46.
- Quadagno, J. (1999): *Aging and the Life Course. An Introduction to Social Gerontology*. McGraw-Hill College. Boston.
- Rantala, J. (2003): Tulojen muuttuminen siirryttäessä eläkkeelle. Teoksessa Hagfors, Robert ym. (toim.) *Eläkeläisten toimeentulo 1990-luvulla*. Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 2003:1. Helsinki, 93–105.
- Rantala, J. (2004): Ikääntyvien työllisyys kohentui 1990-luvun lopulla. *Työeläke* 39(2), 8–9.
- Rintala, T. (2003): Vanhuskuvat ja vanhustenhuollon muotoutuminen 1850-luvulta 1990-luvulle. *Stakes*. Tutkimuksia 132. Saarijärvi.
- Routasalo, P. & Pitkälä, K. & Savikko, N. & Tilvis, R. (2003): Ikääntyneiden yksinäisyys. Kyselytutkimuksen tuloksia. Vanhustyön keskusliitto ry. Geriatrisen kuntoutuksen tutkimus- ja kehittämishanke. Tutkimusraportti 3. Saarijärvi.
- Roos, J. P. (1987): *Suomalainen elämä*. Tutkimus tavallisten suomalaisten elämäkerroista. Suomalaisen kirjallisuuden seura. Hämeenlinna.
- Ruoppila, I. & Suutama, T. (1994): Psykkisen toimintakyvyn muutokset vanhetessa. Teoksessa Kuusinen, J. ym. (toim.) *Ikääntyminen ja työ*. WSOY. Työterveyslaitos. Juva, 58–75.

- Ruuskanen, P. (2001): Sosiaalinen pääoma – käsitteet, suuntaukset ja mekanismit. VATT-tutkimuksia 81. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki
- Ruuskanen, P. (2002): Sosiaalinen pääoma hyvinvointipoliittisessa keskustelussa. Teoksessa Ruuskanen, P. (toim.) Sosiaalinen pääoma ja hyvinvointi. Näkökulmia sosiaali- ja terveysaloille. PS-kustannus. Keuruu, 5–27.
- Saarenheimo, M. (1997): Jos etsit kadonnutta aikaa. Vanhuus ja oman elämän muistelemineen. Vastapaino. Tampere.
- Saarenheimo, M. (2003): Vanhuus ja mielenterveys. Arkielämän näkökulmia. WSOY. Vantaa.
- Sailas, R. (1991): Kuluttajat harmaantuvat, muuttuuko kulutus? Hyvinvointikatsaus. Tilastollinen aikakauslehti 2/1991, 15–19.
- Sankari, A. (2004) Ikääntyviä tietoyhteiskunnassa. Kulttuuriset ajattelutavat ja sosiaalinen tila. SoPhi 88. Jyväskylän yliopisto. Jyväskylän yliopistopaino. Jyväskylä.
- Savioja, H. & Karisto, A. & Rahkonen, O. & Hellsten, K. (2000) Suurten ikäluokkien elämäntilanne. Teoksessa Heikkinen, E. & Tuomi, J. (toim.) Suomalainen elämäntilanne. Tammi. Vantaa, 58–73.
- Seikkula, J. (1994): Sosiaaliset verkostot. Ammattiauttajan voimavara kriiseissä. Kirjayhtymä. Helsinki.
- Simpura, J. (2002): Sosiaalista pääomaa mittaamassa. Teoksessa Ruuskanen, P. (toim.) Sosiaalinen pääoma ja hyvinvointi. Näkökulmia sosiaali- ja terveysaloille. PS – kustannus. Keuruu, 200–222.
- Sinkkonen, S. (toim.) (1995): Kotihoidon sisältö ja laatu Kuopiossa 1994. Kuopion yliopiston julkaisuja E. Yhteiskuntatieteet 30. Kuopion yliopiston painatuskeskus. Kuopio.
- Snel, J. & Cremer, R. (1994): Work and Aging. A European Perspective. Taylor & Francis. Basingstoke.
- Sonkin, L. & Petäkoski-Hult, T. & Rönkkö, K. & Södergård, H. (1999): Seniori 2000. Ikääntyvä Suomi uudelle vuositukselle. Sitra 233. Yliopistopaino. Helsinki.
- Sulander, T. & Helakorpi, S. & Nissinen, A. & Uutela, A. (2004): Eläkeikäisen väestön terveyskäyttäytyminen ja terveys keväällä 2003 ja niiden muutokset 1993–2003. Kansanterveyslaitoksen julkaisuja B 6/2004. Helsinki.
- Suominen, S. (2002): Vanhusneuvosto kotikunnassaan. Eläkeliitto ry. Loimaa.
- Suuri valinta. ET -lehden tutkimus yli 45-vuotiaitten asenteista ja arvoista (ei painovuotta eikä -paikkaa)
- SVT 2003. Ikääntyneiden sosiaali- ja terveyspalvelut 2002. Sosiaaliturva 2003:1. Stakes. Helsinki.
- Säylä, M. (2002): Sukupolvien vauraus-perittyä vai itse ansaittua?. Hyvinvointikatsaus. Tilastollinen aikakauslehti 1/2002, 28–30.
- Takkinen, S. (2003): Elämän tarkoituksellisuuden tunne. Teoksessa Heikkinen, E. & Rantanen, T. (toim.) Gerontologia. Duodecim. Tampere, 210–219.

- Taylor, B. A. & Bengtson, V. L. (2001): Sociological Perspectives on Productive Aging. Teoksessa Morrow-Howell, N. & Hinterlong, J. & Sherraden, M. (toim.) Productive Aging. Concepts and Challenges. The Johns Hopkins University Press. Baltimore, 120–144.
- Tenkanen, R. (2003): Kotihoidon yhteistyömuotojen kehittäminen ja sen merkitys vanhusten elämänlaadun näkökulmasta. Acta Universitatis Lapponiensis 62. Lapin yliopistopaino. Rovaniemi.
- Thorson, J. A. (2000): Aging in a Changing Society. Second Edition. Brunner/Mazel. Ann Arbor.
- Thursz, D. & Nusberg, C. & Prather, J. (toim.) (1995): Empowering Older People. An International Approach. Cassell. Auburn House. Westport.
- Tiisanoja, M. (2002): Työn sukupolvi parhaassa työiässä. Hyvinvointikatsaus. Tilastollinen aikakauslehti 1/2002, 24–27.
- Tikka, M. (1991): Pohdintoja kolmannelta iältä. Jyväskylän yliopiston yhteiskuntapolitiikan laitoksen työpapereita N:o 67. Jyväskylän yliopisto. Jyväskylä.
- Tikkanen, T. (1998): Learning and Education of Older Workers. Jyväskylä Studies in Education, Psychology and Social Research 137. Jyväskylän yliopisto. Jyväskylä.
- Tirrito, T. (2003): Aging in the New Millennium. A Global View. University of South Carolina Press. South Carolina.
- Tornstam, L. (1982a): Resursbegreppet och åldrandet. Teoksessa Tornstam, L. & Odén, B. & Svanborg, A. Äldre i samhället – förr, nu och i framtiden. Del 1: Teorier och forskningsansatser. Liber Förlaget. Stockholm, 60–124.
- Tornstam, L. (1982b): Åldrandet i utbytesteoretiskt perspektive. Teoksessa Tornstam, L. & Odén, B. & Svanborg, A. Äldre i samhället – förr, nu och i framtiden. Del 1: Teorier och forskningsansatser. Liber Förlag. Stockholm, 125–180.
- Tornstam, L. & Odén, B. & Svanborg, A. (1982): Äldre i samhället - förr, nu och i framtiden. Del 1: Teorier och forskningsansatser. Liber Förlag. Stockholm.
- Torres-Gil, F. M. (1992): The New Aging: Politics and Change in America. Auburn House. New York.
- Tuominen, E. (1994): Elämänmuutos ja muutoksen hallinta. Tutkimus leskeksi jäämisen taloudellisista, terveydellisistä ja sosiaalisista vaikutuksista sekä leskeyteen sopeutumisesta. Eläketurvakeskus. Tutkimuksia 1994:1. Helsinki.
- Tuominen, E. & Niemelä, H. & Nyman, H. & Ruhanen, E. & Elo, K. (2003): Eläkkeensaajat ja eläketulot. Teoksessa Hagfors, R. ym. (toim.) Eläkeläisten toimeentulo 1990-luvulla. Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 2003:1. Helsinki, 63–92.
- Uhlenberg, P. & Miner, S. (1996), Life Course and Aging: A Cohort Perspective. Teoksessa Binstock, R. H. & George, L. K. (toim.) Handbook of Aging and the Social Sciences. Fourth Edition. Academic Press. San Diego, 208–228.
- Uusitalo, H. (2003): Eläkeläisten toimeentulo muuta väestöä vakaampaa 1990 –luvulla. Työeläke 38(4), 12–13.
- Uusitalo, H. & Sallila, S. & Hagfors, R. (2003): Eläkeläiskotitalouksien toimeentulo. Teoksessa Hagfors, Robert ym. (toim.) Eläkeläisten toimeentulo 1990-luvulla. Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 2003:1. Helsinki, 107–131.

- Vaarama, M. (1992): Vanhusten palvelujen tavoitteet ja todellisuus. Katsaus vanhusväestön elinoloihin, palvelutarpeisiin ja sosiaali- ja terveyspalveluihin. Sosiaali- ja terveyshallitus. Raportteja 48. VAPK-kustannus. Helsinki.
- Vaarama, M. & Hakkarainen, A. & Laaksonen, S. (1999): Vanhusbarometri. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 1999:3. Helsinki.
- Vaarama, M. & Kaitasaari, T. (2002): Ikääntyneiden toimintakyky ja koettu hyvinvointi. Teoksessa Heikkilä, Matti & Kautto, Mikko (toim.) Suomalaisten hyvinvointi 2002. Stakes. Jyväskylä, 120–148.
- Vaarama, M. & Voutilainen, P. (2002): Kaksi skenaariota vanhusten hoivapalvelujen kehityksestä ja resurssitarpeista ajalla 1999–2030. Yhteiskuntapolitiikka 67(4), 352–363.
- Vaarama, M. & Voutilainen, P. & Manninen, M. (2003): Omaishoidon tuki sosiaalipalveluna. Selvitys omaishoidon tuesta ja sen vaihtelusta 1994–2002. Sosiaali- ja terveysministeriön Selvityksiä 8. Edita. Helsinki.
- Vakimo, S. (1998): Vanhan naisen kasvavat voimavarat – poimintoja noidista ja Pohjolan akoista moderneihin mummoihin. Teoksessa Heinonen, Jarmo (toim.) Senioriteetti voimavarana. Gaudeamus. Tampere, 115–138.
- Vakimo, S. (2001): Paljon kokeva, vähän näkyvä. Tutkimus vanhaa naista koskevista kulttuurisista käsityksistä ja vanhan naisen elämäkäytännöistä. Suomalaisen Kirjallisuuden Seura. Helsinki.
- Valtakunnallinen omaishoidon uudistaminen. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2004:3. Helsinki.
- Vanhuspolitiikka vuoteen 2001. Suomen vanhuspoliittisen tavoite- ja strategiatoimikunnan mietintö. Komiteamietintö 1996:1. Edita. Helsinki.
- Vanne, R. (2002): Sukupolvitilinpito ja suuret ikäluokat. Hyvinvointikatsaus. Tilastollinen aikakauslehti 1/2002, 59–64.
- Vannemaa, M. (1993): Iäkäs nainen Suomessa ja muissa Pohjoismaissa. Stakes. Raportteja 101. Helsinki.
- Vilko, A. (2000): Riittävästi koti. Janus vol.8 (3), 213–230.
- Vincent, J. A. (1999) Politics, Power and Old Age. Open University Press. Buckingham.
- Virén, M. (2002): Rahat vanhoille, velat nuorille. Varallisuusjakautuman muutosten tarkastelua. [www.stat.fi/tk/el/varallisuus.Viren.2002.pdf](http://www.stat.fi/tk/el/varallisuus.Viren.2002.pdf).
- Virtanen, M. (2002): Ovatko suuret ikäluokat sukupolvi? Hyvinvointikatsaus. Tilastollinen aikakauslehti 1/2002, 42–46.
- Walker, A. (toim.) (1996): The New Generational Contract. Intergenerational Relations, Old Age and Welfare. UCL Press. London.
- Walker, A. (2000): Towards Active Ageing In Europe. Hallym International Journal of Aging 2(1), 49–60.
- Walker, A. & Maltby, T. (1997): Ageing Europe. Open University Press. Buckingham.
- Walker, A. & Naegele, G. (toim.) (1999): The Politics of Old Age in Europe. Open University Press. Buckingham.
- Williamson, J. B. & Evans, L. & Powell, L. A. (1982): The Politics of Aging: Power and Policy. Charles C. Thomas. Springfield.

Ylikulppi, K. (2002): Lappilaisten iäkkäiden sosiaaliset verkostot. Teoksessa (Koskinen, S. & Outila, M. & Piekkari, J. (toim.) Ikäihmisten elämää Ounasjokivarressa ja Järvikylissä. Lapin yliopisto. ELVI -hanke. Rovaniemi (julkaisematon käsikirjoitus).

Äänioikeusrekisteriin merkittyjen Suomessa ja ulkomailla asuvien äänioikeutettujen ikä 1.1. 2003 eduskuntavaaleissa 2003. Tilastokeskus. (painamaton moniste).

### **Muut lähteet**

Eläketurvakeskuksesta puhelimitse 12.8. 2004 vanhuuseläkkeiden keskimääriä koskeva tieto.

EURAG.[www.eurag-europe.org/epresent.htm](http://www.eurag-europe.org/epresent.htm)

Koskinen, Outi Pirkanmaan Eurooppa-tiedotus. Eurooppalaisia ikääntyneiden organisaatioita koskeva 11.8.2004 sähköpostitse saatu tieto

Oksa-Pallasvuo, Marja. Eduskunnan kirjasto. Kansanedustajien ikää koskeva 11.8. 2004 sähköpostitse saatu tieto

Piipponen, Sirkka-Liisa. Suomen kuntaliitto. Kunnanvaltuutettujen ikää koskeva 11.8. 2004 sähköpostitse saatu tieto



### 3 KOLMAS IKÄ – UUSI NÄKÖKULMA VÄESTÖN VANHENEMISEEN

*Antti Karisto*

Kolmannella iällä tarkoitetaan eläkeiän alkupäätä, työiän ja varsinaisen vanhuuden välissä olevaa ikävaihetta. Kolmas ikä on käsitteen yhden introdusoijan, englantilaisen väestö- ja perhehistorioitsija Peter Lassletin (1989) mukaan omalle hyvinvoinnille omistettua aikaa. Ei olla enää työssä, mutta muuten ollaan toimintakykyisiä, aktiivisia ja aikaansaavia.

Helposti tulee mieleen kyyninen kysymys: onko tällaista ikävaihetta olemassa-kaan? Jospa kolmas ikä on vain uudenlaista, postmodernia ikäretoriikkaa, joka on asetettu kilpasille aikaisempien vanhuutta koskevien kielikuvastojen kanssa? Ehkä se on elämänkulun odotushorisontti pikemmin kuin todellisuudessa olemassa oleva yhteiskunnallinen ilmiö? (ks. Jyrkämä 2001; Karisto 2002). Ainakin se on selvää, että esimerkiksi kolmannen maailman asukkaille kolmas ikä ei yleensä koita. Hyvinvointiyhteiskuntien kansalaisia se voi koskea, mutta ei heittäkään resursseiltaan heikoimpia.

#### **Väestölliset kuoret olemassa, sisältö syntymässä**

Suomen kaltaisessa yhteiskunnassakin kolmas ikä viittaa keskimääräisyyksiin asiassa, jossa yksilöllinen vaihtelu on suurta. Kaikkien elämä ei etene siten, että ensin on selvästi erottuva kolmas ikä ja vasta sitten vanhuus. Joku vajoaa vanhuuteen kohta eläkkeelle jäätyään, joku toinen ei sinne ehdi ennen kuolemaansa. Siksi kolmas ikä on käsite, joka sopii käytettäväksi paremmin väestötasolla kuin yksilötasolla. Se on joka tapauksessa muutakin kuin vain kielellinen konstruktio, vähintään väestöilmiönä se on "oikeastikin" olemassa. Eläkeikäen tulevien elinajan odote<sup>1</sup> on pidentynyt usealla vuodella viime vuosikymmenien aikana poljettuaan sitä ennen lähes paikallaan (ks. taulukko 3.1).

---

<sup>1</sup> Tämä mittaluku on paljon parempi kuvaamaan vanhuudessa tapahtuvia muutoksia kuin syntymähetken elinajan odote, jonka huomattava piteneminen liittyi etenkin menneinä vuosikymmeninä lähinnä imeväiskuolleisuuden vähenemiseen.

**Taulukko 3.1** 65 vuotta täyttäneiden elinajan odote vuosina.

Vuodet	Naiset	Miehet
1796–1805	10,8	10,0
1901–1910	11,9	10,8
1921–1930	12,5	11,3
1941–1945	13,1	11,1
1961–1965	13,7	11,4
1971–1975	15,1	11,8
1976–1980	16,5	12,4
1981–1985	17,3	13,1
1986–1990	17,6	13,6
1991–1995	18,2	14,2
1996–2000	19,1	15,0

Lähde: Koskinen ym. 1994, 325; Suomen tilastollinen vuosikirja 2001, 144.

Eläkeikään tulevien elinajan piteneminen ei ole merkinnyt vaivojen täyttämän vanhuuden venymistä, sillä tämänikäisten terveydentila on eri suhteissa parantunut ja niin sanottu kompressioteoria on osoittautunut paikkansa pitäväksi: sairaudet pakkaantuvat keskimääräisesti elämän viimeisiin vuosiin (Freedman ym. 2002). Myös tuoreet suomalaistutkimukset, joissa on yhdistetty kuolleisuutta ja sairastavuutta koskevia tietoja, osoittavat että eläkeikään tulevien viime vuosikymmeninä saamat lisäelinvuodet ovat suurimmaksi osaksi terveitä ja toimintakykyisiä vuosia (Martelin 2002; Sihvonen 2003; Martelin ym. 2004 tässä raportissa). Eniten toimintakyky on parantunut nuorten eläkeläisten (65–69-vuotiaiden) keskuudessa (Sulander 2004).

Kun työstä vielä vetäydytään keskimäärin yli viisi vuotta ennen virallista eläkeikää (65 vuotta), voidaan päätellä, että työiän ja varsinaisen vanhuuden väliin on lähes huomaamatta tullut melkoinen ikäviipale. Suomalaisten elämänskaari on venynyt juuri tästä kohdasta. Tästäkin syystä kolmas ikä ansaitsee paikkansa vanhenemisen politiikan ja vanhenemisen tutkimuksen kohteena. Toinen ilmiön yhteiskunnallista painoarvoa kasvattava seikka on se, että kolmanteen ikään tulevat syntymävuosiluokat ovat piakkoin paljon edeltäjiään suurempia sodan jälkeen syntyneiden suurten ikäluokkien tullessa tähän ikään. Tämä "virtatekijä" kasvattaa kolmannessa iässä olevien "varantoa" ja antaa samalla ilmiölle sukupolvispesifejä piirteitä. Kolmannen iän ilmiön karkeakin kvantifointi osoittaa, että tämä ikä on pitempi kuin lapsuus, nuoruus tai vanhuus ja että tässä iässä olevia on paljon enemmän kuin muissa mainituissa ikävaiheissa olevia.

Kolmannen iän väestölliset kuoret ovat olemassa, mutta varsinaisen sisältönsä ilmiö saa uusista elämäntilanteista, kehkeytymässä olevista kulttuurisista ja mahdollisesti myös institutionaalisista muutoksista. Sisällöllisesti kolmas ikä syntyy siitä, että eläkkeelle siirrytään uusin odotuksin, asentein ja elämäntavoin.

Millaisin, sitä emme tarkasti tiedä, sillä gerontologinenkin tutkimus on ongelma-keskeisyydessään miltei kartellut varhaisvanhuuden tarkastelua.

### **Analogia nuoruuteen**

Kolmas ikä on ilmiönä niin uusi, että sitä ei ole vielä täysin tunnistettu. Viimeistään suurten ikäluokkien jäädessä eläkkeelle se kuitenkin tunnistetaan, ja se syntyy myös yhteiskunnallisessa ja kulttuurisessa mielessä. Tapahtuu jotakin samanlaista kuin Suomessa 1960-luvulla lähtien, jolloin nuoruus nykymuodossaan syntyi tai muuttui lyhyestä, lapsuuden ja aikuisuuden välissä olevasta ajasta omaleimaiseksi elämänvaiheeksi ja kulttuuriseksi muodostumaksi. Nuoruuden synnyn vaikutukset elämäntapaihanteisiin, kulutustottumuksiin, vapaa-ajan teollisuuteen, kulttuuriin, talouteen ja koko yhteiskuntaan ovat olleet valtavat.

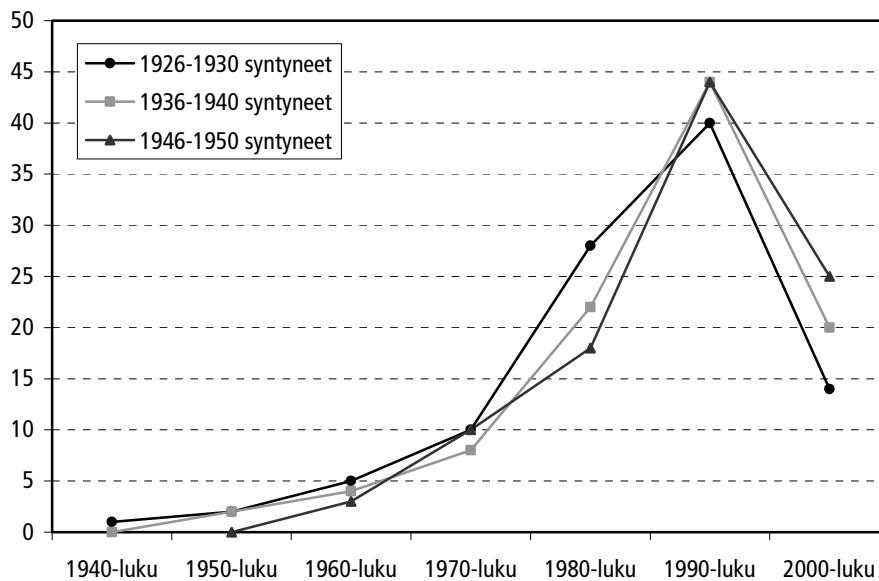
Vastaavalla tavalla on nyt keski-ikä ja vanhuuden väliin tulossa uusi omaleimainen elämänvaihe omine kulttuurisine muodostumineen ja seurauksineen. Tapahtuu muutoksia yhdyskuntaelämässä, yhdistystoiminnassa ja mediamaailmassa. Kulutuksen ja vapaa-ajan maisema muuttuu. Kiinnostus uudenlaisiin asumisen ratkaisuihin lisääntyy. Kaupunkikeskustojen merkitys kasvaa, joukkoliikenne voi nousta uuteen kunniaan ja paikallisen kulutuksen merkitys kasvaa (Karisto 2004). Mutta myös eläkeläisten liikkuvuus lisääntyy, ja esteettinen kierrätys kiihtyy, kun vauhtia haetaan niistä vuosikymmenistä, jolloin oltiin nuoria. Kysyntää on terveyttä ja kuntoa kohottavina pidetyistä tavaroista ja palveluista, mutta siinä määrin kuin kuva suurista ikäluokista märkänä sukupolvena pitää paikkansa, odotettavissa on sekin, että myös alkoholinkäyttö kuuluu kolmanteen ikään. Toisaalta väestön ikärakenteen muutos muuttaa liiallisen alkoholinkäytön ja rikkollisuuden kaltaisten, voimakkaasti ikäsidonnaisten ongelmien yleisyyttä – edulliseen suuntaan.

### **Ikäilmiöt liittyvät myös aikaan**

Ikä itsessään ei määrää sitä, millaista vanheneminen on. Vanhenemisella on sukupolvispesifejä piirteitä, ja paljon on kiinni myös ajasta ja ympäristöstä, jossa vanhetaan. Vanhenemisen tutkimuksessa puhutaan niin sanotusta APC-ongelmasta, jolla tarkoitetaan vaikeutta erottaa iän (Age), ajan (Period) ja sukupolven tai kohortin (Cohort) vaikutuksia toisistaan. Otan esimerkiksi ikäihmisten matkailun päijätähämäläisestä väestön vanhenemista ja elämäntyylejä koskevasta kyselytutkimuksesta, jossa vertailtiin vuosina 1926–1930, 1936–1940 ja 1946–1950 syntyneitä (Karisto & Konttinen 2004). Tutkimuksessa ilmeni, että esimerkiksi ulkomaan matkailu riippuu iästä, mutta itse asiassa yllättävän vähän. Viimeisen vuoden aikana ulkomailla käyneiden osuus oli vanhimmassakin ikäryhmässä 38 prosenttia, kun se keskimmaisessa ikäryhmässä oli 50 ja nuorimmassa 55 prosenttia. Kun vastaajilta kysyttiin kauimpana olevaa paikkaa, jossa he ovat

elämänsä aikana käyneet, saatiin selville, että ulkomailla koskaan käymättömiä oli tässä kaikkia tutkitun ikäisiä päijäthämäläisiä hyvin edustavassa vastaajajoukossa vain viitisen prosenttia. Ikäryhmien ja sukupuolten välillä ei ollut olennaisia eroja siinä, miten kaukana oltiin matkailtu, mutta sosiaalisen taustan mukaisia eroja oli.

**Kuvio 3.1** Matkustaminen: millä vuosikymmenellä vastaaja on käynyt elämänsä kauimmaisessa paikassa.



Lähde: Karisto & Konttinen 2004, 153.

Kaikkein kiinnostavin tulos saatiin kysyttäessä, milloin elämän kaukaisin matka oli tehty (kuvio 3.1). Kaikissa ikäryhmissä oli selvästi yleisintä, että se oli tehty hiljattain, 1990-luvun lopulla tai seuraavan vuosikymmenen alussa<sup>2</sup>. Tämä tarkoittaa sitä, että eri kohortteihin kuuluvat olivat tehneet elämänsä kaukomatkan sangen eri-ikäisinä: 1920-luvun lopulla syntyneet olivat sen tehdessään tyypillisesti jo seitsemänkymppisiä, 1930-luvun lopulla syntyneet kuusikymppisiä ja 1940-luvun lopulla syntyneet viisikymppisiä. Kotikonnuilta kauas suuntautuva matkailu ei siis ole ikään eikä tämän poikkileikkausaineiston valossa kovin selvästi sukupolveenkaan liittyvä ilmiö. Se on nimenomaan nykyaikaan liittyvä ilmiö. Myös eläkeläiset ovat nykyisin liikkuvaa väkeä, ja eläkeläiselämä on varmasti monessa muussakin suhteessa erilaista kuin ennen.

<sup>2</sup> Kuviossa ajankohta on esitetty vain vuosikymmenittäin ja sitä luettaessa pitää muistaa, että 2000-lukua ei ollut ehtinyt kulua kuin reilut kaksi vuotta ennen kyselyjen tekemistä.

## **Eläkeläisen rooli täyttyy**

Eläkkeelle siirtyminen on elämänkulun suurimpia murrosvaiheita. Vaikka eläkeläisen rooli on nyky-yhteiskunnassa selkeästi määrittynyt, se on sisällöllisesti ollut heikko (Daatland & Solem 2000, 100). Tiedetään tarkasti, ketkä ovat eläkeläisiä, mutta kuva eläkeläisen roolista on epäselvempi. Talcott Parsons (1951) antoi sille sairaan roolia muistuttavan sisällön, sillä erotuksella, että sairaan rooli on tilapäistä ja eläkeläisyys taas pysyvää irrottautumista työntekijän roolista ja joistakin muista velvoitteista (ks. Phillipson 1987, 158–159; Mannila 1992). Vaikka vapautuminen työnteosta on molemmissa tapauksissa legitimiä ja eläkkeelle jääminen yleensä mieluisaakin, on siirtyminen vahvasti määrittyneestä työntekijän roolista eläkeläisen rooliin myös hämmentävää (mt., 187). Näin siksi, että eläkeläisen rooli on ollut jokseenkin tyhjä tai negatiivisesti, työn jättämisestä käsin määrittynyt.

Kolmannen iän synty antaa eläkeläisyydelle omaa sisältöä. Eläkkeellä olo ei määrity enää yksin siitä, mistä siirrytään vaan sille antaa sisältöä myös se, mihin siirrytään.

## **Yhden iän asemesta useita ikää**

Samassa iässä olevat saattavat nykyisin olla hyvinkin erilaisissa sosiaalisissa asemissa ja tuntea itsensä eri-ikäisiksi. Ikä ei entiseen tapaan määrää elämäntulkua, tai kalenteri-iän, sosiaalisen iän, biologisen iän ja koetun iän yhteydet löystyvät. Yhä yleisempi on kokemus, että henkisesti ollaan vielä nuoria, mutta ruumiillisesti on alettu vanheta.

Aikaisemmin koulun, työelämän ja eläkejärjestelmien tapaiset instituutiot kertoivat ihmisille, mitä missäkin iässä pitää tehdä tai saa tehdä, mutta nyt tapahtuu elämäntulkun deinstitutionalisoitumista eli instituutioiden vaikutusvoiman vähenemistä. Opiskelu ja oppiminen on muuttunut elinikäiseksi, työssä ja eläkkeellä voidaan olla yhtä aikaa ja niin edespäin. Kyse on jälki- tai myöhäismoderniin aikaan liittyvistä muutoksista, eräänlaisesta elämäntavan väljyydestä tai kontingenssista, jolla on valo- ja varjopuolensa. Vapausasteet kasvavat, mutta elämäntulkun ennustettavuuden heikentyessä myös vanha varmuus katoaa.

Timo Airaksinen (2002) on viitannut näihin muutoksiin sanomalla, että "vanhuutta ei ole". Hänen ajatuksensa on, että vanhuuden tilalle on tullut eräänlainen "postmoderni ikäleikittely", jossa ollaan tai esitetään eri-ikäisiä mielen mukaan. Tuskin se kuitenkaan on tullut varsinaisen vanhuuden tilalle, sen sijaan kolmatta ikää se voi hyvinkin luonnehtia. Ei niin, että elämä silloinkaan olisi vain sosiaalisista rakenteista ja voimista piittaamatonta leikittelyä tai vapaata kellumista valinta-avaruudessa. Mutta jotakin uutta yllätyksellisyyttä tuohon ikävaiheeseen saattaa liittyä, ja valinnat varmasti näyttelevät merkittävämpää osaa kuin varsi-

naisessa vanhuudessa tai eläkeläiselämässä ennen. Kolmannen iän käsite muistuttaa siitä, että vanhakin ihminen voi olla valitseva ja toimiva subjekti. Valintoja tosin rajoittavat muun muassa terveydelliset resurssit, ja vanhenemista varjostavat pelkästään pelot niiden hupenemisesta.<sup>3</sup>

### **Terveyden ja energiapääoman merkitys**

Varhaisvanhuudessa olevien terveyttä ja toimintakykyä kannattaa tukea. Siihen voidaan vielä vaikuttaa, ja siihen vaikuttamalla voidaan vaikuttaa myöhäisvanhuudenkin laatuun. Terveyden ja siihen liittyvän energiapääoman suuri merkitys tuli esille edellä mainitussa vanhenevan väestön elämäntyylejä koskevassa tutkimuksessa (Karisto & Konttinen 2004). Tutkittiin muun muassa eri tekijöiden selityskykyä koettua autonomiaa, sisäistettyjä ikäasenteita ja ikääntymisen näkymiä kuvaavan väittämän kanssa, joka kuului: tässä iässä minulla on parhaat mahdollisuudet tehdä ja harrastaa juuri sitä, mitä itse haluan. Ensin tehtiin tilastollinen malli, jossa selittäjinä olivat sukupuoli, ikäryhmä, sosioekonominen asema ja asuinalueen kaupunkimaisuus. Se selitti vain kolme prosenttia mitattujen ikäasenteiden tai -kokemusten vaihtelusta. Kun malliin lisättiin energiapääomaa (koettua terveyttä, elinvoimaisuutta, tarmokkuutta ja toimintakykyisyyttä) kuvaavia muuttujia, selityskyky nousi reilusti, 15 prosenttiin.

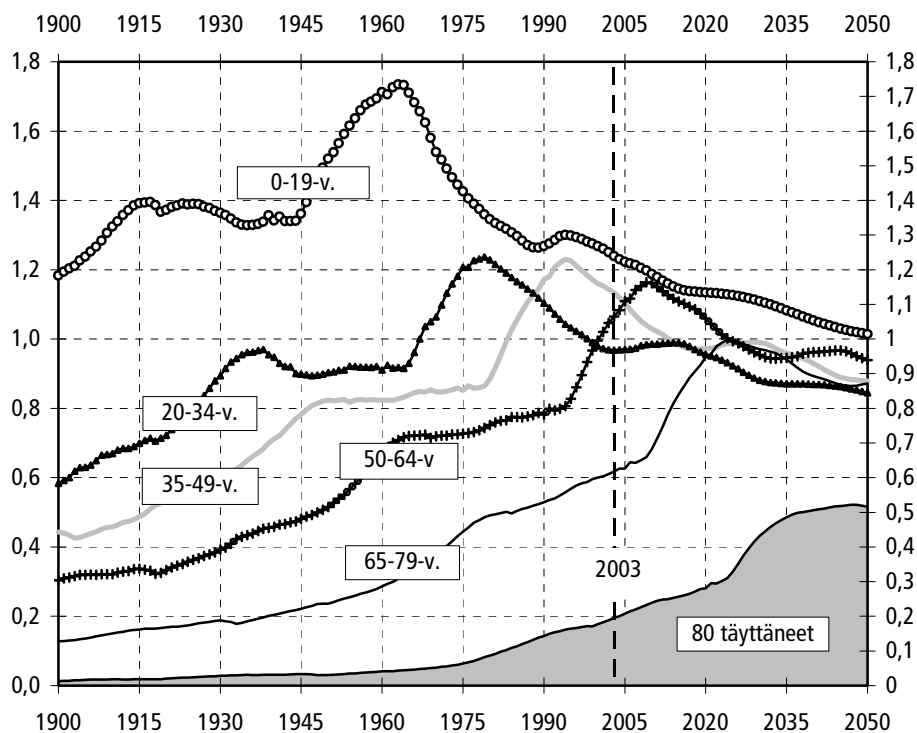
### **Kolmas ikä ja kulutus**

Kulutusyhteiskunnassa valintojen ja toiminnan odotetaan kanavoituvan kulutukseen, ja niinpä voimistuva mielenkiinto kohdistuu kolmannessa iässä oleviin kuluttajina. Tämä ei olekaan vähäpätöinen näkökulma talouden muuttuessa kulutusvetoiseksi. Jos päätelmiä kuluttajakunnan rakenteesta tehtäisiin esimerkiksi mainonnan perusteella, sen luultaisiin koostuvan lähinnä nuorista ja keski-ikäisistä ihmisistä. Markkinoilla ja koko kulttuurissamme vallitsee kollektiivinen harha: väestö vanhenee, mutta se kuvittelee pikemmin nuorentuvansa. Koska ihmiset haluavat esittää ja olla ikäistään nuorempia, markkinat voivat hakea maalinsa siten, että tähtäyspiste asetetaan hieman kuluttajien todellista ikää alemmaksi. Mutta jos tähtäyspiste on liian alhaalla, silloin ammutaan ohi.

---

<sup>3</sup> Esillä olleen päijätähämäläistutkimuksen nuorimmistakin vastaajista, 52–56-vuotiaista, lähes 60 prosenttia pelkää muistin heikkenemistä, dementiaa (Karisto & Konttinen 2004, 41). Näinkin yleistä dementiaa pelkoa selittää taudin yhteiskunnallinen traagisuus (ks. Gilleard & Hicks 2000). Dementia on jotakin täysin vastakkaisista meidän järkipäisyyttä, itsekontrollia ja tunteiden hallintaa korostavalle kulttuurillemme.

**Kuvio 3.2** Väestö ikäryhmittäin vuosina 1900–2050, miljoonaa henkeä.



Lähde: Pekka Parkkinen, VATT.

Kuvio 3.2 kertoo väestön ja samalla kuluttajakunnan ikärakenteen valtaisasta muutoksesta. 1960-luvun Suomessa oli yli 1,7 miljoonaa alle kaksikymppistä, hieman yli 0,6 miljoonaa 50–64-vuotiasta ja alle 0,3 miljoonaa 65–79-vuotiasta. Kohta nämä kolme ikäryhmää ovat suunnilleen samankokoisia. Tämä muutos markkinoiden on pakko haistaa. Markkinatoimijoiden on otettava kuluttajakunnan muutos vakavasti ja tarkennettava tähtäintä. Kolmannessa iässä olevat on suuri kuluttajasegmentti, jolla on paljon sitomatonta ostovoimaa, sillä asuntovelatkin on yleensä jo aikapäivää sitten maksettu.

Kolmannen iän näkökulma voi rauhoittaa keskustelua väestön vanhenemisen aiheuttamista julkistaloudellisista rasituksista. Nuortenkin eläkeläisten eläkkeet tosin maksavat, ja suurten ikäluokkien aiheuttamat paineet tuntuvat eläkemennoissa jo lähivuosina – ellei vuoden 2005 eläkeuudistuksen tavoite nostaa eläkkeelle siirtymisen ikää onnistu yli odotusten. Kunnissa palvelupaineet ovat kuitenkin pahimmillaan vasta 2030–2040-luvulla. Vaikka jo nyt hyvin iäkkäiden ihmisten määrä lisääntyy suhteellisesti eniten, lukumääräisesti heitä on siltäkin vähän verrattuna siihen, miten paljon on kolmannessa iässä olevia kansalaisia,

jotka yleensä ovat suvereneja kansalaisyhteiskunnan toimijoita, hyviä veronmaksajia ja kelpo kuluttajia.

### **Aktiivinen elämä on tervettä elämää**

Kolmas ikä ei kuitenkaan ole vain kulutukseen kanavoitua itsensä toteuttamista. Esimerkiksi kulttuuripalvelujen käyttäjinä nuoret eläkeläiset ovat aktiivisia, ja heitä kannattaisi tässä suhteessa edelleen aktivoida, osoittavathan monet tutkimukset, että (laajasti käsitettyjen) kulttuuriharrastusten täyttämä elämä on myös terveellistä elämää. Ruotsissa Benson Konlaan (2001) seurasi suurilla väestöaineistoilla kulttuuri-osallistumisen vaikutusta kuolleisuuteen siten, että koulutuksen tapaisten sekä osallistumista että kuolleisuutta selittävien tekijöiden vaikutus eliminoitiin tilastollisesti. Tulokseksi tuli, että kulttuuritapahtumiin harvoin osallistuvien kuolemanriski oli seurannan aikana 57 prosenttia korkeampi kuin aktiivisesti osallistuvien. Havaittiin myös, että passiivisten ja seurannan kuluessa passivoituneiden koettu terveys oli heikompi kuin aktiivisten. Seurannan aikana aktivoituneet taas kokivat terveytensä lähes yhtä hyväksi kuin koko ajan paljon osallistuneet. Aktivointi siis kannattaa.

Suomessa Markku T. Hyyppä (2002) on havainnut suuren eron Pohjanmaan ruotsinkielisten ja suomenkielisten terveydentilassa ja selittänyt sitä ruotsinkielisten yhteisöllisyydellä, vireällä kansalaistoiminnalla, kulttuuriharrastuksilla, tunnelmastolla ja näitä yhteen kokoavalla sosiaalisen pääoman käsitteellä. Tässäkin tapauksessa on jäljitetty yhteisöllisen osallistumisen itsenäistä vaikutusta varmistamalla se, etteivät havaitut erot johdu vain elintason tai terveyteen vaikuttavien elintapojen erosta.

Havaittu yhteys on käytännössä molemmansuuntainen. Osallistuminen tai tekeminen on kiinni terveydestä, mutta toisaalta se tukee terveyttä. Aktivoimalla ihmisiä voidaan lyödä kaksi kärpää yhdellä iskulla: parantaa elämänlaatua tässä ja nyt sekä edistää tulevaa terveyttä.

### **Sosiaalinen tila ja sen ikäsensitiivisyys**

Nykykäsitysten mukaan vanhuuden kokeminen ei ole vakio, minäkonstruktiot eivät ole muuttumattomia eivätkä identiteetit yksiköllisiä vaan pikemmin moniköllisiä. Identiteetit muovautuvat elämänhistoriallisesti, mutta samalla niihin ja vanhenemisen kokemuksiin vaikuttaa ympärillämme oleva "sosiaalinen tila" (Biggs 1999). Tämä käsite viittaa moniin erilaisiin asioihin, esimerkiksi fyysiseen elinympäristöön, yhteiskunnalliseen eriarvoisuuteen, asenneilmaston mahdolliseen ageistisuuteen ja yhteiskuntapolitiikkaan, esimerkiksi eläketurvan aikaansaamaan "dekommodifikaatioon" (ks. Saurama 2004). Sosiaalinen tila ei ole mikään yksilöitä ympäröivä rautahäkki, vaan ikääntyvät ihmiset voivat omalla



toiminnallaankin vaikuttaa siihen, millainen sosiaalinen tila heitä ympäröi. Omalla merkityksenannolla he voivat raivata itselleen uutta toimintatilaa ja estää entisen kutistumisen. Esimerkiksi "tietoyhteiskunta" voidaan hahmottaa sosiaalisena tilana. Ryhtymällä tietokoneen käyttäjäksi iäkäs ihminen voi muuttaa helposti niin abstraktilta ja vieraannuttavalta tuntuvan tietoyhteiskunnan itselleen tutuksi ja merkitykselliseksi toimintatilaksi. (ks. Sankari 2004.).

Oma merkityksenanto ja itsemäärittely ei kuitenkaan ole koskaan ikiomaa, vaan samalla sosiaalisesti konstruoitua. Yhteiskunnassa vallitsevat vanhenemisen kuvat muodostavat yhden ajattelun ympäristön (sosiaalisen tilan yhden ulottuvuuden), jossa yksilölliset, toimintaan vaikuttavat minäkuvat syntyvät. Sosiaalista tilaa voidaan tehdä myös kollektiivisesti, vaikuttamalla vanhenemisen kuviin. Kolmannen iän käsitettäkin voidaan pitää yhtenä tällaisena vaikuttamisyrityksenä.

Tilan valtaaminen voi konkretisoitua esimerkiksi ikäryhmien käymänä kamppailuna julkisesta kaupunkitilasta. Väestörakenteen muutos on niin voimakas, että tuskin kaupunkitilaa jatkossa ehdoitta luovutetaan nuorten monopolialueeksi (Karisto 2004). Hyvä julkinen tila ei ole iän mukaan segregoivaa vaan ikäsensitiivistä, kaikenikäisten käytössä olevaa. Enää ei riitä, että ajatellaan "nuorten lapsiperheiden tarpeita" niin kuin muutaman vuosikymmenen takaisessa lähiösuunnittelussa, jossa ei osattu lainkaan ennakoita sitä, että asuinalueiden vanhetessa niiden väestökin vanhenee.

### **Ikääntymisen politiikka**

Kolmas ikä avaa aikaisempaa optimistisemmän näkökulman väestön ikärakennemuutosta koskevaan yhteiskuntapoliittiseen keskusteluun ja suunnitteluun. Väestön vanheneminen ei ole kaikenpuolinen katastrofi, vaan siihen sisältyy selvästi myös uusia mahdollisuuksia ja myönteisiä haasteita. Yhteiskuntapoliittinen varautuminen väestön vanhenemiseen ei saakaan olla vain puolustustaistelua, vaan sen tulee olla offensiivista ja innovatiivista toimintaa kansallisella ja kuntatasolla. Sen sijaan, että väestön vanheneminen nähdään vain onnettomuutena ja uhkana, tarvitaan sen ennakkoluulotonta erittelyä, paljon tutkimustakin.

Kolmannen iän näkökulma on tärkeä siksi, että se vahvistaa ikääntyvien ihmisten omaa toimijuutta. Toiminta tapahtuu kuitenkin tietyissä rajoissa, esimerkiksi taloudellisten ja terveydellisten reunaehtojuorien vallitessa. Viimeksi mainituilla on kaikista päätellen merkittävä rooli. Vaikka alussa esittämäni kolmannen iän pitenemiseen liittyvät laskelmat antoivat sen vaikutelman, että eläkeläiselämä on voittopuolisesti toimintakykyisten vuosien täyttämää, vanhenemiseen kuuluu myös sairauksien kanssa eläminen. Esimerkiksi 80-vuotiaat, joilla ei olisi mitään pitkäaikaissairautta, ovat harvinaisia. Keskeistä onkin se, miten sairauksien

kanssa tullaan toimeen, eikä tähän liittyvä "coping-kyky" ole pelkästään yksilöllinen asia.

Terveyden edistäminen on samalla hyvän vanhenemisen edistämistä, ja terveyttä voidaan edistää muun muassa arkihyvinvointiin vaikuttamalla. Uimahallit, kuntosalit, pyörätiet ja latuverkot ovat tärkeitä, mutta niin ovat myös kirjastot, kulttuuritilat ja -tapahtumat. Sosiaalisen tilan laajentaminen ja sen myötä tapahtuva aktivointi voi tarkoittaa erilaisten toiminta-areenoiden tai foorumeiden muodostamista tai avaamista ikääntyvien käyttöön. Yksi esimerkki tällaisista areenoista ovat vanhusten palvelukeskukset. Ne ovat etenkin kaupunkiympäristöön soveltuvia foorumeita, joilla lisätään tai ylläpidetään itsenäisen elämisen edellytyksiä, liikutaan, askarrellaan, harjoitetaan hengenviljelyä ja saadaan esteettisiä elämyksiä, ollaan yhdessä, virkistytään ja viihdytään, edistetään terveyttä, kartutetaan ja ylläpidetään sosiaalista pääomaa.

Palvelukeskustoiminta on kuitenkin myös vastatuulella. Sanotaan, että sen vaikuttavuudesta ei ole samanlaista näyttöä kuin joidenkin hoitomuotojen vaikuttavuudesta. Palvelukeskuksia ei pidetä sosiaali- ja terveydenhuollon ydintoimintoina, vaan niiden nähdään vastaavan "vain virkistyksestä", johon kunnilla ei ole enää varaa.

Palvelukeskustoiminnan vaikuttavuudesta ei ehkä olekaan sellaista näyttöä, että tiedettäisiin täsmällisesti, missä määrin sen ansiosta kohennetaan terveyttä ja säästetään muista kustannuksista. Toiminnan kohdentumisesta ja sen hyvinvointivaikutuksista on kuitenkin tietoa (ks. Helsingin kaupungin palvelukeskustutkimus 2002; Karisto 2002b). Helsingissä palvelukeskukset keräävät suuren asiakaskunnan, ja ne keräävät sen hämmästyttävän tasaisesti sosioekonomisesti ja sukupuolittain (suhteutettuna eri sosioekonomisten ryhmien sekä miesten ja naisten väestöosuuksiin vanhemmissa ikäryhmissä). Keskusten intensiivisin käyttö kohdistuu kuitenkin sinne, mihin on tarkoituskin: niiden yksin asuvien iäkkäiden keskuuteen, joilla ei ole resursseja vastaavien palvelujen hankkimiseen muualta.

Palvelukeskukset "virkistävät" asiakkaitaan, mutta se ei kai ole pahasta, sillä ellei virkistystä, silloin masennusta. Elämänlaatuun välittömästi kohdistuvien palkintojen lisäksi palvelukeskusasiakkuudesta koituu myös koettuja terveyshyötyjä ja muita välillisiä palkintoja. Selviydytään itsenäisesti pitempään, ehkä eletäänkin pitempään. Yhteiskunnalliset kokonaiskustannukset eivät välttämättä vähene, mutta se ei voi olla ainoa mittapuu voimavaroja kohdennettaessa. Jos kriteeriksi asetetaan elämänlaadun ylläpito ja parantaminen, palvelukeskustoimintaa voidaan pitää hyvinkin kustannustehokkaana ja monipuolisuudessaan kilpailukykyi-

senä toimintamuotona.<sup>4</sup> Ei ole aivan helppo keksiä toista toimintamuotoa, jossa niin monet vanhojen ihmisten hyvinvointiin liittyvät intressit yhdistyisivät kuin palvelukeskuksissa. Keskuksat edustavat synergiahakuisuutta ja poikkisektoraa- lista otetta, jota ei pitäisi päästää hiipumaan. On takaperoista kehitystä, jos vä- estön vanhenemisen haasteisiin vastataan vain sektorinäkökulmista. Oloissa, joissa väestön vanhenemisen tulisi olla "kaikkien asia", palvelukeskuksat voivat päinvastoin antaa mallia uusienkin toimintakonseptien kehittelylle.

Edellä esitin, että kolmas ikä on jo olemassa väestöilmionä. Yhteiskunnallisena ja kulttuurisena ilmionä se on vasta kehkeytymässä. Siihen, millaiseksi se kehkey- tyy vaikuttavat sekä suuria että pieniä asioita koskevat julkiset päätökset. "Ikä- vaikutukset" on otettava päätöksenteossa huomioon samoin kuin on tavaksi tullut ajatella tasa-arvoa molempien sukupuolten näkökulmasta. Ikääntymisen politiikkaan liittyy myös etukamppailua, joka ei kuitenkaan ole nollasummapeliä. Paras tulos saavutetaan luomalla esimerkiksi kaikenikäisille sopivaa asuin- ja elinympäristöä. Sosiaalisena luokittelijana ikä on sikäli ainutlaatuinen, että sen suhteen ihmiset ovat äärimmäisen liikkuvia. Syntymäkohorttien kuolleisuusikäyrät ovat muuttaneet muotoaan niin, että useimmat ehtivät vieraila kaikissa ikävai- heissa ja säilyttää samalla jotakin elämänhistoriallista perintöä aikaisemmista elämänvaiheistaan. Tämä avaa periaatteessa mahdollisuuksia eri-ikäisten keski- näiselle ymmärtämiselle ja kanssakäymiselle, ellei noita mahdollisuuksia käytän- nössä tukahduteta kulttuurisesti.

Kolmannessa iässä olevien määrä kasvaa ja väestö vanhenee kaikkialla Suomes- sa, mutta väestön ikärakenteessa ja sen muutosvauhdissa on myös paljon alu- eellista vaihtelua. Katse kannattaa kohdistaa niihin kuntiin ja seutukuntiin, jotka käyvät muutoksessa edellä. Niissä voi pilotoida uusia toimintatapoja, ja niiden kokemuksista voivat muut oppia.

Väestömuutokset vaikuttavat suoraan sosiaaliseen elämään. Miesten kirieissä hiljalleen kiinni naisten etumatkaa elinajan pituudessa kasvaa vanhojen avio- parien määrä, mikä vaikuttaa keskinäisen huolenpidon ja omaishoidon mahdolli- suuksiin. Vanhuus ei tulevaisuudessa ole aivan niin sukupuolittunutta kuin se nykyisin on miesten vanhetessa pääasiassa parisuhteessa ja naisten yksin asu- en.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Palvelukeskustoiminta on hyvä esimerkki siitä, miten erilaiselta toiminta näyttää riippuen siitä, katsotaanko sitä medisiinisen vai sosiokulttuurisen vanhuuskäsityksen näkökulmasta. Vaikka ter- veys on mitä tärkein vanhenevien ihmisten elämänlaatuun vaikuttava resurssi, hyvää vanhene- mistä ei silti pidä redusoida yksin terveydeksi.

<sup>5</sup> Esimerkiksi Helsingissä 66 prosenttia eläkeikäisistä (65 vuotta täyttäneistä) miehistä on naimisis- sa, kun naisista peräti 76 prosenttia on yksinasuvia, siis leskiä, eronneita tai naimattomia. Eläke- ikäisiä miesleskiä on vain viidesosa avioliitossa olevien eläkeläismiesten määrästä, mutta eläke- ikäisiä naisleskiä on lähes puolitoistakertaisesti avioliitossa eläviin naisiin verrattuna ja lähes neljä viidennestä siitä, mitä eläkeikäisiä miehiä on yhteensä. (ks. Helsingin kaupungin tilastollinen vuo- sikirja 2001, 33–34.)

Kolmas ikä on osittain kielellinen konstruktio, mutta siltäkin osin se on todellinen ilmiö. Ei ole yhdentekevää, millaisia kuvia vanhenemisesta, eläkeläiselämästä ja vanhuudesta vallitsee, sillä nuo kuvat ovat ajattelumme ja toimintaamme vaikuttavaa ympäristöä.

Kolmas ikä on aikaisempaa myönteisempää vanhuuden kuvaa edistävä käsite. Se kapinoi mekaanista elämänkaariajattelua vastaan, jossa elämän jälkipuolisko näyttäytyy alamäkenä. Toisaalta myönteisetkään käsitteet eivät ole viattomia, sillä pahimmillaan niillä voi olla kielteisiäkin seurauksia. Kolmannen iän käsitteen kenties pahin ongelma on, että sen levitessä raja neljäljanteen ikään nousee ehkä sitäkin jyrkempänä ja varsinainen vanhuus piirtyy kolmannen iän käänteiskuvana.<sup>6</sup> Kun varhaisvanhuus konstruoidaan aktiiviseksi elämäksi ja iloiseksi asiaksi, tähän konstruktioon mahtumaton vanhuus näyttäytyy sitäkin surkeampana ja surullisempana. Mitä vauhdikkaampaa ja aktiivisempaa on kolmannessa iässä olevien elämä, tai mitä jännittävämpiä ovat sitä koskevat kulttuuriset kuvat, sitä pahempaan paitsioon voivat joutua ne, jotka eivät pysty tai halua elää näiden kuvien mukaisesti. Ikääntymisen politiikalle asettuva vähimmäisvaatimus on se, ettei lyödä kiilaa eri ikäryhmien väliin.

## Lähteet

- Airaksinen, T. (2002): Vanhuuden ylistys. Otava, Helsinki.
- Biggs, S. (1999): The mature imagination. Dynamics of identity in midlife and beyond. Open University Press, Buckingham.
- Freedman et al (2002). A systematic review. JAMA 288:3137–3146.
- Gilleard, C. & Higgs, P. (2000): Cultures of Ageing. Self, citizen and the body. Prentice Hall, Pearson Education, Harlow.
- Helsingin kaupungin palvelukeskustutkimus (2002). Helsingin kaupungin tietokeskus, tutkimuskatsauksia 2002:2.
- Helsingin kaupungin tilastollinen vuosikirja 2001.
- Hyypä, M. T. (2002): Elinvoimaa yhteisöstä. Sosiaalinen pääoma ja terveys. PS-kustannus, Jyväskylä.
- Jyrkämä, J. (2001): Vanheneminen ja vanhuus. Teoksessa J. Jyrkämä & A. Sankari, toim.: Lapsuudesta vanhuuteen. Iän sosiologiaa. Vastapaino, Tampere, 267–314.
- Karisto, A. (2002a): Kolmannen iän käsitteestä ja sen käytöstä. Gerontologia 16, 3, 138–142.
- Karisto, A. (2002b): Palvelukeskuksilla on paikkansa. Julkaisussa Helsingin kaupungin palvelukeskustutkimus. Helsingin kaupungin tietokeskus, tutkimuskatsauksia 2002:2, 131–167.

---

<sup>6</sup> Tässäkin kirjoituksessa käytetty sanapari "varsinainen vanhuus" vahvistaa itsessään mielikuvaa siitä, että vanhuus on "varsinaisesti" jotakin perin surkeaa.

- Karisto, A. & Konttinen, R. (2004): Kotikatua, kotiruokaa, kaukomatkailua. Tutkimus ikääntyvien elämäntyylistä. Palmenia-kustannus, Helsinki.
- Konlaan, B. (2001): Cultural experience and health. The coherence of health and leisure time activities. Umeå Univ.
- Laslett, P. (1989): A fresh map of life. The emergence of the third age. Weidenfield and Nicolson, London.
- Mannila, S. (1992): Saira-rooli. Teoksessa A. Karisto & E. Lahelma & O. Rahkonen (toim.): Terveys sosiologia. WSOY, Juva; 183–190.
- Martelin, T. (2002): Elinajan ja toimintakyvyn muutokset ja erot hyvin iäkkäillä. Luento kurssilla "Myöhäisvanhuus tutkittavana", Helsingin yliopiston sosiaalipolitiikan laitos 26.3.2002.
- Parsons, T. (1951): The Social System. Free Press, Glencoe, Ill.
- Phillipson, C. (1987): The transition to retirement. Teoksessa Cohen, Gaynor (ed.): Social Change and the Life Course. Tavistock Publications, London.
- Sankari, A. (2004): Ikääntyvä tietoyhteiskunnassa. Kulttuuriset ajattelutavat ja sosiaalinen tila. SoPhi 88, Jyväskylä.
- Saurama, L. (2004): The experience of early exit. A comparative study of the reasons for and consequences of the early retirement in Finland and Denmark. Väitöskirjakäsikirjoitus, Turun yliopisto, sosiaalipolitiikan laitos.
- Sihvonen, A-P. (2003): Sairastavuus ja toimintakykyinen elinaika. Teoksessa E. Heikkinen & T. Rantanen, toim.: Gerontologia. Duodecim, Helsinki (ilmestyy)
- Sulander, T. (2004): Functional ability and health behaviour: changes and sociodemographic associations among the Finnish elderly people, 1985–2003. Väitöskirjakäsikirjoitus, Helsingin yliopisto, yhteiskuntapolitiikan laitos.
- Suomen tilastollinen vuosikirja 2001. Tilastokeskus, Helsinki.

## 4 IKÄÄNTYNEIDEN KULUTUSKÄYTTÄYTYMINEN: MITEN TULEVAISUUDEN ELÄKELÄISET KULUTTAVAT?

*Jaakko Kiander, Marja Riihelä ja Risto Sullström*

### 4.1 Johdanto: tulevaisuuden varakkaat eläkeläiset

Niin sanotut suuret ikäluokat ovat tulossa eläkeikään vuoden 2010 tienoilla. Tämä demografinen muutos merkitsee huomattavaa eläkeläisten lukumäärän kasvua. Lähitulevaisuuden uusiin eläkeläisiin liitetään usein mielikuva tai toive aktiivisesta ja kuluttamaan tottuneesta kansanosasta; onhan odotettavissa, että he ovat terveempiä ja varakkaampia kuin aiemmat eläkeläissukupolvet, ja siten halukkaampia käyttämään rahaa. Kansantalouden kannalta on tärkeää, kuinka suuret ikäluokat tulevat eläköidyttyään käyttäytymään markkinoilla sekä kuluttajina että säästäjinä. Tämä vaikuttaa myös siihen, millainen on heidän asemansa niin tulonsiirtojen saajina ja julkisten palveluiden käyttäjinä kuin veronmaksajinakin.

Eläkeläisten lukumäärän kasvu ja samanaikainen työeläkejärjestelmän kypsyemisestä johtuva keskimääräisten eläkkeiden nousu lisäävät paitsi eläkemenoja myös eläkeläisiltä saatavia verotuloja tulevaisuudessa. 1960-luvulla perustetun työeläkejärjestelmän kypsyminen merkitsee sitä, että yhä useampi eläkkeelle siirtyvistä on oikeutettu täysimääräiseen työeläkkeeseen. Tästä seuraa, että ikääntyneiden keskimääräinen tulotaso kohoaa lähitulevaisuudessa jonkin verran suhteessa työikäisiin. Eläkeläisten parantuvan tulotason voi olettaa johtavan myös eläkeikäisten kulutuskysynnän kasvuun. Kokonaiskulutuksen kasvun kannalta väestön ikääntyminen on kuitenkin ensisijaisesti kielteinen ilmiö, koska eläketason parantumisesta huolimatta työikäisten määrän odotettavissa oleva väheneminen hidastaa kansantalouden käytettävissä olevien tulojen kasvua. Tällöin myös kulutuksen kasvun on hidastuttava – kuinka paljon, riippuu tulevaisuuden eläkeläisten kulutusalttiudesta.

Eläkeikäisten kulutuksesta valtaosa muodostuu erilaisista palveluista. Jotkut ovatkin toiveikkaasti arvelleet, että suurten ikäluokkien eläkkeelle siirtyminen kasvattaisi kysyntää juuri seniori-ikäluokalle suunnatuille palvelutuotteille, mikä samalla loisi edellytyksiä uuden työllistävän yritystoiminnan syntymiselle. Yksityisten terveys- ja hoivapalvelujen samoin kuin matkailupalvelujen kysynnän kasvu voisivat olla seurauksia tällaisesta rakennemuutoksesta. Kokonaiskysynnän kasvu ei kuitenkaan nopeudu, jos tulevien vuosien eläkeläiset ovat yhtä säästäväisiä kuin aiemmat ikäluokat. Tällöinkin väestön ikääntyminen johtaisi elinkeinorakenteen muutokseen mutta ei kysynnän kasvuun. Kulutuksen rakennemuutoksen seurauksena supistuvia toimialoja voi tällöin olla enemmän kuin

kasvavia. Väestön ikääntyminen ja eläkeläisten suhteellisen osuuden kasvu vähentää todennäköisesti rakentamista ja kulutustavaroiden – varsinkin kestokulutustavaroiden – kysyntää, mikä tulee heijastumaan myös näiden toimialojen työllisyyteen. Missä määrin näin tapahtuu, riippuu luonnollisesti sekä yleisestä talouskehityksestä että eläkeikäisten kulutuspäätöksistä.

Eläkeiän saavuttaessaan kotitaloudet saavuttavat myös tyypillisesti elinkaarensa suurimman varallisuuden. Osin juuri tähän tosiseikkaan perustuu toiveikkaus tulevaisuuden eläkeläisten nykyistä suuremmista kulutusmahdollisuuksista. Suomessa kotitalouksien varallisuus kuitenkin tarkoittaa yleensä verrattain vaatimattoman joskin velattoman asunnon ja mahdollisen kesämökin omistamista. Sen sijaan finanssivarallisuutta eli arvopapereita ja talletuksia suomalaisilla kotitalouksilla on vain vähän. Tulevaisuudessa finanssivarallisuuden merkitys on kuitenkin kasvamassa, koska asuntovarallisuuden osuus omaisuudesta vähenee tyypillisesti varallisuuden kasvun myötä (ks. esim. Lassila ym. 2002). On kuitenkin epäselvää, millaiseksi suomalaiseläkeläisten varallisuusasema ja kulutustotumukset muodostuvat tulevina vuosikymmeninä. Seuraavassa tähän kysymykseen yritetään hakea osittaista vastausta tarkastelemalla kulutuksen ja säästämisen ikäprofileja ja niiden muutosta.

## 4.2 Säästämisen ja kulutuksen vaihtelu elinkaaren aikana

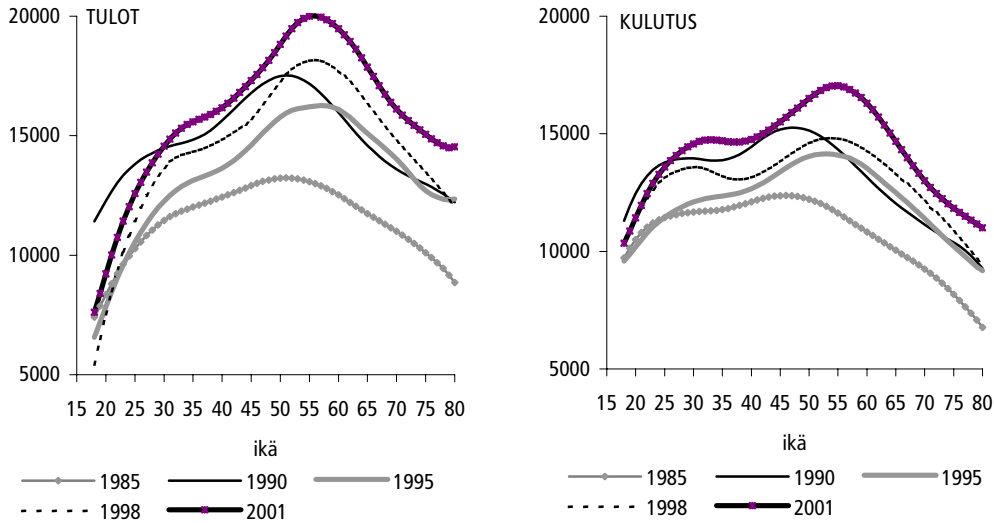
Taloustieteen piirissä on jo kauan sitten muodostettu hypoteeseja ja malleja siitä, kuinka kotitaloudet tekevät säästämis- ja kuluttamispäätöksiä elinkaaren eri vaiheissa. Tunnetuimpia niistä ovat pysyväistulohypoteesi (Friedman 1957) ja elinkaarihypoteesi (Ando ja Modigliani 1963). Milton Friedmanin pysyväistulohypoteesin mukaan kotitaloudet pyrkivät mitoittamaan kulutuksensa niin, että se vastaa niiden pysyvää tai keskimääräistä tuloa. Elinkaarimallissa taas lähtökohtana on selkeämmin tulojen ja varallisuuden optimaalinen jakaminen kulutukseksi elinkaaren aikana. Molempien selitysmallien mukaan säästämisen (ja tarvittaessa myös velkaantumisen) avulla pyritään tasaamaan tulojen vaihtelusta aiheutuvia muutoksia kulutuksessa. Tällöin kotitalouksien voi olettaa säästävän osan tuloistaan silloin kun tulot ovat suurimmillaan parhaassa työiässä, ja taas kuluttavan näitä säästöjä eläkkeellä ollessaan, jolloin tulot ovat aiempaa pienemmät. Vastaavasti taas opiskelijat tasaavat elinkaarikulutustaan ottamalla opintolainaa, joka myöhemmin maksetaan pois suuremmista tuloista.

Kulutushypoteesit tuottavat helposti käyttäytymismallin, jossa eläkeläisten säästäminen on negatiivista (toisin sanoen kulutusmenot ovat suuremmat kuin tulot) ja aiemmin kasautunutta varallisuutta vähitellen puretaan. Käytännössä näin ei kuitenkaan kovin yleisesti tapahdu. Eläkeiässä säästöjen ja omaisuuden kuluttamisesta voidaan pidättäytyä, jos jälkipolville halutaan jättää perintöä ja jos halutaan varautua odottamattomiin terveydenhoitomeneihin. Perintö- ja varautu-

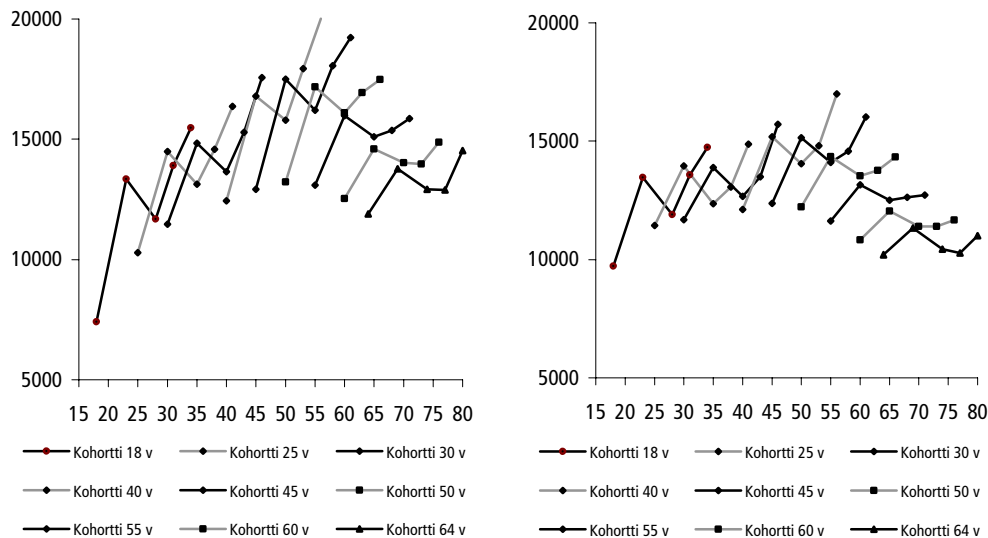
mismotiivit puhuvat sen puolesta, että aiemmin kerättyä varallisuutta ei kuluteta eläkevuosina. Tästä huolimatta tuntuisi kulutuksen tasaamisen kannalta mielekkäältä, että eläkkeelle siirryttäessä ja tulojen supistuessa säästämistä alenisi. Toisin sanoen tulojen vähentyessä kulutusta tasattaisiin niin, että aiempaa pienempi osa tuloista säästettäisiin. Tästä seuraisi, että tulojen pienentyessä kulutukin supistuisi, mutta ei kuitenkaan niin paljon kuin tulot.

Todellisuus ei kuitenkaan aina ole teorioiden mukainen. Eri ikäryhmien tulojen ja kulutuksen tarkastelu osoittaa, että Suomessa kotitaloudet toimivat toisin kuin kansantaloustieteen perinteiset kulutusteoriat olettavat: eläkkeelle jäädessään suomalaisten säästämistä nousee. Toisin sanoen tulojen pienentyessä säästäminen lisääntyy ja kulutus supistuu voimakkaasti. Suomalaisten eläkeläiskotitalouksien säästämiskäyttäytymisessä ei ole tilastoissa havaittavissa merkittävää muutosta työikäisiin verrattuna, vaan varallisuus tyypillisesti kasvaa edelleen eläkeaikana tulojen pienentymisestä huolimatta. Tulojen supistuessa kulutus sopeutuu, ei säästäminen. Tämä osoittaa, että eläkeläiskotitaloudet pitävät riittävän varallisuustason ylläpitämistä tärkeämpänä kuin kuluttamista.

**Kuvio 4.1** Tulojen ja kulutuksen ikäprofiilit vuosina 1985–2001.



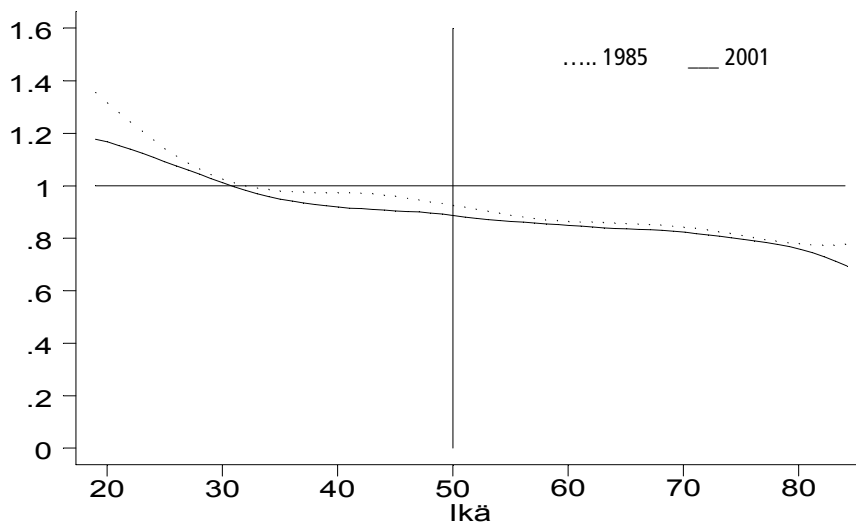




Oheisiin kuvioihin on piirretty Tilastokeskuksen kulutustutkimuksesta saadut ikäryhmittäiset tulo- ja kulutusprofiilit. Kuvioista voidaan nähdä, että vuodesta 1985 vuoteen 2001 mennessä tulot ja kulutus ovat nousseet noin 50 prosenttia. Ikäprofiilit ovat sen sijaan pysyneet muodoltaan suhteellisen vakaina. Tulot ja kulutus nousevat selvästi myöhäiseen keski-ikään eli noin 55-vuotiaaksi saakka. Elinkaaren huipputaso on vähitellen siirtynyt hieman myöhemmäksi ja tällä hetkellä huippu saavutetaan noin 55-vuotiaana. Sen jälkeen tulot alkavat laskea eläkkeelle jäämisen vuoksi. Ikävuosien 55 ja 65 välillä tapahtuva eläköityminen supistaa kotitalouksien käytettävissä olevia tuloja noin neljänneksellä. Kulutus sen sijaan supistuu samaan aikaan suhteellisesti enemmän, jopa yli 30 prosenttia. Tämä merkitsee sitä, että tulojen supistuessa entistä suurempi osa tuloista säästetään. Tässä suhteessa ei ole tapahtunut mainittavaa muutosta vuosien 1985 ja 2001 välillä. Eläkkeelle jääminen näyttää edelleen merkitsevän selvää siirtymää pois työssä käyvien kulutuskeskeisestä elämäntavasta kohti niukempaa eläkeläisille tyypillistä elämäntyyliä.

Samaa ilmiötä voidaan tarkastella kulutusalttiuden ikäprofiilin avulla (ks. kuvio 4.2). Kuvioista 4.2 voidaan nähdä, että alle 30-vuotiaat kuluttavat enemmän kuin ansaitsevat. Tämän jälkeen kuluttajista tulee nettosäästäjiä. Kulutusalttiutus alenee tasaisesti iän myötä. Yli 80-vuotiaat kuluttavat enää vain 2/3 tuloistaan. Vuodesta 1985 vuoteen 2001 kulutusalttiuden ikäprofiilissa ei tapahtunut merkittävää muutosta. Sen sijaan kulutusalttiutus väheni ja säästäminen lisääntyi kaikissa ikäryhmissä.

**Kuvio 4.2** Kulutusalttiuden ikäprofiilit vuosina 1985 ja 2001.



### 4.3 Muuttuuko eläkeläisten kulutuskäyttäytyminen tulevaisuudessa?

Eläkeläisten korkea säästämisaste ja sen suhteellinen muuttumattomuus herättävät joukon kysymyksiä. Mitkä tekijät aiheuttavat suomalaiseläkeläisten niukalta näyttävän elämäntavan? Tulevaisuutta ajatellen on mielenkiintoista pohtia sitä, ovatko myös vuoden 2010 tienoilla eläkkeelle jäävät suuret ikäluokat yhtä säästävisiä kuin nykyiset eläkeläiset.

Suomalaisten kotitalouksien kulutuksen ikäprofiili näyttää verrattain vakaalta ja se muuttuu vain hitaasti. Ikäprofiilin erikoisin piirre on eläkeikäisten suuri säästämisalttius. Eläkeikäisillä ei näytä olevan halua tai uskallusta pitää yllä entistä kulutustasoa. Tämä voi johtua monesta seikasta eikä se välttämättä ole epärationaalista, vaikka pinnallinen talusteorian soveltaminen voikin antaa sellaisen kuvan.

Yksi mahdollisuus selittää ilmiötä on tukeutua behavioristiseen taloustieteeseen ja nähdä kulutus- ja säästämisspäätökset pikemminkin elämäntapa- ja tottumis-kysymyksinä kuin optimointiongelmina. Kulutus ja säästäminen – varsinkin vanhemmalla iällä – voivat perustua pitkälti jo aiemmin opittuun elämäntapaan. Viime vuosikymmeniin asti suomalaisten elämäntapaa ovat leimanneet aikanaan niukoissa oloissa opitut säästävyyttä ja niukkuutta korostavat kulutustottumukset ja taloudellinen epävarmuus. Tässä suhteessa tilanteen pitäisi kuitenkin vähitel-

len muuttua kun aikuisikänsä kulutusyhteiskunnassa eläneet (eli 1950–1960-luvuilla syntyneet ja sitä nuoremmat) aikanaan saavuttavat eläkeiän. Jo suurten ikäluokkien eläköityessä voi säästämiskäyttäytyminen muuttua.

Tottumuksia tärkeämpi kulutukseen vaikuttava tekijä voi olla tulotason ja varallisuuden kehitys. Jos tulevaisuudessa eläköitymisikä kohoaa nykyisestä asetettujen tavoitteiden mukaisesti, on seurauksena sekä eläketason paraneminen että eläkeläiskotitalouksien suurempi finanssivarallisuus. Suuremmat tulot auttavat nostamaan kulutusta vaikka säästämistä ei alenisikaan. Korkeampi varallisuus voi lisäksi mahdollistaa alhaisemman säästämistason.

Niin ikään tärkeitä eläkeikäisten kulutusta rajoittavia tekijöitä ovat varautuminen riskeihin ja halukkuus jättää perintöä jälkipolville. Myös näissä tekijöissä voi tapahtua muutoksia tulevaisuudessa.

#### 4.4 Mitkä tekijät selittävät korkeaa säästämistä?

Eräs eläkeikäisten kulutusta rajoittava tekijä saattaa olla epävarmuus sosiaaliturvan riittävyydestä. Tutkimusten mukaan ikääntyneille on tyypillistä riskien yliarviointi ja voimakas riskinkarttaminen. Säästämällä halutaan ehkä varautua epätodennäköisiin uhkiin kuten eläketurvan mahdolliseen heikkenemiseen tai yllättävän suuriin sairauskuluihin. Tällainen varautumismentaliteetti tai sen kasvu voi olla seurausta 1990-luvulla luodusta "kriisitietoisuudesta", julkisten palvelujen heikentyneestä saatavuudesta ja kohonneista lääkekuluista. 1990-luvulla toteutetut heikennykset eläketurvaan ja sosiaali- ja terveystalouteen sekä kasvaneet potilasmaksut ovat saattaneet lisätä eläkeläisten taloudellista epävarmuutta. Hyvinvointivaltion lupauksiin ei enää luoteta täysimääräisesti, koska valtio voi kuitenkin yksipuolisesti rikkoa hyvinvointivaltion taustalla olevaa impliittistä (eli lausumatonta) "sukupolvisopimusta" (ts. aiempaa käsitystä siitä, että luvatut eläkkeet maksetaan ja että tarvitsevat saavat hoitoa).

On luonnollista, että lisääntynyt epävarmuus sosiaaliturvan tasosta tulevaisuudessa johtaa säästämisen nousuun. Eläkejärjestelmään tehdyt indeksiheikennykset ovat myös alentaneet odotettavissa olevan eläkevarallisuuden tasoa aiempiin odotuksiin verrattuna, mikä myös lisää tarvetta säästämiseen.

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

käaikaissäästämisellä. Pitkäaikaissäästämisen verokohtelun uudistus on toistaiseksi kuitenkin kesken.

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

Eräs tapa ottaa pääomia käyttöön on käänteinen asuntolaina. Suomessakin on muutaman vuoden ajan ollut mahdollisuus tähän, mutta oman asunnon omistusoikeudesta luopumista ei yleisesti pidetä kovin houkuttelevana vaihtoehtona. Usein myös perinnönjättömotiivi puoltaa nimenomaan asuntovarallisuuden säilyttämistä.

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

Ehkä tärkein korkea säästämistä ylläpitävä tekijä on se, että toistaiseksi suomalaiset kotitaloudet – myös eläkeläiskotitaloudet – ovat varsin vähävaraisia muihin teollisuusmaihin verrattuna. Koska keskivertoperheillä ei ole mainittavaa finanssivarallisuutta, on säästäminen vähäisistäkin tuloista kotitalouksien kannalta järkevää varautumista tuleviin riskeihin. Usein vedotaan siihen, että lähitulevaisuuden eläkeläisillä on aiempaa enemmän varallisuutta, koska heidän hallussaan on huomattavasti varallisuutta. Tämä näkökanta unohtaa sen, että suomalaisten asuntovarallisuus on loppujen lopuksi suhteellisen vaatimatonta. Lisäksi asuntovarallisuuttakin uhkaavat kasvavat peruskorjauskulut ja todennäköisesti lisääntyvät kiinteistöverot, joihin on taas varauduttava keräämällä finanssipääomaa.

Ikäihmisten kulutusprofiilit todennäköisesti tervehtyvät vasta sitten, kun kotitaloudet alkavat olla riittävän varakkaita. Säästämistään voi olettaa alenevan ja eläkeikäisten kulutustason olennaisesti nousevan vasta siinä vaiheessa, kun eläkeläiskotitalouksille on kertynyt riittävästä finanssivarallisuutta ja vakuutusturvaa. Tulotason ja eläkkeiden reaaliarvon vähitellen noustessa tähän on mahdollisuuksia, mutta hyvänkin taloudellisen kehityksen oloissa muutos on hidas. Tällä hetkellä kehitys on menossa tähän suuntaan, mutta varallisuuden kasautuminen vie aikaa.

## 4.5 Muuttuuko kulutuksen rakenne?

Väestön ikääntymisen voi odottaa vaikuttavan jonkin verran kulutuksen rakenteeseen. Eri ikäiset kotitaloudet kuluttavat rahansa eri kohteisiin.

Ehkä tärkein ero työikäisten ja eläkeikäisten kotitalouksien välillä on se, että huomattava osa työikäisistä on asuntovelallisia. Tästä syystä heidän asumismenonsa ovat suhteellisen korkeat. Valtaosa eläkeläisistä taas asuu velattomissa omistusasunnoissa, mistä syystä heidän asumismenonsa ovat muita väestöryhmiä pienemmät. Eläkeläiset käyttävät myös muita väestöryhmiä vähemmän rahaa kestokulutustavaroiden hankintaan.

Eläkeläiskotitalouksien kulutustaso on selvästi alhaisempi kuin työssäkäyvillä. Toisaalta eläkeläiset käyttävät kulutuksestaan muita ryhmiä suuremman osan erilaisten palvelujen ostamiseen. Eläkeläiskotitalouksien lukumäärän kasvu tulevina vuosina tulee johtamaan palveluiden kysynnän kasvuun.

Niin sanottuun kolmanteen ikään kuuluvat aktiiviset eläkeläiset käyttävät tulevaisuudessa todennäköisesti varsin runsaasti rahaa matkailuun ja siihen liittyviin palveluihin. Suomen talouden kannalta riskinä on se, että huomattava osa tästä kysynnästä suuntautuu ulkomaille. Kasvun ja työllisyyden kannalta olisi hyvä, jos kotimaahan voitaisiin luoda hinnaltaan ja laadultaan kilpailukykyisiä kohteita eläkeläisten matkailulle.

Tulevaisuudessa yli 80-vuotiaiden määrä tulee moninkertaistumaan. Tässä ikäryhmässä matkailu alkaa olla vähäisempää ja erilaiset sosiaali- ja terveystaloudet korostuvat. Tulevaisuuden vanhusväestöllä on enemmän rahaa käytössään kuin vastaavalla ikäryhmällä nykyään. On odotettavissa, että tämä ryhmä luo kysyntää hyvätasoisille yksityisen sektorin palveluille.

### Lähteet

Ando, A. & Modigliani, F. (1963): The 'Life Cycle Hypothesis' of saving: aggregate implications and tests. *American Economic Review*, 53(1).

Friedman, M. (1957): *A theory of consumption function*. Princeton University Press.

Lassila, J. & Rantala, O. & Valkonen, T. (2002): *Varallisuus, verotus ja väestön ikääntyminen*, Kela, sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia nro 70 ja ETLA, B 194. Helsinki.

Valkonen, T. (2002): *Väestön ikääntyminen ja verotus*. ETLA, B 190. Helsinki.

## 5 KOLMAS IKÄ KANSANTALOUDELLISESTA NÄKÖKULMASTA

*Tarmo Valkonen*

Kolmas ikä muodostaa huomattavan osan useimpien yksilöiden elinkaaresta. Myös kansantalouden kannalta on tärkeää kuinka paljon näitä ihmisiä on, kuinka he käyttäytyvät markkinoilla ja millainen on heidän asemansa toisaalta tulonsiirtojen saajina ja julkisten palvelujen käyttäjinä ja toisaalta veronmaksajina.

Kolmannen iän taloudellisen merkityksen kuvaamista vaikeuttaa käsitteiden horjuvuus. Laajimpien käsitteellistysten mukaan ikävaihe alkaa jo 50 ikävuoden jälkeen ja on riippumaton työmarkkina-asemasta. Vanhimmillaan sen on katsottu ulottuvan 94 ikävuoteen. Tässä katsauksessa kolmannella iällä tarkoitetaan vaihetta joka alkaa palkkatyön lopettamisen jälkeen ja päättyy vanhuuteen. Käsitteen tarkempi määrittely vaikuttaa politiikkaan, mutta politiikalla on myös vaikutusta käsitteen sisältöön. Käsite ei todennäköisesti pysy myöskään ajassa vakiona. Tulojen kasvu ja toimintakyvyn säilyminen pitempään laajentavat ikävaihetta ja siirtävät sitä myöhemmälle iälle.

On tärkeää huomata, että tällaista jaksoa ei historiallisessa mielessä ole yleensä aiemmin ollut. Tämä johtuu siitä, että elinikä oli aiemmin paljon lyhyempi ja työtä tehtiin kykyjen mukaan koko elinkaaren ajan. Vielä nytkin ikävaiheen taloudellinen rooli vaihtelee yksilöllisesti tulojen, terveyden, toimintakyvyn ja aktiivisuuden mukaan.

### **Kolmas ikä ja palkkatyö**

Julkisen talouden pitkän aikavälin tasapainoa koskevan keskustelun yksi tärkeimmistä aiheista on viime aikoina ollut ikääntyneiden työllisyysasteiden nosto. Eläkeuudistuksissa on pyritty vähentämään eläkkeelle jääntä ennen vanhuuseläkeikää nostamalla muiden eläkeuotojen alaikärajoja ja lisäämällä eläkeoikeuksien karttumia. Erityisesti eläkkeelle pääsyn vaikeuttamisella odotetaan olevan merkittäviä positiivisia vaikutuksia työllisyysasteisiin. Lakisääteisen eläkeiän ylittäneiden työvoiman tarjonta on ainakin toistaiseksi marginaalista työmarkkinoiden näkökulmasta, vaikka kyse on usein korkeasti koulutetuista osaajista.

Tulevaa ikääntyneiden työmarkkinapanosta arvioitaessa muuttujina ovat eläkesääntöjen lisäksi ikäluokkien koko, halukkuus osallistua työmarkkinoille ja työvoiman kysyntä. Näistä suurten ikäluokkien tulo eläkeikään lisää ikääntyneiden työntekijöiden määrää jonkin verran, jos osallistumisasteet pysyvät ennallaan. Halu vapaa-ajan lisäämiseen elinkaaren aikana on kasvanut samaan aikaan kun tulojen kasvu on antanut mahdollisuuden vähentää osallistumista työmarkkinoille. Ihmisillä on myös selkeä käsitys (oikea tai väärä) siitä, että eläke on ansaittu

työllä ja velvoitetta ottaa vastaan työtä kodin ulkopuolella ei enää ole eläkkeelle jäännin jälkeen. Näin kolmatta ikäänsä elävien kansalaisten osallistuminen työn kautta on perustuttava vapaaehtoisuuteen. Toki kannusteita voidaan luoda ja asenteita pyrkiä muokkaamaan, mutta toimintaa ei voida yhteiskunnan taholta mitoitaa halutun suuruisiksi.

Työvoiman tulevaan markkinakysyntään vaikuttaa kaksi trendiä. Toinen on työvoiman pienenemisen aiheuttama työvoimapula ja toinen on jatkuva tehokkuuden nostamistavoite sekä yksityisellä että julkisella sektorilla. Työnantajien sopeutuminen näihin haasteisiin tapahtuu usean kanavan kautta. Parhaat yritykset saavat nuorista hyvin koulutetuista uusista ikäluokista täydennyksensä. Muiden työnantajien näkökulmasta on keskeistä se, miten hyvin jäljelle jäävän työvoiman kustannukset vastaavat tuottavuutta.

Ikääntyneen työvoiman haluttavuutta voidaan parantaa sallimalla palkkojen määräytyä tuottavuuden mukaan, tukemalla matalan tuottavuuden työtä julkisen sektorin tulonsiirroin tai nostamalla työn tuottavuutta koulutuksen avulla. Kaikkia näitä keinoja käytettäneen, mutta niihin liittyy ongelmia ja kustannuksia. Ilman näitä vaikeuksia keinot olisivat laajemmassa käytössä jo nykyisin. Yrityksillä ei ole erityistä motiivia tukea ikääntyvien työllisyyttä jos se on heikommin kannattavaa verrattuna muihin toimintavaihtoehtoihin, kuten tuotannon siirtämiseen ulkomaille tai työtä säästävien innovaatioiden käyttöönottoon.

Yksi suurten ikäluokkien eläkkeelle siirtymisen synnyttämistä keskustelunaiheista on se, kuinka paljon korvaamatonta inhimillistä pääomaa jää pois työmarkkinoiden käytöstä. Asiaa ei ole mitattu. Kovin merkittävästä ilmiöstä tuskin on kysymys, koska se olisi muutoin synnyttänyt mittavan mentorointiaallon yrityksissä. Useimpien töiden luonteen muuttuminen pitkää koulutusta edellyttäväksi on vähentänyt vanhan tiedon käyttökelpoisuutta. Lisäksi työpaikoille jää edelleen keski-ikäistä työvoimaa, jolla on periytyvää tietoa käytössä.

### **Kolmas ikä ja vapaaehtoistyö**

Eläkeläisten osallistuminen kodin ulkopuoliseen työhön toteutuu usein muutoin kuin avoimilla työmarkkinoilla. Vuoden 2000 ajankäyttötutkimuksen mukaan 55–64-vuotiaat käyttivät keskimäärin hieman alle puoli tuntia päivässä vapaaehtoistyöhön (Huovinen ja Piekkola 2002). Heistä edelleen ansiotyössä olevat tekivät vapaaehtoistyötä 15–20 minuuttia päivässä. Muiden kuin työkyvyttömyyseläkkeellä olevien eläkeläisten vastaava ajankäyttö oli 35–40 minuuttia päivässä. Vapaaehtoistyön määrä siten kaksinkertaistui jäätäessä vanhuuseläkkeelle. Työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyminen lisää vastaavasti noin 50 prosentilla vapaaehtoistyötä.

Tästä voidaan päätellä, että työiässä olevat eläkeläiset tarjoavat vapaaehtoistyötä noin 2–3 työviikon verran enemmän vuodessa kuin työssä olevat samanikäiset. Työpanoksen kansantaloudellisen merkityksen arviointi edellyttäisi työn tuottavuuden mittaamista ja vastaavan markkinatuotannon hintojen käyttöä. Edellä esitettyjen lukujen valossa on kuitenkin ilmeistä että vuodenkin myöhennys eläkkeelle jäännissä on markkinahinnoilla mitattuna arvokkaampaa kuin koko kolmannen iän vapaaehtoistyö, jos sitä harrastetaan keskimääräisen verran. Onkin mahdollista että taloudellisen roolin näkökulmasta kolmannen iän työn tarjonnassa tärkeintä on sosiaalisten verkostojen ylläpito ja tekijöiden oman terveyden ja toimintakyvyn paraneminen.

### **Kolmas ikä ja pääoma**

Kolmannen iän saavuttaneille yksilöille on tyyppillistä elinkaaren varallisuuden maksimin saavuttaminen. Keskeisin varallisuusmuoto on oma asunto. Muiden kuin asuntoinvestointien rahoituksen näkökulmasta tarpeellisen finanssivarallisuuden määrä ei ole kovin suuri. Toisaalta tulevaisuudessa sen merkitys on kasvamassa, koska asuntoparallisuuden osuus omaisuudesta vähenee tyyppillisesti varallisuustason nousun myötä (Lassila ym. 2002). Toisaalta ikärakenteen vanheneminen saattaa merkitä kansantalouden riskinottohalukkuuden heikkenemistä, millä voi olla kasvua hidastava vaikutus.

Uusiin eläkeläisiin liitetään usein mielikuva aktiivisesta ja kuluttamaan tottuneesta kansanosasta. Eläkeläisten säästämiskäyttäytymisessä ei kuitenkaan ole tilastoissa havaittavissa muutosta kolmannen iän laajenemisen myötä, vaan varallisuus tyyppillisesti edelleen kasvaa hieman eläkeaikana.

Yksilöiden varallisuuteen lasketaan joskus myös kertyneet eläkeoikeudet. Koko kansantalouden kannalta tämä on oikeutettua vain silloin kun eläkkeet on rahoitettu. Suomen työeläkkeiden rahastointiaste on noin neljännes, eikä sen odoteta muuttuvan olennaisesti tulevaisuudessa.

### **Kolmas ikä ja hyödykemarkkinat**

Ikääntyneiden tulotason arvioidaan kasvavan tulevaisuudessa hieman suhteessa työikäisiin eläkejärjestelmän kypsyminen myötä. Hyödykemarkkinoiden kannalta tärkeämpää on kuitenkin ikäluokkien koon vaihtelu, joka tuo huomattavan määrän lisää eläkeläiskuluttajia lähivuosina. Toisaalta kokonaiskulutuksen kasvun kannalta väestön ikääntyminen on pikemminkin negatiivinen uutinen, koska työikäisten määrän väheneminen alentaa kansantalouden käytettävissä olevien tulojen kasvua.



Kolmannen iän kulutuksesta valtaosa on palveluja. Paljon on keskusteltu siitä, synnyttääkö suurten ikäluokkien eläkeläistyminen kysyntää nimenomaan tälle ikäluokalle suunnatuille tuotteille, mikä mahdollistaisi uuden yrittäjätoiminnan syntyminen. Yksityisten terveys- ja hoivapalvelujen kysynnän kasvu antaa viitteitä tähän suuntaan. Toisaalta jos kulutuksen kokonaiskasvu ei nopeudu, muutoksessa häviäviä toimialoja voi olla enemmän kuin voittavia.

### **Kolmas ikä ja julkinen talous**

Väestön ikääntyminen vähentää tuloverojen ja lisää kulutusverojen osuutta verotuloista. Tuloveroja yli 65-vuotias maksaa nykyisin noin puolet siitä mitä työikäinen ja maksettujen kulutusverojenkin määrä on pienempi. Eläkeläisten määrän kasvu ja keskieläkkeiden nousu lisäävät eläkeikäisiltä saatavia verotuloja tulevaisuudessa. Eläkkeiden rahoittaminen edellyttää kuitenkin osittain veroluonteisten työeläkemaksujen keräämistä työikäisiltä. Nämä maksut voidaan vähentää verotuksessa. Kokonaisuudessaan väestön muutos siis hidastaa verotulojen kasvua (Valkonen 2002).

Julkisten menojen näkökulmasta kolmannessa iässä ei vielä kuuluta tyypillisesti pitkäaikaishoidon piiriin, eivätkä terveysmenotkaan ole keskimäärin kovin korkeat verrattuna vanhuksiin. Terveiden ja toimintakykyisten elinvuosien lisääntyminen lieneekin julkisen talouden kannalta merkittävin positiivinen tekijä väestön ikääntymisessä.

### **Johtopäätöksiä**

Yleinen tietämys väestön ikääntymisen ja samalla kolmannen iän merkityksestä kansantaloudelle ei ole Suomessa kovin korkeatasoista, mikä johtuu täsmennyttä kättömistä käsitteistä ja tutkimustiedon puutteesta. Mieli-pidepainotteinen ja tunnepitoinen keskustelu, "poliittisesti korrektit" puheenvuorot ja yksittäisten havaintojen yleistäminen on tyypillisempää kuin tilastoihin tai tutkimuksiin perustuva analyttinen lähestymistapa.

Esimerkiksi käy väite, ettei työelämässä arvosteta riittävästi kokemusta. On kuitenkin osoitettu, että senioriteetin mukana automaattisesti tulevat korkeammat palkat yliarvioivat monien ikääntyvien tuottavuutta, jolloin riski jäädä kokonaan työttömäksi kasvaa (Piekkola 2004). Näin hyvää tarkoittavalla toimintasäännöllä heikennetään ikääntyvän työvoiman osallistumismahdollisuuksia.

Kolmannen iän taloudellisen merkityksen tutkiminen edellyttäisi yksimielisyyttä käsitteen sisällöstä. Jos se tarkoittaa palkkatyön jälkeistä aikaa ennen vanhuutta, kyse on elämänvaiheesta, jossa kansalaiset pääsevät nauttimaan terveyden ja toimintakyvyn paranemisen ja talouden kasvun tuomasta vapaa-ajan lisääntymisestä. Tässä iässä oleville ihmisille asetettavat odotukset ja moraaliset velvoitteet osallistumisesta kodin ulkopuoliseen työhön vähentävät hyvinvointia. Aidosti vapaaehtoinen osallistuminen on merkki siitä, että työ tuottaa iloa ja sen koko merkitystä ei voi silloin mitata markkinatyön hinnalla.

### **Lähteet**

Huovinen, P. & Piekkola, H. (2002): The Time is Right? Early Retirements and Use of Time by Older Finns. ETLA B 189. Helsinki.

Lassila, J., Rantala, O. & Valkonen, T. (2002): Varallisuus, verotus ja väestön ikääntyminen, Kela, sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia nro 70 ja ETLA, B 194. Helsinki.

Piekkola, H. (2004): Active ageing and the European labour market: synthesis report. ETLA, Keskusteluaiheita, nro. 911. Helsinki.

Valkonen, T. (2002): Väestön ikääntyminen ja verotus. ETLA, B 190. Helsinki.

## 6 IKÄÄNTYVÄN VÄESTÖN TOIMINTAKYVYN KEHITYS

*Tuija Martelin, Päivi Sainio ja Seppo Koskinen*

Ihmisen toimintakyky tarkoittaa hänen kykyään suoriutua erilaisista tehtävistä. WHO:n uudessa toimintakyvyn, toiminnanvajauksen ja terveyden luokituksessa (WHO 2001) toimintakyky määritellään varsin laajasti: se kattaa sekä suorituskyvyn vakio-oloissa että selviytymisen arkiympäristössä. Niinpä yksilön toimintakyky ei riipu pelkästään hänen omasta suorituskyvystään, vaan myös hänen fyysinen ja sosiaalinen ympäristönsä ovat tärkeitä toimintakyvyn määrittäjiä.

Fyysisellä toimintakyvyllä tarkoitetaan kykyä liikkua ja ylipäätään käyttää kehoa ja sen osia tarkoituksenmukaisella tavalla. Usein fyysisen toimintakyvyn piiriin luetaan myös aistitoiminnot kuten näkö, kuulo ja tasapaino. Psykkisen toimintakyvyn keskeinen ulottuvuus on kognitiivinen kyvykkyys eli selviytyminen älyä ja muistia vaativista tehtävistä. Sosiaalinen toimintakyky puolestaan viittaa ihmisen kykyyn selviytyä yhteisön jäsenenä. Kaikki edellä mainitut toimintakyvyn ulottuvuudet vaikuttavat siihen, kuinka hyvin ja itsenäisesti henkilö suoriutuu erilaisista arkielämän tehtävistä, joita ovat esimerkiksi itsestä, kodista ja läheisistä huolehtiminen – työikäisillä yleensä myös ansiotyö.

Toimintakyvyn rajoitukset voivat vähentää yksilön autonomiaa, elämänlaatua ja hyvinvointia kapeuttamalla elämänpiiriä ja rajoittamalla osallistumista hänen tärkeänä pitämiinsä toimintoihin. Lisäksi toimintakyvyn rajoitukset voivat kuormittaa läheisiä ihmisiä ja palvelujärjestelmää yksilön tarvitessa apua suoriutuakseen välttämättömistä tehtävistään.

### **Toimintakyvyn kehitykseen vaikuttavat tekijät**

Väestötasolla toimintakyvyn rajoitusten aiheuttaman kuormituksen muutokset riippuvat toimintakyvyltään erilaisten väestön osaryhmien suuruuden muutoksista sekä toimintakyvyn kehityksestä näissä osaryhmissä. Väestön rakennetekijöistä tärkeitä ovat mm. ikä-, koulutus- ja asuntokuntarakenne.

Toimintakyvyllä on hyvin voimakas yhteys ikään johtuen mm. iän mukana tapahtuvasta suorituskyvyn heikkenemisestä. Siksi toimintarajoitusten aiheuttama palvelutarve on vahvasti sidoksissa väestön ikärakenteen muutoksiin. Monien toimintojen osalta toimintakyky alkaa heiketä jo melko varhaisessa aikuisiässä, mutta yksilöiden väliset erot ovat hyvin suuria, ja osa hyvin korkean iän saavuttaneistakin suoriutuu hyvin kaikista arkisista tehtävistään (Koskinen ym. 2002a ja b). Väestön ikärakenteen ja siihen olennaisesti vaikuttavan kuolleisuuden kehitystä tarkastellaan lähemmin alla.

Enintään perusasteen koulutuksen saaneilla on enemmän toimintarajoituksia kuin korkea-asteen koulutuksen saaneilla (Martelin ym. 2002a ja b, 2004), joten väestön koulutusrakenteen paranemisen voidaan olettaa vähentävän toimintarajoitusten määrää väestössä. Toisaalta yksin asumisen yleistymisen (Perheet 2002) voi johtaa toimintarajoitusten aiheuttaman palvelutarpeen kasvuun.

Väestörakenteen ohella toimintarajoitusten määrän kehitykseen vaikuttavat lukuisat muut tekijät. Monet sairaudet heikentävät toimintakykyä. Tärkeimpiä toimintakykyä rajoittavia sairauksia Suomessa ovat verenkiertoelinten sairaudet, tuki- ja liikuntaelinsairaudet ja mielenterveyden häiriöt sekä dementia (Kattainen 2004; Mäkelä ym. 1993). Monien kansansairauksien keskeiset vaaratekijät, kuten tupakointi, runsas alkoholinkäyttö, vähäinen liikunta ja lihavuus lisäävät näin ollen myös toimintakyvyn rajoituksia. Toimintakyvyn kehitys riippuu myös siitä, kuinka paljon henkilö käyttää tai kehittää kykyjään. Monien toimintakyvyn ulottuvuuksien kohdalla kyky ei kehity tai heikkenee, jos sitä ei käytetä, ja säilyy tai kohenee, jos sitä käytetään: "Use it or lose it" (LaCroix ym. 1993; Hirvensalo ym. 2000; Cassel 2002).

Myös ympäristö vaikuttaa toimintakykyyn: saman tehtävän suorittaminen voi olla helppoa jossakin ympäristössä, mutta toisissa olosuhteissa tehtävästä suoriutuminen voi olla hankalaa tai mahdotonta. Elinympäristön muutoksilla tai apuvälineiden avulla voidaan usein joko palauttaa kyky suoriutua erilaisista tehtävistä tai ainakin lievittää toimintarajoituksista aiheutuvaa haittaa. (Verbrugge ja Jette 1994, Sakari-Rantala ym. 1995)

### **Iäkkään väestön määrän kehitys**

Eläkeikäisen väestön määrä on kasvanut nopeasti viime vuosikymmeninä. 65 vuotta täyttäneitä oli vuonna 1980 lähes 580 000, vuonna 2002 jo noin 780 000 eli runsaan kahden vuosikymmenen aikana eläkeikäisten määrä suureni yli kolmanneksella. Samaan aikaan 80 vuotta täyttäneiden määrä kaksinkertaistui 86 000:sta 177 000:een. Tämän kehityksen ennustetaan jatkuvan niin, että 65 vuotta täyttäneiden määrä suurenee lähes 1,1 miljoonaan vuonna 2015 ja lähes 1,4 miljoonaan vuonna 2030, jolloin eläkeikäisiä olisi ennusteen mukaan lähes kaksi kertaa niin paljon kuin vuonna 2000 (Väestöennuste kunnittain 2001–2030). 80 vuotta täyttäneiden määrän ennustetaan kasvavan vielä nopeammin niin, että vuonna 2015 heitä olisi yli 250 000 ja vuonna 2030 jo 424 000 eli 2,4 kertaa niin paljon kuin vuonna 2000.

Iäkkäiden kansalaisten lukumäärän kehitys riippuu siitä, minkä kokoisia kohortteja aiempina vuosina on syntynyt, näiden kohorttien tähänastisesta ja tulevasta kuolleisuudesta sekä siirtolaisuudesta. 1930-luvulla syntyvyys oli selvästi alhaisempi kuin 1900-luvun alussa, mikä on ollut omiaan hidastamaan eläkeikäisen väestön kasvua 1990-luvulla ja 2000-luvun alussa. Samaan suuntaan on vaikut-

tanut Ruotsiin 1960- ja 1970-luvuilla suuntautunut vilkas muuttoliike. Kun 1940-luvun lopulla ja 1950-luvulla syntyneet suuret ikäluokat saavuttavat vanhuuseläkeiän 2010-luvulla, eläkeikäisten määrä suurenee nopeasti. Suurten ikäluokkien ikääntyessä 80 vuotta täyttäneiden lukumäärä kasvaa jyrkästi 2020-luvun lopussa ja 2030-luvulla.

### **Kuolleisuuden kehitys**

Suomalaiset elävät nykyään selvästi pitempään kuin aiemmin ja tämän kehityksen odotetaan jatkuvan. Vuonna 2002 suomalaisten naisten elinajanodote oli 81,5 vuotta eli noin 3,5 vuotta pitempi kuin 1980-luvun alussa. Miesten elinaika piteni samana 20 vuoden jaksona lähes viidellä vuodella, 74,9 vuoteen (Suomen tilastollinen vuosikirja).

Myös eläkeikäisten kuolleisuus on pienentynyt huomattavasti. Jos kuolleisuus eri ikäryhmissä pysyy vuonna 2002 vallinneella tasolla, 65-vuotias suomalaisnainen voi odottaa elävänsä vanhuuseläkkeellä 19,7 vuotta, 84,7-vuotiaaksi. Vanhuuseläkeiän juuri saavuttaneet miehetkin elävät vielä keskimäärin 15,8 vuotta. 65-vuotiaan jäljellä oleva elinaika on parissa vuosikymmenessä pidentynyt lähes 3 vuotta.

Viime vuosikymmeninä vastasyntyneen elinajanodotteen kasvu on johtunut yhä enemmän kuolleisuuden pienemisestä 65. ikävuoden jälkeen. Tulevaisuudessa keskimääräinen elinaika voi pidentyä merkittävästi ainoastaan vanhuskuolleisuuden vähentymisen ansiosta. Vaikka kaikki naisten kuolemat ennen 65. ikävuotta voitaisiin ehkäistä, naisten elinajan odote pitenisi vain runsaat 3 vuotta, jos eläkeikäisten kuolleisuus pysyisi ennallaan.

Kuolleisuuden alenemisen ennustetaan jatkuvan samaa vauhtia kuin kahden viime vuosikymmenen aikana (Väestöennuste kunnittain 2001–2030). Tilastokeskuksen vuoden 2001 väestöennusteessa oletetaan, että vuoteen 2030 mennessä elinajanodote kasvaa 79,5 vuoteen miehillä ja 84,6 vuoteen naisilla. Vuoden 2000 tilanteeseen nähden miesten elinaika pitenisi 5,4 vuodella ja naisten elinaika 3,6 vuodella.

On pelätty, että elinajan piteneminen tarkoittaa lähinnä sairaana ja toimintarajoitteisena vietetyn elinajan kasvua (esim. Gruenberg 1977; Kramer 1980). Optimistisen näkökannan mukaan taas myös sairauksien alkua siirtyy myöhempään ikään ja siten sairastavuus tiivistyy viimeisiin elinvuosiiin (esim. Fries 1980; 2003). Eräänlaista välittävää näkökantaa edustaa Mantonin (1982) esittämä dynaamisen tasapainotilan teoria, jonka mukaan sairastavuus voi eliniän pitenemisen myötä lisääntyä, mutta toisaalta sairaudet ovat entistä lievempiä ja siten väestön elämänlaatu kohenee. Monista maista saadut tulokset tukevat lähinnä viimemainittua oletusta, eli vakavat sairaudet ja toiminnanrajoitteet

ovat vähentyneet, mutta lievemmat rajoitteet ovat saattaneet lisääntyä (Robine ym. 1999).

## **Toimintakyvyn kehitys vuosina 1980–2000**

### *30 vuotta täyttäneiden toimintakyvyn kehitys aiempien tulosten valossa*

Väestön toimintakyvyn kehityksestä on hyvin vähän objektiivisiin mittauksiin perustuvaa, koko maata edustavaa tietoa. Vuosina 2000–2001 toteutettu Terveys 2000 -tutkimus ja vuosina 1978–1980 tehty Mini-Suomi-tutkimus mahdollistavat väestössä viimeisten 20 vuoden aikana tapahtuneiden terveydentilan ja toimintakyvyn muutosten tutkimisen (Aromaa ym. 2002).

Näiden tutkimusten tulosten vertailun perusteella itse ilmoitettu toimintakyky on Suomessa selvästi kohentunut. Liikkumiskyvyn parantumisesta on osoituksena se, että puolen kilometrin kävelyssä vaikeuksia kokevien osuus pieneni työikäisillä noin kolmannekseen 20 vuoden takaisesta tilanteesta. Myös eläkeikäisistä aiempaa selvästi suurempi osa ilmoittaa suoriutuvansa puolen kilometrin kävelystä vaikeuksista: 65 vuotta täyttäneiden miesten keskuudessa kävelyvaikeuksien yleisyys pieneni 44 %:sta 28 %:iin. Samoin portaiden noususta ja ostoskassin kantamisesta sata metriä selvisi nyt useampi kuin 20 vuotta sitten, mutta suhteellinen muutos oli eläkeikäisillä selvästi pienempi kuin työikäisillä. (Aromaa ym. 2002.)

Samoin vaikeudet sanomalehden lukemisessa ovat selvästi vähentyneet 20 vuoden aikana: työikäisillä niiden yleisyys on pienentynyt kymmenestä neljään prosenttiin ja eläkeikäisillä runsaasta neljäsosasta vajaaseen kuudesosaan. Suotuisaa muutosta saattaa selittää se, että ihmisillä lienee käytössään nykyisin aiempaa useammin asianmukaiset silmälasit ja muita näön apuvälineitä, ja lisäksi valaistus on entistä parempi. Myös kaihileikkausten yleistyminen on parantanut iäkkäiden näkökykyä. Vaikeudet keskustelun kuulemisessa ovat harvinaistuneet viimeksi kuluneiden 20 vuoden aikana, mutta muutos ei ole niin suuri kuin monissa muissa toimintakyvyn osoittimissa. (Aromaa ym. 2002.)

Pukeutumisvaikeuksia oli Terveys 2000 -tutkimuksessa noin puolta pienemmällä osuudella eläkeikäisistä (15 % vs. 27 %) kuin 20 vuotta aiemmin. Varpaankynsien leikkaaminen tuotti vaikeuksia noin kolmasosalle eläkeikäisistä molemmissa tutkimuksissa. Sen sijaan raskas siivoustyö sujui vaikeuksista noin kaksi kertaa suuremmalta osalta (n. 50 %) eläkeikäisiä kuin 20 vuotta aiemmin (n. 25 %). Siivoustyöstä ja pukeutumisesta suoriutumisen yleistyminen voi osittain johtua iäkkäiden fyysisen toimintakyvyn paranemisesta, mutta siihen on voinut myötävaikuttaa myös siivouskäytäntöjen ja -välineiden sekä vaatetuksen muuttuminen. (Aromaa ym. 2002.)

1980- ja 1990-lukujen aikana 65 vuotta täyttäneen naisen jäljellä olevan elinajan odote kasvoi 2,8 vuotta ja miehillä kasvu oli 3 vuotta. Mini-Suomi-tutkimuksen ja Terveys 2000 -tutkimuksen toimintakykytietojen ja samojen ajankohtien kuolleisuustietojen samanaikaisen analyysin perusteella on arvioitu, että nämä lisääntyneet elinvuodet ovat kokonaan toimintakykyisiä – käytettiinpä toimintakykyisyyden mittana perustoiminnoista (pukeutuminen, vuoteeseen asettuminen ja asunnossa liikkuminen) suoriutumista tai vähintään keskinkertaista koettua terveyttä (Sihvonen ym. 2003).

#### *55 vuotta täyttäneiden toimintakyvyn kehitys ikäryhmittäin*

Tässä raportissa tarkastelemme lähemmin kolmea toimintakyvyn tai toimeliaisuuden osoitinta, joista on saatavissa vertailukelpoisia aineistoa vuosilta 1978–1980 (Mini-Suomi-tutkimus) ja vuosilta 2000–2001 (Terveys 2000 -tutkimus):

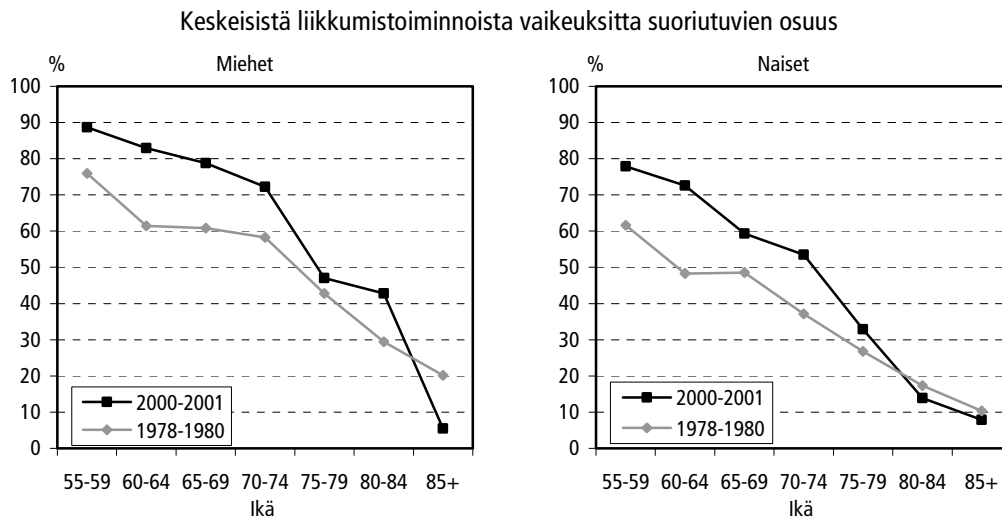
1. Liikkumiskyky: suoriutuminen vaikeuksista portaiden noususta, ostoskassin kantamisesta (5 kg, 100 metriä) ja noin puolen kilometrin kävelystä
2. Itsestä huolehtimisen kannalta keskeiset perustoiminnot: suoriutuminen vaikeuksista pukeutumisesta/riisuutumisesta, vuoteeseen asettumisesta/vuoteesta nousemisesta ja asunnossa liikkumisesta
3. Harrastaminen: vähintään kerran viikossa ainakin jotakin seuraavista
  - kerho- tai yhdistystoiminta
  - teatterissa, elokuvissa, konserteissa, taidenäyttelyissä, urheilukilpailuissa tms. käyminen
  - opiskelu
  - kirkossa tai muissa uskonnollisissa tilaisuuksissa käyminen
  - liikunta, metsästys, kalastus, puutarhanhoito tai muu ulkoilu
  - ravintolassa, kahvilassa tai tanssimassa käyminen rentoutumismielessä
  - kirjallisuuden lukeminen, äänilevyjen tai nauhojen kuuntelu
  - käsityöt, askartelu, soittaminen, laulaminen, valokuvaus, maalaaminen, keräily tms.

Tarkastelu rajataan 55 vuotta täyttäneeseen väestöön, jonka toimintakykyisyyttä ja sen kehitystä analysoidaan 5-vuotiskäryhmittäin. 85 vuotta täyttäneitä käsitellään yhtenä ryhmänä, koska etenkin Mini-Suomi-tutkimuksen otokseen iäkkäimpiä henkilöitä sisältyi melko vähän.

Kuviosta 6.1 käy ilmi, että 55 vuotta täyttäneen väestön toimintakyky on kohenut ainakin 70–74-vuotiaiden ikäryhmään saakka. 85 vuotta täyttäneiden kohdalla tulos on päinvastainen: sekä liikkumiskyky että suoriutuminen itsestä huolehtimiseen liittyvistä perustoiminnoista näyttävät heikentyneen 20 vuoden aikana. 75–84-vuotiaiden keskuudessa muutoksen suunta vaihtelee tarkasteltavan osoittimen ja sukupuolen mukaan. Miesten liikkumiskyky näyttää kohentuneen vielä toiseksi vanhimmassa, 80–84-vuotiaiden ryhmässä, mutta naisilla kehitys

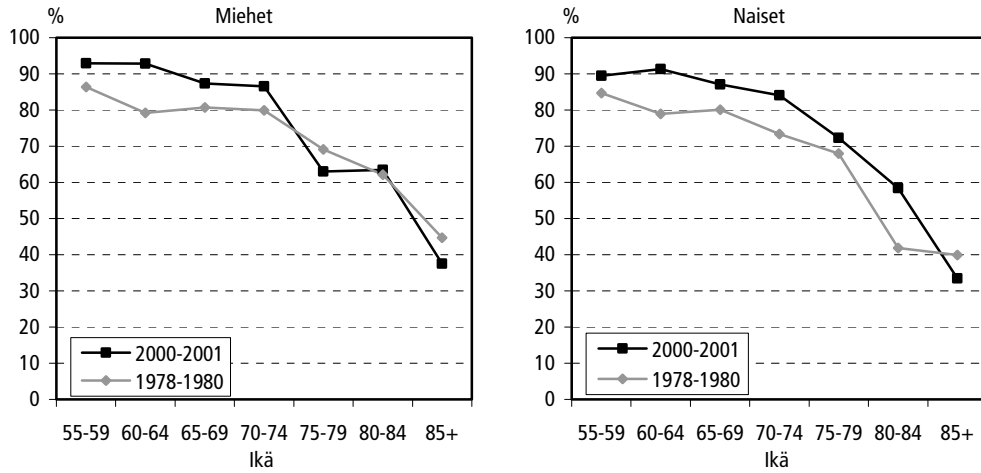
on kulkenut huonompaan suuntaan kaikkien 80 vuotta täyttäneiden keskuudessa. Naisilla perustoiminnoista selviytyminen puolestaan on heikentynyt vain 85 vuotta täyttäneiden keskuudessa, miehillä jo 75. ikävuodesta lähtien. Edellä lueteltujen harrastusten harjoittaminen ainakin kerran viikossa on miehillä lisääntynyt sekä tarkasteltavan ikävälin alku- että loppupäässä. Naistenkin harrastusaktiivisuus on kasvanut alle 80-vuotiaiden keskuudessa, mutta sitä vanhemmilla aktiivisuus näyttää hieman vähentyneen.

**Kuvio 6.1** Keskeisistä liikkumistoiminnoista ja itsestä huolehtimisen kannalta keskeisistä perustoiminnoista vaikeuksista selvinneiden sekä vähintään kerran viikossa jotakin harrastavien osuudet (%) vuosina 1978–1980 ja 2000–2001 sukupuolen ja iän mukaan.

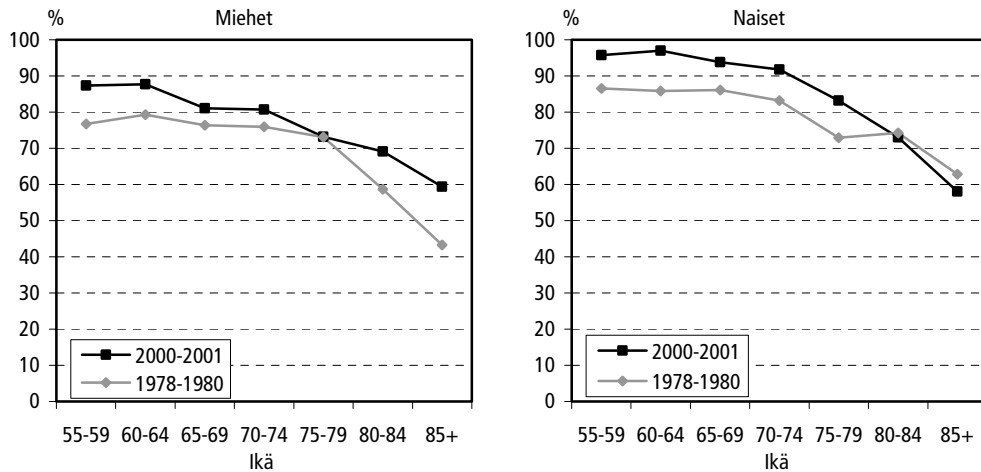




### Keskeisistä perustoiminnoista vaikeuksista suoriutuvien osuus



### Vähintään kerran viikossa jotain harrastavien osuus



Kuviota 6.1 tarkasteltaessa on otettava huomioon, että melko vähäinenkin muutos toimintakykyisyyden määrittelyperusteissa vaikuttaa olennaisesti havaittuun toimintakykyisten osuuteen. Perustoiminnoista selviytymisessä toimintakykyisyyden kriteerinä kuviossa 6.1 on suoriutuminen vaikeuksista kaikista kolmesta mittarin osiosta (pukeutuminen, vuoteeseen asettuminen ja asunnossa liikkuminen). Jos toimintakykyisyyden rajaa hieman pudotetaan ja katsotaan toimintakykyisiksi myös ne, joilla on vähäisiä vaikeuksia yhdessä tai useammassa mittarin osiossa, toimintakykyisten osuus on olennaisesti suurempi. Lisäksi kehityksestä syntyy myönteisempi kuva kuin käytettäessä kuvion 6.1 tiukempaa toimin-

takykyisyyden kriteeriä: miehillä toimintakyky on tämän mittarin mukaan parantunut kaikissa ikäryhmissä ja naisillakin muilla paitsi 85 vuotta täyttäneillä. Myös liikkumiskykyisten osuus on kaikissa ikäryhmissä paljon kuviossa 6.1 esitettyä suurempi, jos liikkumiskykyisinä pidetään myös niitä, joilla on vähäisiä vaikeuksia yhdessä tai useammassa mittarin osiossa. Toisaalta viimeisten 20 vuoden aikana tapahtunut muutos on tätä mittaria käytettäessä ollut epäedullisempi kuin tiukemmalla liikkumiskykyisyyden osoittimella: toimintakykyisten osuus on kasvanut alle 75-vuotiailla, mutta vähentynyt kaikissa 75 vuotta täyttäneiden ikäryhmissä sekä miehillä että naisilla.

Toimintakykyisyyden määrittelyperusteiden tiukkuus ei kuitenkaan olennaisesti vaikuta väestöryhmien välisiin eroihin. Kaikkien osoittimien mukaan toimintakykyisten osuus pienenee iän karttuessa, ja kaikissa ikäryhmissä miesten liikkumiskyky on parempi kuin naisten riippumatta liikkumiskyvyn kriteerien valinnasta.

### **Ennustelaskelmia toimintarajoitteisten henkilöiden lukumäärän kehityksestä vuosina 2000–2030**

Jos toimintakyky eri ikäryhmissä säilyy Terveys 2000 -tutkimuksessa havaitulla tasolla, toimintarajoitteisten henkilöiden määrä kasvaa lähivuosikymmeninä jyrkästi väestön ikärakenteen vanhentuessa. Taulukosta 6.1 ilmenee, että liikkumisvaikeuksista kärsivien 55 vuotta täyttäneiden määrä suurenee runsaasta 500 000:sta vuonna 2000 lähes 900 000:een vuonna 2030, jos liikuntarajoitteisten osuus säilyy ennallaan eri ikäryhmissä sekä naisilla että miehillä. Tämä tarkoittaa noin 70 prosentin kasvua (kuvio 6.2).

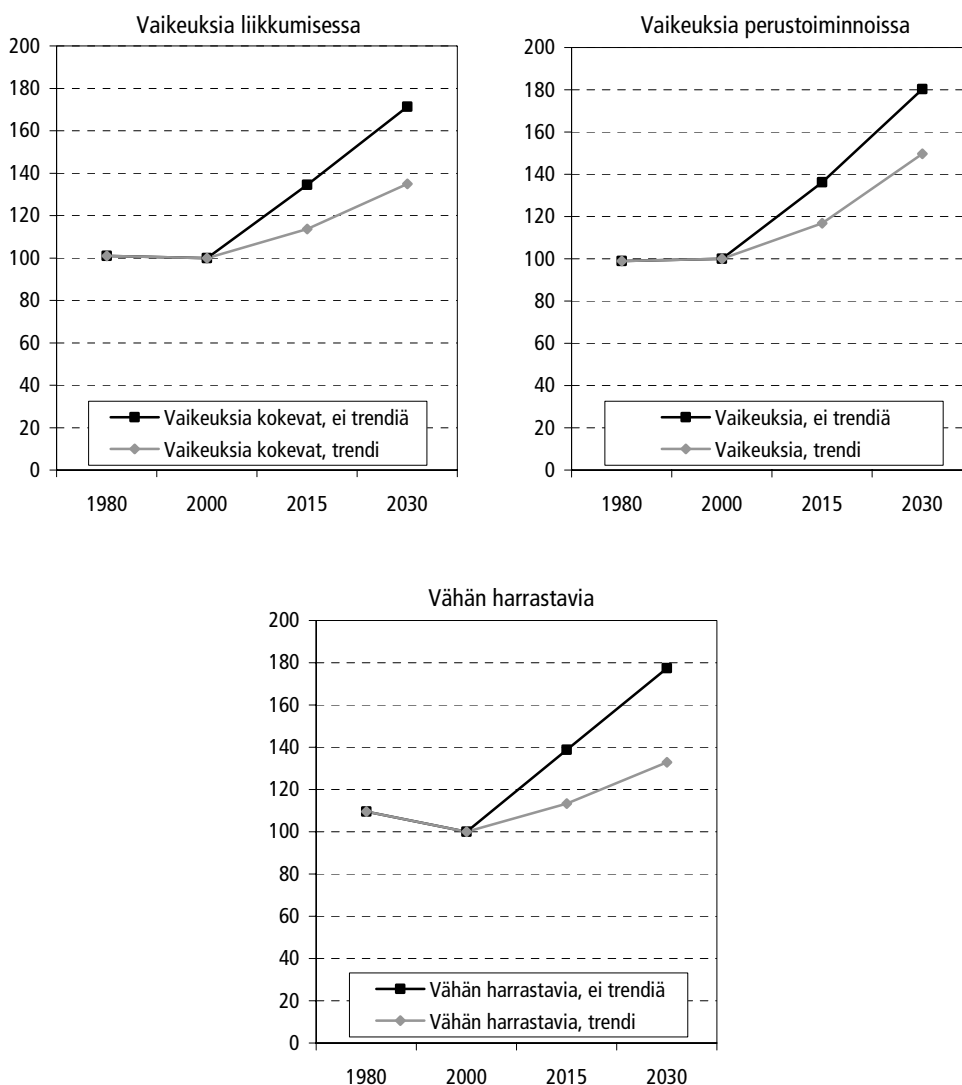
Tässä tarkastelussa liikuntarajoitteisiksi on määritelty kaikki ne, joilla on ainakin lieviä vaikeuksia vähintään yhdessä liikuntakykymittarin kolmesta osiosta. Luvut ovat noin kolmannesta pienempiä, jos lievistä vaikeuksista kärsiviä ei pidetä liikuntarajoitteisina. Käytettiinpä kumpaa hyvänsä määrittelyä, liikkumisrajoitteisten määrä kasvaa noin kolmella neljänneksellä vuoteen 2030 mennessä. Liikkumiskyvyn tai perustoimintojen rajoituksista kärsivien ja harrastuksien suhteen passiivisten 55 vuotta täyttäneiden henkilöiden määrä kasvaa ennustelaskelmien mukaan kutakuinkin samaa vauhtia: jos ikäryhmittäiset osuudet säilyvät vuoden 2000 tasolla, vuonna 2015 tällaisia henkilöitä on noin 35–40 % ja vuonna 2030 noin 70–80 % enemmän kuin vuonna 2000.

**Taulukko 6.1** Liikkumiskyvyssä ja perustoiminnoissa vaikeuksia kokeneiden ja vähäistä harrastusaktiivisuutta osoittavien määrä 55 vuotta täyttäneessä väestössä iän mukaan: arviot vuosille 1980 ja 2000 sekä ennustelaskelmat vuosille 2015 ja 2030 kahden oletuksen mukaan.\*

		Henkilöiden määrä				Indeksi (vuosi 2000 = 100)			
		1980	2000	2015	2030	1980	2000	2015	2030
<b>Vaikeuksia liikkumiskyvyssä</b>									
Yht. 55+	ei trendiä	518 541	513 567	691 068	880 227	101	100	135	171
	trendi	518 541	513 567	583 877	696 848	101	100	114	136
55-74-v.	ei trendiä	372 566	263 123	363 920	351 799	142	100	138	134
	trendi	372 566	263 123	261 992	189 309	142	100	100	72
75-85	ei trendiä	121 801	177 763	218 142	371 313	69	100	123	209
	trendi	121 801	177 763	209 514	343 180	69	100	118	193
85+	ei trendiä	24 175	72 681	109 005	157 115	33	100	150	216
	trendi	24 175	72 681	112 370	164 359	33	100	155	226
<b>Vaikeuksia perustoiminnoissa</b>									
Yht. 55+	ei trendiä	246 895	249 692	340080	450 084	99	100	136	180
	trendi	246 895	249 692	291592	373 604	99	100	117	150
55-74-v.	ei trendiä	164 757	108 069	149392	143 679	152	100	138	133
	trendi	164 757	108 069	101530	68 314	152	100	94	63
75-84-v.	ei trendiä	65 805	90 201	113880	196 243	73	100	126	218
	trendi	65 805	90 201	107118	176 609	73	100	119	196
85+	ei trendiä	16 333	51 421	76808	110 162	32	100	149	214
	trendi	16 333	51 421	82944	128 680	32	100	161	250
<b>Vähäinen harrastusaktiivisuus</b>									
Yht. 55+	ei trendiä	212 084	193 541	268 533	343 246	110	100	139	177
	trendi	212 084	193 541	219 452	257 116	110	100	113	133
55-74-v.	ei trendiä	152 619	99 749	141 099	136 180	153	100	141	137
	trendi	152 619	99 749	99 274	72 190	153	100	100	72
75-84-v.	ei trendiä	47 768	61 136	78 589	136 893	78	100	129	224
	trendi	47 768	61 136	71 044	114 849	78	100	116	188
85+	ei trendiä	11 698	32 656	48 845	70 173	36	100	150	215
	trendi	11 698	32 656	49 134	70 078	36	100	150	215

\* ei trendiä: ikä- ja sukupuoliyrittäiset osuudet vuoden 2000 tasolla; trendi: ikä- ja sukupuoliyrittäisten osuuksien vuosittainen suhteellinen muutos samanlainen kuin vuosien 1980 ja 2000 välillä.

**Kuvio 6.2** Liikkumiskyvyssä ja perustoiminnoissa vaikeuksia kokeneiden ja vähäistä harrastusaktiivisuutta osoittavien määrä 55 vuotta täytäneessä väestössä: arviot vuosille 1980 ja 2000 sekä ennustelaskelmat vuosille 2015 ja 2030 kahden oletuksen mukaan (indeksiluvut, vuosi 2000 = 100).



Taulukossa 6.1 ja kuviossa 6.2 esitetään kunkin toimintakykymittarin osalta myös menneen kahden vuosikymmenen kehitys. Vuonna 2000 sekä liikuntarajoitteisia että itsestä huolehtimisesta puutteellisesti suoriutuvia ja harrastusten suhteen passiivisia henkilöitä oli osapuilleen yhtä paljon kuin kaksi vuosikymmentä aiemmin. Toimintarajoitteisten lukumäärän pysyminen ennallaan on hyvin

myönteinen havainto, sillä menneiden 20 vuoden aikana 65 vuotta täyttäneiden lukumäärä kasvoi runsaalla kolmanneksella ja 85 vuotta täyttäneiden määrä lähes kolminkertaistui. Toimintarajoitusten harvinaistuminen oli siis niin nopeaa, että se riitti kompensoimaan iäkkään väestön kasvun vaikutuksen toimintarajoitteisten määrään.

Jos toimintakyvyn koheneminen eri ikäryhmissä jatkuu vuoteen 2030 saakka samanlaisena kuin jaksolla 1980–2000, toimintarajoitteisten lukumäärä kasvaa selvästi hitaammin kuin siinä tapauksessa, että toimintakyky pysyy vuonna 2000 vallinneella tasolla (taulukko 6.1 ja kuvio 6.2, trendin huomioonottava laskelma). Toimintarajoitteisten lukumäärän kasvu seuraavien 30 vuoden aikana olisi tällöin noin puolet siitä kasvusta, joka olisi odotettavissa, jos toimintakyky pysyisi kussakin ikäryhmässä ennallaan. Jotta toimintarajoitteisten lukumäärä säilyisi ennallaan jaksolla 2000–2030, toimintakyvyn pitäisi parantua eri ikäryhmissä noin kaksi kertaa niin nopeasti kuin viimeksi kuluneiden kahden vuosikymmenen aikana.

Taulukossa 6.1 esitetään ennustelaskelmien tulokset ja viimeksi kuluneiden kahden vuosikymmenen kehitys erikseen kolmessa laajassa ikäryhmässä. 55–74-vuotiaiden keskuudessa toimintakyvyltään rajoittuneiden määrä väheni kaikkien kolmen mittarin valossa olennaisesti jaksolla 1980–2000, vaikka ikäryhmän koko kasvoi lähes viidenneksellä. Jos toimintarajoitukset edelleen harvinaistuvat tässä ikäryhmässä viime vuosikymmenten tavoin, toimintarajoitteisten lukumäärä jatkaa pienenemistään. Sen sijaan 75 vuotta täyttäneiden toimintarajoitteisten lukumäärä on kahden viime vuosikymmenen aikana kasvanut erittäin jyrkästi, ja tämä kehitys jatkuu siitä riippumatta, pysyykö toimintarajoitteisten osuus tämän ikäisistä ennallaan vai muuttuuko se samalla tavoin kuin kahden viime vuosikymmenen aikana.

## **Pohdinta**

Edellä esitettyjen tulosten mukaan suomalaisten toimintakyky on huomattavasti parantunut kahden viime vuosikymmenen aikana. Tämä johtuu monista eri tekijöistä. Yksi tärkeä syy on toimintarajoitteita aiheuttavien kansansairauksien väheneminen ja niiden hoidon tehostuminen. Terveys 2000 -tutkimuksen mukaan etenkin verenkiertoelinten taudit ovat nopeasti harvinaistuneet, mutta myös joidenkin tuki- ja liikuntaelinoireyhtymien, kuten polvinivelrikon, väheneminen on kohentanut väestön liikkumiskykyä ja sen ansiosta toimintakykyä yleisemminkin (Aromaa ym. 2002). Kansansairauksien väheneminen puolestaan on suurelta osin johtunut tunnettujen vaaratekijöiden myönteisestä kehityksestä (Vartiainen ym. 1994 ja 1995), joka on ainakin osittain johtunut määrätietoisen terveyttä edistävästä yhteiskuntapolitiikasta. Toinen olennainen tekijä, jonka vaikutus ainakin osin välittyy sairastavuuden vähenemisenä, lienee sukupolvien kuormitushistorioiden erilaisuus: vuonna 1980 eläkeiässä olleet sukupolvet olivat mitä

ilmeisimmin altistuneet monille rasitustekijöille enemmän kuin nykyiset eläkeläispolvet. Kolmas merkittävä tekijä on kiistatta ollut toimintaympäristöjen muutos. Esimerkiksi raskas siivoustyö on voinut helpottua siivoustottumusten ja -menetelmien muuttuessa. Myös iäkkäiden omat sekä heidän ympäristönsä käsitukset ja asenteet ovat ehkä muuttuneet niin, että iäkkäiden oletetaan nykyisin viettävän aktiivisempaa elämää kuin vielä pari vuosikymmentä sitten.

Miksi kaikkein vanhimpien ikäryhmien toimintakyky sitten ei ole parantunut, vaan ainakin joidenkin mittareiden valossa ehkä jopa heikentynyt? Varmaa syytä tähän ei tiedetä, mutta useita vaihtoehtoisia selityksiä voidaan esittää. Jos havainto kaikkein iäkkäimpien toimintakyvyn heikkenemisestä pitää paikkansa, se voi johtua siitä, että osa niistä vanhoista henkilöistä, jotka aiemmin olisivat kuolleet tautiinsa, ovat selvinneet hengissä terveydenhuollon kehittyneiden menetelmien ansiosta. Tätä hypoteesia voidaan kritisoida sillä perusteella, että uusien tehokkaiden menetelmien voidaan yhtä lailla olettaa kohentaneen hengissä säilyneiden terveyttä ja toimintakykyä. Selitystä voidaan hakea myös tautikirjon muutoksesta. Tappavien sydän- ja verisuonitautien nopeasti vähentyessä muiden toimintakykyä rajoittavien, mutta kuolleisuuteen vähemmän vaikuttavien tautien – esimerkiksi tuki- ja liikuntaelinten tautien – merkitys on voinut korostua.

Voi myös olla, että havainto kaikkein iäkkäimpien toimintakyvyn heikkenemisestä ei pidä paikkaansa tai että heikkeneminen on todellisuudessa ollut vähäisempää kuin edellä esitettyjen tulosten valossa näyttää. Tämä voisi johtua esimerkiksi tutkimusten valikoivasta kadosta, jonka merkitystä on mahdollista arvioida myöhemmin, kun sekä Mini-Suomi-tutkimuksen että Terveys 2000 -tutkimuksen otokseen kuuluvien tutkittujen ja katoon jääneiden terveyttä ja sen kehitystä päästään analysoimaan rekisteritietojen avulla. Katoon jääneiden osuus on kuitenkin niin pieni kummassakin tutkimuksessa, että se tuskin kovin paljon vaikuttaa edellä esitettyihin tuloksiin. Toinen mahdollinen tuloksia vääristävä tekijä voi olla muuttunut raportointitapa, mutta ei ole ilmeistä syytä, miksi nimenomaan kaikkein iäkkäimmät raportoisivat aiempaa herkemmin vähäisistäkin toimintakyvyn rajoituksista.

Väestön toimintakyvyn paraneminen jatkuu, jos edellä tarkastellut toimintakyvyn vaikuttavat tekijät kehittyvät edelleen myönteisesti. Tämän puolesta puhuvat mm. miesten tupakoinnin väheneminen ja naisten tupakoinnin kasvun pysähtyminen, toimintarajoitteita aiheuttavien sairauksien ja niiden aiheuttamien haittojen parantuneet ehkäisy- ja hoitomahdollisuudet, viime aikoina lisääntynyt huomion kiinnittäminen varhaiskuntoutukseen, työkyvyn ylläpitämiseen ja iäkkäiden toimintakyvyn edistämiseen sekä väestön koulutustason nousu. Haasteita myönteisen kehityksen jatkumiselle asettavat mm. lihavuuden lisääntyminen, alkoholin ja muiden päihteiden käytön yleistyminen sekä mahdollisesti myös työelämän koventuvat vaatimukset. Jos näihin haasteisiin kyetään vastaamaan

ja samalla pystytään edelleen kehittämään terveyden kohentumiseen myötävaikuttaneita toimia, väestön sairastavuus eri ikäryhmissä vähenee ja toimintakyky paranee myös tulevaisuudessa, jolloin hoito- ja hoivapalvelujen tarve kasvaa hitaammin, kuin väestön ikääntyminen antaisi aihetta olettaa. Ei kuitenkaan liene realistista olettaa, että eri ikäryhmien toimintakykyä voitaisiin kohentaa niin nopeasti, että se kokonaan kompensoisi lähivuosikymmeninä nopeasti vanhenevan väestörakenteen vaikutukset toimintarajoitteisten määrään.

Iäkkään henkilön toimintakyky rakentuu osittain hänen aiempien elämänvaiheidensa varaan. Esimerkiksi toimintakyky rajoittavien sairauksien ehkäisy ja aktiivisen elämäntavan edistäminen on sen tähden pyrittävä aloittamaan varhain. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että iäkkään henkilön toimintakyvyn kehitys on täysin määrätty hänen varhaisempien vaiheidensa pohjalta. Hyvinkin iäkkäiden toimintakykyä voidaan oikein valituilla toimenpiteillä kohentaa melko nopeasti (esim. Binder ym. 2002, Stessman ym. 2002). Väestön toimintakyvyn edistämiseksi tarvitaan kaikkiin vaikutettavissa oleviin toimintakyvyn määrittäjiin suunnattuja toimia. Sairauksien ehkäiseminen ja hyvä hoito, elinympäristön muokkaaminen ja toimeliaisuuden edistäminen erilaisin keinoin ovat kaikki tärkeitä keinoja tämän tavoitteen saavuttamiseksi.

## Lähteet

- Aromaa, A., Koskinen, S. ja projektiryhmä. Terveyden, toimintakyvyn ja työkyvyn kehitys. Teoksessa: Aromaa, A., Koskinen, S., toim. Terveys ja toimintakyky Suomessa. Terveys 2000 -tutkimuksen perustulokset. Helsinki: Kansanterveyslaitoksen julkaisu B3/2002, s. 103–125.
- Binder, EF., Schechtman, KB., Ehsani, AA., Steger-May, K., Brown, M., Sinacore DR, Yarasheski KE, Holloszy JO. Effects of exercise training on frailty in community-dwelling older adults: Results of a randomized, controlled trial. *J Am Geriatr Soc* 2002;50:1921–1928.
- Cassel CK. Use it or lose it. Activity may be the best treatment for aging. *JAMA* 2002;288(18):2333–2335.
- Fries J. Aging, natural death, and the compression of morbidity. *New England Journal of Medicine* 1980;303(3):130–135.
- Fries J. Measuring and monitoring success in compressing morbidity. *Ann Intern Med* 2003;139:455–459.
- Gruenberg, E. M. The failures of success. *Milbank Memorial Fund Quarterly* 1977;55:3–24.
- Hirvensalo, M., Rantanen, T., Heikkinen, E. Mobility difficulties and physical activity as predictors of mortality and loss of independence in the community-living older people. *J Am Geriatr Soc* 2000;48:493–498.
- Kattainen, A. Cardiovascular diseases and functional capacity. Prevalence, secular changes and predictive value. Helsinki: Kansanterveyslaitoksen julkaisu A7/2004.

- Koskinen, S., Sainio, P., Aromaa, A. Suomalaisten toimintakyky – Terveys 2000 -tutkimuksen tuloksia. *Kuntoutus* 2002(a);25:(2):3–15
- Koskinen, S., Sainio, P., Gould, R., Suutama, T., Aromaa, A. ja toimintakykyryhmä. Toimintakyky ja työkyky. Teoksessa: Aromaa A, Koskinen S, toim. Terveys ja toimintakyky Suomessa. Terveys 2000 -tutkimuksen perustulokset. Helsinki: Kansanterveyslaitoksen julkaisuja B3/2002(b), s. 71–87.
- Kramer, M. The rising pandemic of mental disorders and associated chronic diseases and disabilities. *Acta Psychiatrica Scandinavica* 1980;62(285):282–297.
- LaCroix, AZ., Guralnik, JM., Berkman, LF., Wallace, RB., Satterfield, S. Maintaining mobility in late life. II. Smoking, alcohol consumption, physical activity, and body mass index. *American Journal of Epidemiology* 1993;137(8):858–869.
- Manton, KG. Changing concepts of morbidity and mortality in the elderly population. *Milbank Memorial Fund Quarterly - Health and Society* 1982;60(2):183–244.
- Martelin, T., Koskinen, S., Aromaa, A. Terveiden ja toimintakyvyn vaihtelu asuinalueen, koulutuksen ja siviilisäädyn mukaan. Teoksessa: Aromaa, A., Koskinen, S., toim. Terveys ja toimintakyky Suomessa. Terveys 2000 -tutkimuksen perustulokset. Helsinki: Kansanterveyslaitoksen julkaisuja B3/2002(a), s. 93–102.
- Martelin, T., Koskinen, S., Kattainen, A., Sainio, P., Reunanen, A., Aromaa, A. Changes and differentials in the prevalence of activity limitations among Finns aged 65–74: comparison of the Mini-Finland Health Examination Survey (1978–80) and the FINRISK-97 Senior Survey (1997). *Yearbook of Population Research in Finland* 2002(b): 38:55–75.
- Martelin, T., Koskinen, S., Sainio, P., Sulander, T. Eroja iäkkäiden toimintakyvyssä. *Kansanterveys* 2004:1:4–5.
- Mäkelä, M., Heliövaara, M., Sievers, K., Knekt, P., Maatela, J., Aromaa, A. Musculoskeletal disorders as determinants of disability in Finns aged 30 years or more. *J Clin Epidemiol* 1993;46(6):549–559.
- Perheet 2002. Helsinki: Tilastokeskus, Väestö 2003:10.
- Robine, JM., Romieu, I., Cambois, I. Health expectancy indicators. *Bulletin of the World Health Organization* 1999;77(2):181–185.
- Sakari-Rantala, R., Heikkinen, E., Ruoppila, I. Difficulties in mobility among elderly people and their association with socioeconomic factors, dwelling environment and use of services. *Aging Clin.Exp.Res.* 1995;7:433–440.
- Sihvonen, A-P., Martelin, T., Koskinen, S., Sainio, P., Aromaa, A. Sairastavuus ja toimintakykyinen elinaika. Teoksessa: Heikkinen E, Rantanen T, toim. Gerontologia. Helsinki: Kustannus Oy Duodecim, 2003, s. 48–59.
- Stessman J, Hammerman-Rozenberg R, Maaravi Y, Cohen A. Effect of exercise on ease in performing activities of daily living and instrumental activities of daily living from age 70 to 77: The Jerusalem Longitudinal Study. *J Am Geriatr Soc* 2002;50:1934–1938.
- Suomen tilastollinen vuosikirja. Helsinki: Tilastokeskus, eri vuodet.
- Vartiainen, E., Puska, P., Pekkanen, J., Tuomilehto, J., Jousilahti, P. Changes in risk factors explain changes in mortality from ischaemic heart disease in Finland. *British Medical Journal* 1994;309:23–27.



- Vartiainen, E., Sarti, C., Tuomilehto, J., Kuulasmaa, K. Do changes in cardiovascular risk factors explain changes in mortality from stroke in Finland. *British Medical Journal* 1995;310:901–904.
- Verbrugge, LM., Jette, AM. The disablement process. *Soc. Sci. Med.* 1994;38(1):1–14.
- Väestöennuste kunnittain 2001–2030. Helsinki: Tilastokeskus, Väestö 2001:10.
- WHO. International classification of functioning, disability and health. Geneva: World Health Organization, 2001.

# 7 IKÄÄNTYNEIDEN TOIMINTAKYKY JA HOIVAPALVELUT – NYKYTILA JA VUOSI 2015

*Marja Vaarama*

## Sisällys

7.1	JOHDANTO .....	133
7.2	TUTKIMUKSEN VIITEKEHYS JA TOTEUTTAMINEN.....	136
7.2.1	Ikääntyneiden toimintakyky ja palvelujen tarve .....	136
7.2.2	Tutkimusasetelma .....	138
7.2.3	Tutkimusaineistot ja menetelmät.....	140
7.2.4	Käytetyt toimintakyvyn mittarit.....	141
7.2.5	Tutkimusjoukon kuvaus ja aineiston edustavuus .....	143
7.3	MITKÄ TEKIJÄT OVAT OLENNAISIA IKÄÄNTYNEIDEN ARKIPÄIVÄN TOIMINTAKYVYLLE? .....	145
7.3.1	Ikääntyneiden toimintakyvyn vaihtelu.....	145
7.3.2	Toimintakykyvaikeuksia ennustavat tekijät.....	146
7.4	TOIMINTAKYKY JA PALVELUJEN KÄYTTÖ .....	150
7.4.1	Palvelujen käyttö ja yleisimmät palvelut .....	150
7.4.2	Palvelujen käyttöön liittyvät toimintakykytekijät.....	152
7.4.3	Palvelujen käytön yhteys kunnan tarjontatekijöihin .....	156
7.5	PALVELUJEN KOHDENTUMINEN JA MERKITYS IKÄÄNTYNEIDEN HYVINVOINNILLE .....	157
7.5.1	Palvelujen kohdentuminen ja avun riittävyys .....	157
7.5.2	Palvelujen käyttämättömyyden syyt ja palvelujen merkitys hyvinvoinnin tuottajina .....	160
7.6	KOTIHOITON JA PITKÄAIKAISEEN LAITOSHOITON SIIRTYMISTÄ ENNUSTAVAT TEKIJÄT .....	161
7.6.1	Palvelujen käyttäjiksi siirtyneet .....	161
7.6.2	Säännöllisen kotihoidon käytön alkamiseen 1–5 vuoden sisällä liittyvät tekijät .....	164
7.6.3	Pitkäaikaiseen laitoshoiton siirtymistä ennustavat tekijät.....	167
7.6.4	Ehkäisevän toiminnan potentiaali .....	169
7.7	IKÄÄNTYNEIDEN HOIVAPALVELUJEN NYKYTILA JA SKENAARIOITA TULEVISTA PALVELUTARPEISTA .....	170
7.7.1	Ikääntyneiden palvelujen nykytila ja kehitys ajalla 1990–2002.....	170
7.7.2	Hoivan tarve ja palveluvaje .....	174
7.7.3	Kolme skenaarioita tulevasta palvelurakenteesta .....	176
7.7.4	Onko nykyinen varautuminen riittävää?.....	182
7.8	YHTEENVETO JA SUOSITUKSET.....	185
	LÄHTEET .....	187
	LIITETAULUKOT.....	190

## 7.1 Johdanto<sup>1</sup>

Suomen väestö ikääntyy, ja tulevien 30 vuoden aikana maamme väestö muuttuu Euroopan neljänneksi nuorimmasta sen kolmanneksi vanhimmaksi. Suurten ikäluokkien ikääntymisen myötä 65 vuotta täyttäneiden osuus väestöstä kasvaa nykyisestä 15 prosentista runsaaseen 26 prosenttiin ja 80 vuotta täyttäneiden määrä yli kolminkertaistuu vuoteen 2030. Vuoteen 2040 kehitys kuitenkin jälleen tasoittuu Euroopan unionin nykyisten jäsenmaiden keskitasoon (Tilastokeskuksen väestöennusteet). Tulevat kolme vuosikymmentä Suomi kuitenkin elää ikääntyneen väestön oloissa. On yhtäältä kyettävä hyödyntämään myös ikääntyneen väestö voimavarat mahdollisimman hyvin ja toisaalta järjestettävä avun tarpeessa olevien hoito- ja huolenpito. Väestön ikääntyminen merkitseekin väijäämättä pysyvän avun ja huolenpidon tarpeen kasvua vaikka ikääntyneiden toimintakyky onkin parantunut viimeisen 20 vuoden aikana (Aromaa & Koskinen 2002), ja paranemisen oletetaan jatkuvan myös tulevaisuudessa ja myöhentävän hoivan tarvetta (esim. SOMERA -toimikunta 2002).

Pysyvä avun tarve alkaa nykytiedon mukaan eri tekijöistä riippuen 75–80 vuoden iässä. Vuonna 2002 Suomen väestöstä noin seitsemän prosenttia oli 75 vuotta täyttäneitä. Vuonna 2015 osuuden ennustetaan olevan runsas kahdeksan prosenttia ja vuonna 2030 jo noin 14 prosenttia. Ajanjaksolla 2020–2030 iäkkäimpien vanhusten määrät ovat korkeimmillaan. Vuoteen 2015 kasvu on siis maltillista, mikä antaa valtakunnallisesti mahdollisuuden varautua vuodesta 2020 voimakkaasti kasvaviin vanhuuden hoivan tarpeisiin. Tilannetta tosin mutkistaa se, että kunnissa ikääntyneiden palvelutarpeiden huippu kohdataan varsin eritahtisesti. Monessa kunnassa ikääntyneiden määrä ylittää jo nyt vuoden 2030 valtakunnallisen keskiarvon. 1990-luvun laman seurauksena nykyinen palvelurakenne on niukka, ja suhteessa vanhusten määrään kasvuun kehitys on ollut jatkuvasti supistuva (Vaarama ym. 2004). Tämä kaventaa liikkumavaran tulevaisuutta ajatellen pieneksi ja monissa kunnissa tilanne on jo nyt vaikea.

Pääministeri Matti Vanhasen hallitus antaa marraskuussa 2004 eduskunnalle väestöpoliittisen tulevaisuusselonteon, joka pureutuu ikääntymisen aiheuttamaan väestörakenteen muutokseen ja sen haasteisiin erityisesti vuoteen 2015. Tämän tutkimuksen tavoitteena on ollut tuottaa taustamateriaalia tulevaisuusselontekoon ikääntyneiden toimintakykyyn ja hoivapalvelutarpeisiin liittyen. Hoivapalvelut määritellään kotona, palvelutaloissa ja pitkäaikaislaitoksissa annettaviksi sosiaali- ja terveydenhuollon peruspalveluiksi. Vaikka akuutin perusterveyden-

---

<sup>1</sup> Kiitän tutkija Petteri Herttoa avusta tutkimusaineistojen muokkauksessa. Tutkija Lauri Ylöstä Stakesista kiitän lisäksi avusta tilastollisten analyysien toteuttamisessa. Professori Seppo Laaksoista Helsingin yliopistosta kiitän arvokkaista kommentista tilastollisiin analyysiin liittyen. Kehittämispäällikkö Päivi Voutilasta Stakesista kiitän avusta Evergreen 2000 Plus -trendiskenaarion laatimisessa. Valtioneuvoston kansliaa ja Stakesia kiitän mahdollisuudesta tämän tutkimuksen tekemiseen.

huollon ja erikoissairaanhoidon palvelut eivät sisällykään tämän tutkimuksen piiriin, on selvää, että ikääntyminen lisää terveyspalvelujen käyttöä ja kustannuksia, ja terveydenhuoltojärjestelmän on varauduttava tähän. On olemassa selvää näyttöä siitä, että ikääntyneiden vaivat kannattaa hoitaa nopeasti ennenkuin ne muuttuvat toimintakykyvaikeuksiksi. Hyvin toimivat terveydenhuollon peruspalvelut ja erikoissairaanhoido auttavat ylläpitämään myös ikääntyneen väestön terveyttä ja myöhentämään pysyvän hoivan tarvetta.

Tässä tutkimuksessa etsitään vastauksia seuraaviin kysymyksiin:

1. Mitkä tekijät edistävät ja estävät ikääntyneiden kotona selviytymistä?
2. Miten ikääntyneiden toimintakyky liittyy hoivapalvelujen tarpeeseen ja käyttöön?
3. Mihin pitäisi varautua vanhusten hoivapalveluissa vuoteen 2015?
4. Onko nykyinen varautuminen riittävää?

Tutkimuksessa keskitytään erityisesti toimintakyvyn ja hoivapalvelujen käytön välisiin yhteyksiin, sekä arvioidaan mahdollisuuksia ehkäistä palvelutarpeita ja myöhentää palvelujen käyttöä hyvinvointipolitiikan keinoin. Tutkimustulosten perusteella arvioidaan myös nykyisen hoivapalvelujärjestelmän riittävyyttä ja vastaavuutta ikääntyneiden tarpeisiin, ja laaditaan vaihtoehtoisia skenaarioita tulevaisuuden palvelurakenteesta. Ensimmäinen skenaario on mekaaninen projektio nykytilasta tulevaisuuteen. Se kertoo, mitä tapahtuu, jos nykyinen palvelujärjestelmä jatkuu samanlaisena myös tulevaisuudessa. Tämä ns. nykymalli luo perusraamin keskustelulle tulevista vaihtoehtoista. Tälle vaihtoehtoiksi laaditaan kaksi skenaariota, jotka vastaavat ikääntyneiden tarpeisiin eri laajuudessa eli eräänlaiset minimi- ja maksimiskenaariot. Tavoitteena ei ole esittää tavoite- tai ihannemallia, vaan konkretisoida erilaisten olettamusten seurauksia ja tuottaa tietoa tulevan varautumisen kannalta vartenotettavista tekijöistä.

Suomessa kunnat vastaavat ikääntyneiden palveluista sosiaali- ja terveydenhuollon puitelainsäädännön ja omien voimavarojensa rajoissa. Siksi juuri siellä tehtävät päätökset muovaavat nykyistä ja tulevaa hyvinvointiyhteiskuntaa. Kuntien toivotaan noudattavan ikääntyneiden hyvinvoinnin ja palvelujen kehittämiseksi asetettuja valtakunnallisia tavoitteita, joita on annettu erityisesti 2000-luvun alkuvuosina. Tavoitteissa painottuvat ikääntyneiden toimintakyvyn ylläpito ja edistäminen, kotona asumisen tukeminen ja yhteistoiminta:

- Ikäihmisten hoitoa ja palveluja koskeva laatusuositus korostaa kunnan kaikkien hallintokuntien yhteistä vastuuta ikääntyneiden kotona asumisen ja itsenäisen suoriutumisen tukemisessa, ja suosittelee seudullista ja alueellista yhteistyötä palvelujen järjestämisessä, yhteisten kehittämishojelmien laadinnassa ja asetettujen tavoitteiden seurannassa (Sosiaali- ja terveysministeriö ja Suomen Kuntaliitto 2001)

- Terveys 2015-kansanterveysohjelma korostaa terveyden edistämistä, arkielämän ympäristöjen merkitystä ja eri toimijoiden yhteistyötä (Sosiaali- ja terveysministeriö 2001)
- Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelma 2004–2007 asettaa tavoitteeksi ikääntyneiden kotona asumisen mahdollistamisen mahdollisimman pitkään, ja kotipalvelujen tavoitekattavuudeksi 25 prosenttia 75 vuotta täyttäneestä väestöstä (Sosiaali- ja terveysministeriö 2003a)
- Kansallinen sosiaalialan kehittämisohjelma korostaa ikääntyneiden palvelujen kitkattomuuden varmistamista ja seudullisesti toimivia palveluketjuja. Ensisijainen tavoite on ikäihmisten toimintakyvyn ylläpitäminen ja kotona asumisen tukeminen (Sosiaali- ja terveysministeriö 2003b)

Vuosien 1988–2002 valtakunnallisten tilastojen mukaan ikääntyneiden palvelut eivät ole kehittyneet toivotulla tavalla. Erityisesti kotipalvelujen tarjonta on jäänyt jälkeen tarpeesta ja kuntien väliset erot palvelutarjonnassa ovat suuret. Pääsyyinä pidetään kuntien rahapulaa, mutta myös asenteilla ja päätöksenteon arvoilla on oma merkityksensä. Vaikka tämän tutkimuksen skenaarioissa ei oteta kantaa hoivapalvelujen tulevaan rahoitus pohjaan, on valtion ja kuntien rahoitusvastuita tulevaisuudessa selkiytettävä ja päätettävä, miten turvataan palvelujen järjestämisedellytykset myös pienissä ja syrjäisissä kunnissa. Keväällä 2002 mietintönsä antanut SOMERA-toimikunta (Sosiaali- ja terveysministeriö 2002) perusti pitkän aikavälin tulevaisuudenkuvansa ikääntyneiden palvelujen osalta siihen, että normaalioloissa maan taloudellinen kehitys mahdollistaa riittävän palvelujärjestelmän ylläpidon ja jopa nykyisten puutteiden korjaamisen, mikäli ikäihmisten toimintakyky paranee tulevaisuudessa, palvelujen käytön alkaminen myöhentyy ja voidaan lisätä palvelutoiminnan tehokkuutta. Vaarama ja Voutilainen (2002) ovat arvioineet nykyisten pitkäaikaishoivan palvelujen tason säilyttämisen vuoteen 2030 kaksinkertaistavan kustannukset, mutta palvelutoimintaa ja etenkin niiden kohdentamista ja työnjakoa tehostamalla voitaisiin selviytyä kolmannesta pienemmin kustannuksin. Myös Parkkinen (2002; 2004) on päätenyt siihen, että nykyinen palvelujärjestelmä kaksinkertaistaa sosiaali- ja terveydenhuollon kustannukset, ja hänen mukaansa jopa tämä, myös akuutin terveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon sisältävä palvelurakenne voidaan säilyttää tulevaisuudessa varsin kohtuullisella bruttokansantuotteen kasvulla.

Vaikka tulevaa väestönkehitystä ja sen seurauksia ei välttämättä tarvitse liioitella, eikä lietsoa katastrofimieliä, on löydettävä keinot turvata kestävä palvelujärjestelmä. Rahoituksen lisäksi on tärkeää määritellä tulevaisuuden haluttu palvelutaso ja vastuunjako, sekä löytää uudenlaisia yhteistyö- ja toimintamuotoja palvelujen tuotantoon ja järjestämiseen, kuten valtakunnalliset suosituksetkin korostavat. Tämä tutkimus pyrkii omalta osaltaan tuottamaan vastauksia näihin kysymyksiin ikääntyneiden hoivapalvelujen osalta. Vuotta 2015 ajatellen tämän päivän 75–80 vuotta täyttäneet ovat avainryhmä, siksi tämä tutkimus kohdistuu heihin. Tutkimusraportti etenee siten, että aluksi luvussa 2 esitellään tutkimuk-

sen teoreettinen viitekehys ja toteuttaminen. Luvuissa 3–6 esitetään empiiriset tulokset. Luvussa 7 kuvataan ikääntyneiden hoivapalvelujen nykytilaa, laaditaan vaihtoehtoisia skenaarioita ja arvioidaan nykyisen varautumisen riittävyyttä. Luvussa 8 esitetään yhteenveto ja toimenpidesuositukset.

## 7.2 Tutkimuksen viitekehys ja toteuttaminen

### 7.2.1 Ikääntyneiden toimintakyky ja palvelujen tarve

WHO:n toimintakykyluokitus (WHO 2001) jakaa ikääntyneiden toimintakykyyn vaikuttavat tekijät terveydentilaan, muihin yksilötekijöihin ja ympäristötekijöihin. Terveydentila, erityisesti monet yksittäiset sairaudet ovat toimintakyvyn rajoitusten keskeisiä selittäjiä (esim. Aromaa 1989, Aromaa ja Koskinen 2002), mutta keskeistä on myös ikääntyneen psyykinen toimintakyky ja sosiaaliset verkostot (esim. Heikkinen 1996, Heikkinen ja Marin 2002, Vaarama ja Kaitsaari 2002). Muita toimintakykyyn vaikuttavia yksilötekijöitä ovat eri tutkimusten mukaan mm. ikä, sukupuoli, koulutus, sosioekonominen asema ja asuminen sekä asuin-ympäristö (esim. Vaarama & Kaitsaari 2002).

Suurin osa tämän päivän ikääntyneistä kokee terveytensä hyväksi ja ikääntymisen myönteiseksi. Yhä useampi 80 vuotta täyttänyt asuu kotona itsenäisesti, joskin 75. ikävuoden jälkeen alkaa ilmetä avun tarvetta (esim. Vaarama ym. 1999, Vaarama & Kaitsaari 2002, Aromaa ja Koskinen 2002). Ikääntyessä toimintakyky heikkenee asteittain, ja siihen liittyy yleensä jokin rappeuttava pitkäaikaissairaus. Ensin karsiutuvat vaativat päivittäistoiminnot (Advanced Activities of Daily Living), kuten yhteiskunnallinen harrastustoiminta. Seuraavassa vaiheessa ongelmia ilmenee ns. välinetoiminnoissa (Instrumental Activities of Daily Living), kuten pankkiasioiden hoitaminen, siivous ja puhelimen käyttö. Lopulta toimintakyvyn heikkeneminen ulottuu päivittäisiin perustoimintoihin (Basic Activities of Daily Living), joiden on havaittu vaikeutuvan seuraavassa järjestyksessä: kävely, peseytyminen, sängystä ja tuolista siirtyminen, pukeutuminen, wc:ssä käyminen ja syöminen (Dunlop ym. 1997, Valvanne & Noro 1999). Ikääntyneen kotona asumisen kannalta juuri arkipäivän toimissa suoriutuminen eli välinetoiminnot ja päivittäiset perustoiminnot ovat olennaisia.

Arviot ikääntyneiden säännöllisen avun tarpeen laajuudesta ovat viimeisten 20 vuoden ajan pysyneet melko vakiintuneina. Kaikkiaan päivittäistä avuntarvetta arvioidaan esiintyvän noin joka kuudennella yli 65-vuotiaalla, joka kolmannella yli 75-vuotiaalla ja joka toisella yli 85-vuotiaalla. Vakavat sairaudet, yksinäisyys, sosiaalisten lähi- ja tukiverkoston puute sekä puutteelliset asuinolot altistavat palvelujen tarpeelle (esim. Virjo 1996, Heikkinen ym. 1999, Laukkanen 1998, Vaarama ym. 1999, Aromaa & Koskinen 2002, Vaarama & Kaitsaari 2002). Avun tarve on naisilla miehiä suurempi ja vanhimmilla suurempi kuin nuoremmilla.

Stakesin hoitoilmoitusrekisterin mukaan kotipalvelujen säännöllinen käyttö alkaa ikääntyneillä keskimäärin 80-vuotiaana ja pysyvän laitoshoidon käyttö noin 82-vuotiaana. Silti myös joka viides 65–74-vuotiaakin käyttää säännöllisesti kotipalveluja, joten korkea ikä ei ole palvelujen käytön ainoa kriteeri (Vaarama ym. 2004).

Tulevaisuuden ikääntyneiden oletetaan olevan nykyistä hyväkuntoisempia ja siirtyvän hoivapalvelujen käyttäjiksi nykyistä myöhemmin (esim. SOMERA-työryhmä 2002). Terveys 2000 -tutkimuksen mukaan toimintakyvyn kohentumista voitiin todeta kaikissa alle 85-vuotiaissa väestöryhmissä viimeisen 20 vuoden aikana, mutta 85 vuotta täyttäneiden toimintakyvyn kehityksessä oli jopa päinvastaista trendiä (Aromaa ja Koskinen 2002). Heikkinen ym. (1999) mukaan kaikkiaan väestön terveyserot sosioekonomisen luokan mukaan eivät ole hävinneet, vaan heikosti koulutetut, vähävaraiset ja raskasta ruumiillista työtä tekevät omaavat jo keski-ikässä enemmän ongelmia kuin parempiosaiset kansalaiset, ja nämä ongelmat kumuloituvat vanhetessa. Vaikka tulevaisuuden ikäihmiset olisivatkin nykyistä parempikuntoisia, saattaa raihnauden aika pidetä myöhäisten elinvuosien lisääntymisen myötä ja sairaudet pakkautua viimeisiin elinvuosiin. Jo nyt tiedetään viimeisten elinvuosien olevan palvelujärjestelmän kannalta kalteimpia (esim. Parkkinen 2004). Siten tulevaisuuden ensimmäinen lähtökohta on, että yhteiskunnassa tulee vastakin olemaan ikäihmisiä, joiden toimintakykyä rajoittaa puute yhdessä tai useammassa hyvinvointiresurssissa (fyysiset, psyykkiset, sosiaaliset ja taloudelliset resurssit), ja joille yhteiskunnan tulisi turvata myös riittävät ja asianmukaiset hoivapalvelut. Odotettavissa oleva dementoituneiden määrän lisääntyminen asettaa tälle suuren haasteen.

Dementoivat sairaudet johtavat toimintakyvyn alenemiseen ja palvelutarpeen kasvuun ensin koti- ja omaishoidossa, myöhemmin tehostetussa palveluasumisessa ja pitkäaikaisessa laitoshoidossa. Dementoivat sairaudet, kuten Alzheimerin tauti ja vaskulaariset demeniat, liittyvät selvästi korkeaan ikään. Arviot dementoituneiden määristä vaihtelevat jonkin verran. Noin kahdeksalla prosentilla 65 vuotta täyttäneistä arvioidaan esiintyvän keskivaikeaa tai vaikeaa dementiaa. Dementian yleisyys kasvaa iän myötä siten, että kun 65–74-vuotiailla esiintyvyyttä oletetaan 4,2 prosentiksi, on se 75–84-vuotiailla jo 10,7 prosenttia ja 85 vuotta täyttäneillä peräti 36 prosenttia (Sulkava 1999). Voutilainen (2004) on näiden perusteella arvioinut, että vuonna 2003 Suomessa oli noin 85 000 vähintään keskivaikeasti dementoitunutta henkilöä, joista 78 405 oli 65 vuotta täyttäneitä. Voutilaisen arvion mukaan vuonna 2015 ikääntyneiden dementoituneiden määrä olisi 104 262 ja 148 162 vuonna 2030. Se merkitsisi, että kaikki 65 vuotta täyttäneet dementoituneet mukaan lukien laskennallisesti 24 prosenttia 75 vuotta täyttäneestä väestöstä olisi jo demenian takia huolenpidon tarpeessa ja muiden tarpeet tulisivat siihen lisäksi. Kun Sulkavan estimaatit viedään vuoden 2002 väestörakenteeseen ja väestöennusteisiin vuosiin 2015 ja 2030 näyttää dementoituneiden määrän kehitys taulukossa 7.1 kuvatulta.

**Taulukko 7.1** 65 vuotta täyttäneiden dementoituneiden arvioitu määrä vuodesta 2002 vuoteen 2030 (arvio).

Ikäryhmät	2003	2015	2030
65–74	18 508	27 213	28 235
75–84	29 635	35 538	60 952
85+	27 719	43 814	64 261
Yhteensä	75 862	106 565	153 447
% 75 v.+	21,4	23,5	20,5

Hoitoa ja huolenpitoa dementian takia tarvitsevien yli 65-vuotiaiden määrä olisi tämän arvion mukaan miltei 107 000 vuonna 2015 ja yli 153 000 vuonna 2030 eli vaihtelisi laskennallisesti 21–24 prosentin välillä 75 vuotta täyttäneistä. Jos taas lukua arvioidaan käyttäen perustana 8 prosenttia 65 vuotta täyttäneistä, olisivat määrät 63 569 vuonna 2002, 88 141 vuonna 2015 ja 113 632 vuonna 2030. Vastaavat laskennalliset prosenttiosuudet 75 vuotta täyttäneistä olisivat 18, 19 ja 15. Vaikka arviot vaihtelevatkin, ne osoittavat dementoituneiden palvelutarpeiden kasvavan erityisesti tulevien kymmenen vuoden aikana.

Dementian lisäksi myös monet muut seikat aiheuttavat ikääntyneille ongelmia selvitä itsenäisesti kotona. Vaikka ikääntyneiden toimintakykyä ja palvelujen käyttöä on tutkittu melko paljon, monet ikääntyneiden arkipäivän selviytymisen näkökulmasta keskeiset kysymykset ovat kuitenkin jääneet vähemmälle huomiolle, eikä niiden vaikutuksia ole systemaattisesti arvioitu. Tulevista haasteista selviämiseksi tarvitaan enemmän väestötason tietoa siitä, miten yksilön sosioekonomiset tekijät, asunto ja asuinympäristö, sosiaaliset suhteet ja psyykkiset resurssit ja niiden mahdolliset yhdysvaikutukset vaikuttavat toimintakykyyn ja kotona selviytymiseen. Tarvitaan lisää tietoa palvelujen käytölle altistavista tekijöistä ja siitä, voidaanko palvelujen käyttöä myöhentää tai tehostaa yhteiskuntapolitiittisin keinoin. Esimerkiksi asunnon ja asuinympäristön merkityksestä ikääntyneiden itsenäiselle selviytymiselle puhutaan paljon, ja näiden merkitys tunnustetaan monissa tavoiteohjelmissa. Silti näyttää siltä, että tämän seikan merkitystä ei ole käytännössä ymmärretty, sillä esimerkiksi puutteellinen asuminen ikääntyneiden keskuudessa ei juuri ole vähentynyt viimeisten 20 vuoden aikana. (esim. SVT 2003). Tässä tutkimuksessa pyritään etsimään vastauksia näihin kysymyksiin siinä määrin kuin se on mahdollista tilastollisesti edustavan poikkeikkausaineiston avulla.

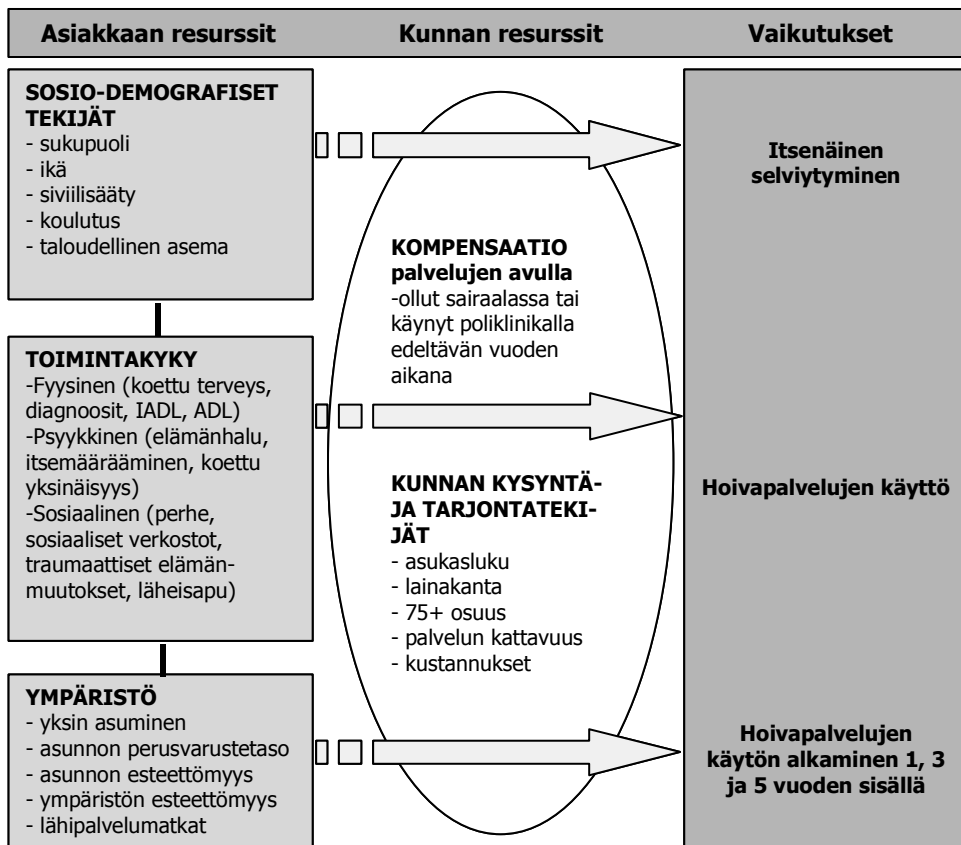
### 7.2.2 Tutkimusasetelma

Tutkimuksen lähtökohtana on WHO:n määritelmän mukainen (laaja) käsitys ikääntyneen henkilön toimintakyvystä. Tutkimuksessa tarkastellaan, miten yksilölliset kysyntätekijät eli sosio-demografiset tekijät, koettu terveys, fyysinen,



psykkinen ja sosiaalinen toimintakyky sekä lähiympäristön esteettömyys ja lähipalvelujen saatavuus määrittävät ikääntyneen henkilön toimintakykyä, palvelujen koettua tarvetta ja käyttöä, sekä hoivapalvelujen käytön alkamista yhden, kolmen ja viiden vuoden ajanjaksoilla. Lisäksi tarkastellaan eräiden kunnan makrotason kysyntä- ja tarjontatekijöiden yhteyttä palvelujen käyttöön (kuvio 7.1).

**Kuvio 7.1** Tutkimuksen viitekehys (vrt. Vaarama 2004).



### 7.2.3 Tutkimusaineistot ja menetelmät

Tutkimusaineisto (N=3195) koostuu 75 vuotta täyttäneiden postikyselyaineistosta vuodelta 1998, sekä valtakunnallisista tilastoista. Kyselyaineiston otos on poimittu satunnaisotantana 21 kunnasta Helsingistä Rovaniemen maalaiskuntaan (liitetaulukko 7.1). Koska haluttiin tutkia erityisesti kotona selviytymistä korkeassa iässä ja myöhempää siirtymistä palvelujen piiriin, otos ajettiin ristiin Stakesin hoitoilmoitusrekisterin kanssa, jotta siitä voitiin poistaa palveluja säännöllisesti vuonna 1998 käyttäneet. Postikyselyn vastausprosentti oli 61,8, mitä voidaan pitää tyydyttävänä. Suurimmista kunnista on mukana yksi suuralue, pienemmät ovat mukana kokonaan. Kunnat edustavat kaupunkimaisia ja taajamakuntia, joissa suurin osa ikääntyneistä asuu. Siten pienten kuntien erityisongelmat kuten erittäin vanhusvoittoinen väestö ja ohut rahoituspohja eivät korostu tässä aineistossa. Toukokuussa 2004 aineisto yhdistettiin Stakesin hoitoilmoitusrekisteriin, jotta voitiin tutkia palvelujen piiriin siirtymistä vuoden sisällä kyselystä eli ajanjaksolla 1998–2003. Näin voitiin erottaa erillinen osa-aineisto (n=1959) palvelujen piiriin siirtymistä ennustavien tekijöiden tutkimiseksi. Edustavuuden lisäämiseksi aineisto painotettiin vastaamaan valtakunnallista vanhusväestön jakaumaa (taulukko 7.2).

**Taulukko 7.2** Sukupuoli ja ikärakenne tutkimusaineistoissa ja koko maassa vuonna 1998 (%).

	Miehet %	Naiset %	75–79v. %	80–84v. %	85v.+ %
Koko maa <sup>1</sup>	30,5	69,5	46,8	30,0	23,2
Tutkimusaineisto (n=3195)	32,1	67,9	46,0	34,6	19,4
- erotus koko maa	(1,6)	(-1,6)	(-0,8)	(4,6)	(-3,8)
Palveluja käyttämättömät 1998 (n=1959)	33,0	67,0	52,0	33,4	14,6
- erotus koko maa	(2,5)	(-2,5)	(5,2)	(3,4)	(-8,6)
Painotettu tutkimusaineisto	30,5	69,5	46,8	30,0	23,2

<sup>1</sup> SOTKA-tieto

Aineisto edustaa kotona asuvia 75 vuotta täyttäneitä, jotka ovat kyenneet vastaamaan lomakkeeseen. Vastaukset edustavat siis kognitiotasoltaan hyväkuntoisia ikääntyneitä, ja heidän palvelutarpeitaan. Jotta myös dementoituvien palvelujärjestelmälle asettamat haasteet tulisivat huomioitua, arvioidaan tutkimuksen skenaario-osuudessa myös keskivaikeasti ja vaikeasti dementoituneiden määrällisten palvelutarpeiden vaikutuksia kotipalvelun ja -hoidon sekä laitoshoidon tulevaan tarpeeseen.

Asiakastason tietojen lisäksi otoskunnista kerättiin vuonna 1998 makrotason tietoja vanhusten hoivapalvelujen asiakas- ja suoritelmämääristä sekä yksikkö- ja

kokonaiskustannuksista. Erityisesti kerätyt kustannustiedot voivat sisältää monista kuntien kanssa tehdyistä tarkistuksista huolimatta virheitä. Luotettavuuden lisäämiseksi kustannustietoja on verrattu Hujasen (2003) valtakunnallisiin yksikkökustannustietoihin, eikä merkittäviä poikkeamia havaittu. Palvelujen käytön tutkimukseen käytetään lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisia tilastotietoja vuosilta 1988–2002 (KETI, SOTKA, HILMO).

Tutkimusmenetelminä käytetään frekvenssianalyysia, korrelaatioanalyysia ja lineaarista ja logistista regressioanalyysia. Tutkimustulosten perusteella laaditaan minimi- ja maksimiskenaario mahdollisista hoivapalvelutarpeista vuosiin 2015 ja 2030. Stakesin Evergreen 2000 Plus -ohjelmistolla (Vaarama ym. 2004) laaditaan tendenssiskenaario projisoimalla vuoden 2002 tilastotietoihin perustuva 65 vuotta täyttäneiden hoivapalvelurakenne ja arvioidut kustannukset vuosien 2015 ja 2030 valtakunnallisiin väestöennusteisiin. Skenaario osoittaa, mihin päädytään, ellei mikään nykytilassa muutu. Lopuksi skenaarioita verrataan toisiinsa sen arvioimiseksi, onko nykyinen suunta oikea ja varautuminen riittävää.

#### 7.2.4 Käytetyt toimintakyvyn mittarit

Tässä tutkimuksessa kohteena on ikääntyneiden päivittäinen selviytyminen kotona, joten myös toimintakykyä mitataan tästä näkökulmasta. Fyysisen toimintakyvyn mittarit on kuvattu taulukossa 7.3. Usein myös kyky nousta portaita yksi kerros ja kyky kantaa 5 kilon taakkaa (ostoskassia) sisältyvät ikääntyneiden toimintakyvyn mittauksiin (esim. Aromaa & Koskinen 2002), mutta tässä tutkimuksessa niitä ei ole kysytty. Fyysistä toimintakykyä mitataan tässä subjektiivisen toimintakyvyn avulla. Tutkittavat ovat itse arvioineet omaa selviytymistään eri toiminnoista neliportaisella asteikolla: kykenee vaikeuksitta – pieniä vaikeuksia – suuria vaikeuksia – ei pysty lainkaan. Tuloksen luotettavuutta on kontrolloitu vertaamalla Stakesin hoitoilmoitusrekisteriin (HILMO)<sup>2</sup> kuuluvien osalta tutkittavien omia arvioita ammattilaisten heistä tekemiin toimintakyvyn arvioihin. Arviot vastasivat pääsääntöisesti toisiaan.

---

<sup>2</sup> HILMO-luokitus jakaa hoidon tarpeen 5 luokkaan: Täysin tai lähes omatoiminen; Ajoittainen hoidon tarve; Toistuva hoidon tarve; Lähes jatkuva hoidon tarve ja Jatkuva, ympärivuorokautinen hoidon tarve.

**Taulukko 7.3** Tutkimuksessa käytetyt PADL ja IADL -toimintakykymittarien osa-alueet.

PADL -toimintakyky	IADL -toimintakyky
Syöminen Peseytyminen (suihku tai kylpy) Pukeutuminen ja riisuuntuminen Vuoteesta nouseminen ja vuoteeseen meneminen  WC:ssä käyminen Pidättäminen (virtsa, uloste) Varpaankynsien leikkaaminen	Ruuan laitto Pyykinpesu Siivous  Asiointi kodin ulkopuolella

HILMO -rekisteristä poimittiin esiin myös dokumentoidut päädiagnoosit niille, joilla sellainen oli (n=1027). Diagnoosit luokiteltiin frekvenssien mukaan koko perusjoukolle ja palvelujen käyttäjiksi siirtyneille erikseen. Koska puuttuvia tietoja oli paljon, käytetään itse raportoituja sairaalahoitoja ja poliklinikkakäyntejä viimeksi kuluneen 12 kuukauden aikana sairastavuuden mittareina koetun terveyden lisäksi.

Psyykkistä toimintakykyä mitataan itsemääräämisen, koetun yksinäisyyden ja elämänhalun avulla. Käytetty elämänhalun mittari on testattu (Cronbachin  $\alpha = .90$ ) sovellus Philadelphia Geriatric Morale Scalesta (PGMS, Lawton 1969). Sosiaalista toimintakykyä analysoidaan tyytyväisyytenä sosiaalisten suhteiden intensiteettiin. Monissa tutkimuksissa on todettu, ettei niinkään sosiaalisten suhteiden määrä vaan niiden laatu ja sujuvuus ovat tärkeitä ikääntyneiden hyvinvoinnille. Traumaattiset elämäntapahtumat nähdään toimintakyvyn riskitekijöiksi, ja niitä on kartoitettu kysymyksellä, oliko vastaaja itse tai hänen läheisensä joutunut kohtaamaan viimeisen kahden vuoden aikana vakavaa sairautta tai kuolemaa, joutunut onnettomuuteen, eronnut, muuttanut asuinpaikkaa tai kokenut jotain muuta elämää suuresti koskettavaa.

Elinympäristön esteettömyyttä mitataan kysymällä tutkittavilta puutteita asunon varustetasossa (pesutilat, wc, keittiö), asunon liikuntaesteitä (hissittömyys, hankalat portaat, korkeat kynnykset, ahtaat oviaukot ja käytävät), asuinympäristön liikuntaesteitä (huonot liikenneyhteydet, ympäristön rauhattomuus, mäki-syys, turvattomat kulkutiet, huonokuntoiset tiet), lähipalvelumatkojen pituutta sekä asuuko tutkittava yksin. Puutteellisen asumisen mittaamista varten asunon varustetasosta muodostettiin perusvarustetasoa kuvaava muuttuja. Tutkittavien palvelujen käyttöä tutkitaan sekä itse raportoituna palvelujen (tukipalvelut, kodinhoitoapu, kotisairaanhoido, kotihoito) käyttönä että HILMO-rekisterin mukaisena palvelujen käyttönä vuosina 1998–2003. Viimeksi mainittuun sisältyy myös laitoshoidon johtavien tekijöiden analyysi.

## 7.2.5 Tutkimusjoukon kuvaus ja aineiston edustavuus

**Taulukko 7.4** Tutkimusjoukon keskeiset tunnusluvut (n=3 159).

	Koko aineisto		Miehet		Naiset	
	N	%		%	N=2219	%
	3 195	100	976	30,5	2 219	69,5
Ammatillinen koulutus	986	30,9	444	45,5	542	24,4
Hyvä taloudellinen asema	2 017	63,1	664	68,0	1 353	61,0
Asuu yksin	1 928	60,3	270	27,7	1 658	74,7
Asunnon perusvarustetasossa puutteita	106	3,3	32	3,3	74	3,3
Ainakin yksi liikuntaeste asunnossa	711	22,3	162	16,6	550	24,8
Ainakin yksi este ympäristössä	585	18,3	123	12,6	462	20,8
Etäisyys liian pitkä vähintään yhteen lähipalveluun	1 280	40,0	351	36,0	966	43,5
Kokee yksinäisyyttä vähintään melko usein	726	22,7	158	16,2	568	25,6
Vähintään yksi PADL -toimintakykyvaikeus	1 306	40,9	414	42,4	892	40,2
Vähintään yksi IADL -toimintakykyvaikeus	1 833	57,4	519	53,2	1 314	59,2
Kokee terveytensä vähintään melko huonoksi	575	18,0	195	20,0	380	17,2
Saa epävirallista apua	2 730	85,4	853	87,4	1 877	84,6
Merkintä päädiagnoosista HILMOssa	1 028	32,2	343	35,1	686	30,9
Sairaus haittasi jokapäiväistä elämää suuresti	448	14,0	150	15,4	298	13,4
Sairaus haittasi jokapäiväistä elämää jossain määrin	1 271	39,8	383	39,2	888	40,0
On käynyt sairaalassa viimeisen 12 kk aikana	936	29,3	320	32,8	616	27,8
On käynyt poliklinikalla viimeisen 12 kk aikana	2 534	79,3	781	80,0	1 753	79,0

Tutkittavien ikä vaihteli 76–97 vuoden välillä keski-ikä ollessa 81,1 vuotta. Kaksi kolmesta tutkittavista oli naisia. Ammatillinen koulutus oli miehillä kaksi kertaa yleisempää kuin naisilla, akateeminen koulutus oli 6,2 prosentilla koko aineistossa. Tutkittavat kokivat taloudellisen asemansa pääsääntöisesti hyväksi. Yksi kolmesta miehestä ja miltei kahdeksan kymmenestä naisesta asui yksin. Puutteellinen asuminen oli harvinaista (0,3 %) koko maahan (18 %) verrattuna. Tämä johtunee siitä, että mukana ei ollut pieniä maaseutukuntia, joissa puutteellinen asuminen on kaupunkien ja taajamien yleisempää. Peräti joka viidennellä oli liikuntaesteitä asunnossa ja asuinympäristössä, naisilla miehiä enemmän. Yleensä tutkittavat kokivat kahden lähipalvelun (kauppa, apteekki, posti, KELA, terveysasema, sosiaalitoimisto, julkisen liikenteen pysäkki) olevan liian kaukana. Useimmiten kyse oli matkasta KELAan, terveysasemalle ja sosiaalitoimistoon. Yhteys omiin lapsiin oli yleensä intensiivistä. Yksinäisyyttä koki joka neljäs nainen ja vajaa viidesosa miehistä. Noin 40 prosentilla oli vähintään yksi vaikeus päivittäisissä perustoiminnoissa ja 57 prosentilla arkiaskareissa eli välinetoiminnoissa. Noin joka viides koki terveytensä melko huonoksi, miehet hieman naisia useammin. Vain kolmasosalla tutkittavista oli HILMO-rekisterissä päädiagnoosi,

yleensä yksi diagnosoitu tauti. Yleisimmät taudit olivat silmä- ja korvataudit, sydäntaudit, ruuansulatuselimistön sairaudet ja kasvain- ja hengityselinsairaudet. 14 prosentilla sairaus häytti jokapäiväistä elämää suuresti ja 40 prosentilla jossakin määrin. Joka kolmas oli ollut oman ilmoituksensa mukaan sairaalassa hoidettavana viimeisen 12 kuukauden aikana, 79 prosenttia oli käynyt poliklinikalla. 85 prosenttia kertoi saavansa epävirallista apua läheiseltään (taulukko 7.4 ja liitetaulukko 7.2).

Jakaumat vastaavat pääosin muita väestötason tutkimuksia ikääntyneistä. Esimerkiksi Terveys 2000 -tutkimuksessa asunnon liikuntaesteitä oli joka viidennellä 75 vuotta täyttäneellä kuten tässä aineistossa (Aromaa & Koskinen 2002). Yksinäisyyden kokeminen oli tässä aineistossa hieman vähäisempää kuin esimerkiksi vuoden 1998 vanhusbarometrissa (Vaarama & Kaitsaari 2002), mutta vastaavaa tulosten vaihtelua on saatu muissakin tutkimuksissa. Terveys 2000 -tutkimuksessa toimintakykyvaikeuksia oli 75–84-vuotiaiden ryhmässä 38 prosentilla miehistä ja 58 prosentilla naisista, ja yli 85-vuotiaista 60 prosentilla kummassakin sukupuolella. (Aromaa & Koskinen 2002). Tältäkin osin tulokset vastaavat toisiaan. Kaksi kymmenestä koki tässä aineistossa terveytensä melko huonoksi tai huonoksi, mikä vastaa muiden valtakunnallisten tutkimusten tuloksia. Sen sijaan taloudellisen turvallisuuden tunteen osalta tämä aineisto poikkeaa esimerkiksi valtakunnallisen vanhusbarometrin tuloksista. Kun siinä taloudellisen asemansa koki vuonna 1998 turvatuksi noin 90 prosenttia 75 vuotta täyttäneistä, oli osuus tässä tutkimuksessa vain 63 prosenttia. Tulos johtunee tämän aineiston painottumisesta yli 80-vuotiaisiin naisiin, jotka ovat ikääntyneistä pienituloisimpia. Myös ero diagnoosien määrässä esimerkiksi Terveys 2000 -tutkimukseen on huomattava. Kun siinä 82 prosentilla 65 vuotta täyttäneistä oli jokin pitkäaikaissairaus, tässä aineistossa vain 32 prosentilla oli HILMO-rekisterissä päädiagnoosi. Ero johtuu aineistojen keruutavoista. 75–84-vuotiaat tutkittavat olivat tässä aineistossa kuitenkin myös koetun toimintakyvyn perusteella hieman ja 85 vuotta täyttäneet selvästi parempikuntoisempia kuin Terveys 2000 -tutkimuksessa. Tämäkin johtunee aineiston keruun eroista. Tässä aineisto on kerätty postikyselynä, mikä on edellyttänyt vastaajilta ainakin hyvää kognitiivista kykyä. Siten aineisto voi antaa liian positiivisen yleiskuvan kotona asuvien, yli 75 vuotta täyttäneiden toimintakyvystä. Toisaalta aineiston voi olettaa kuvaavan edustavasti kotona asuvia, ei dementoituneita henkilöitä, joiden toimintakyvyn tukemisessa on ehkä löydettävissä se potentiaali, jolla palvelujen tarvetta voidaan ehkäistä ja myöhentää. Aineistoa voitaneen pitää riittävän edustavana johtopäätösten tekoon siitä, mitkä tekijät liittyvät iäkkäiden, kognitiotasoltaan hyväkuntoisten ikäihmisten arkipäivän toimintakykyyn ja palvelutarpeisiin. Juuri tämä ikääntyneiden ryhmä on tulevaisuudessa tärkeä, kun kotona asuminen halutaan mahdollistaa mahdollisimman korkeaan ikään saakka.

## 7.3 Mitkä tekijät ovat olennaisia ikääntyneiden arkipäivän toimintakyvylle?

### 7.3.1 Ikääntyneiden toimintakyvyn vaihtelu

Vajaa kolmasosa tutkittavista selvisi päivittäisistä toimistaan itsenäisesti. Joka neljännellä oli vaikeuksia vain arkiaskareissa ja asioiden hoidossa, kahdella viidestä oli lisäksi vaikeuksia henkilökohtaisissa päivittäistoimissa. Miltei 12 prosentilla oli suuria vaikeuksia päivittäisessä selviytymisessä. Palveluja käyttävien toimintakyky oli olennaisesti heikompi, sillä heistä jo miltei joka neljännellä oli suuria ongelmia päivittäisissä perustoiminnoissakin. Joka kymmenes heistäkin kuitenkin oli päivittäistoimissaan itsenäinen (taulukko 7.5).

**Taulukko 7.5** 75 vuotta täyttäneiden koettu toimintakyky eri aineistoissa.

Toimintakyky	Koko aineisto %	Palveluja käyttävät %
Itsenäinen	28,3	9,5
Vain välinetoiminnot (IADL)	25,6	26,6
IADL + pieniä ongelmia perustoiminnoissa (PADL)	34,5	40,5
IADL + suuri PADL	11,6	23,4
Yhteensä	100	100

Nuoremmilla ongelmat liittyivät pääosin kodinhoitoon ja asiointiin sekä pieniin vaikeuksiin henkilökohtaisissa päivittäisissä toimissa. Alle 85-vuotiaista joka kolmannen toimintakyky oli hyvä, mutta miltei joka neljännellä 85 vuotta täyttäneellä naisella ja joka viidennellä samanikäisellä miehellä oli suuria toimintakyvyn vaikeuksia (taulukko 7.6).

**Taulukko 7.6** 75 vuotta täyttäneiden toimintakyky iän ja sukupuolen mukaan (n=3195).

Ikä ja sukupuoli	Itsenäisiä	vain IADL	IADL + pieni PADL	IADL + suuri PADL	Yhteensä
Miehet 75-84v	32,5	22,1	36,1	9,4	100
Naiset 75-84v	31,8	27,1	32,6	8,5	100
Miehet 85v +	20,1	25,4	38,5	16,0	100
Naiset 85 v+	14,6	26,2	36,7	22,6	100

Toiminnoittain tarkasteltuna siivous, varpaankynsien leikkaaminen ja asiointi tuottivat eniten ongelmia. Samanlainen tulos saatiin Terveys 2000 -tutkimuksessa, missä ikääntyneiden toimintakykyä alensivat lisäksi 75. ikävuoden jälkeen

heikentyvät näkö ja kuulo sekä vaikeus nousta portaita tai kantaa raskasta taakkaa. Saman tutkimuksen mukaan 25 prosenttia 75–84-vuotiaista ja 70 prosenttia 85 vuotta täyttäneistä ei kyennyt enää kävelemään niin nopeasti kuin liikennevalot edellyttäisivät pystyäkseen ylittämään kadun. Vaikka tätä ei tässä tutkimuksessa analysoidakaan, tulisi tämä ottaa huomioon tulevaisuuden liikennesuunnittelussa yhtenä asuinympäristön liikuntaesteenä.

### 7.3.2 Toimintakykyvaikeuksia ennustavat tekijät

Toimintakyvyn alenemisen riskitekijöitä analysoitiin logistisen regressioanalyysin avulla tutkimuksen viitekehysten mukaisilla muuttujilla. Saadut tulokset vahvistavat käsitystä siitä, että fyysisen terveyden lisäksi psyykkisellä terveydellä, sosiaalisilla verkostoilla ja asunnolla ja asuinympäristöllä on merkittäviä vaikutuksia ikääntyneiden arkipäivän selviytymiselle (taulukko 7.7).

#### **Hyvän toimintakyvyn esteet ja edellytykset (Malli 1)**

- Hyvä koettu terveys kolminkertaisti ja hyvä elämänhalu kaksinkertaisti hyvän toimintakyvyn todennäköisyyden verrattuna terveytensä huonoksi kokeviin ja masentuneisiin ikääntyneisiin, ja koettu yksinäisyys vähensi hyvän toimintakyvyn todennäköisyyttä 71 %
- Asuinympäristön liikuntaesteet vähensivät hyvän toimintakyvyn todennäköisyyden puoleen ja asunnon liikuntaesteet 40 % verrattuna esteettömästi asuviin
- Sairaalahoidon merkitys oli samaa suuruusluokkaa
- Traumaattinen elämänmuutos ja poliklinikkakäynnit vähensivät hyvän toimintakyvyn todennäköisyyttä 33 ja 32 %
- Jokainen ikävuosi 75 jälkeen vähensi hyvän toimintakyvyn todennäköisyyttä 10 % eli 85 vuotta täyttäneellä oli kaksinkertainen riski heikentyneeseen toimintakykyyn verrattuna 75 vuotta täyttäneeseen.



**Taulukko 7.7** Ikääntyneiden toimintakykyongelmien riskitekijät.

Malli	Malli 1, hyvä toimintakyky	Malli 2, Vain IADL-ongelmia	Malli 3, sekä IADL-ongelmia että pieniä PADL-ongelmia	Malli 4a, sekä IADL-ongelmia että suuria PADL-ongelmia	Malli 4b
Muuttuja	Exp( $\beta$ ) (Sig $\beta$ )	Exp( $\beta$ ) (Sig $\beta$ )	Exp( $\beta$ ) (Sig $\beta$ )	Exp( $\beta$ ) (Sig $\beta$ )	Exp( $\beta$ ) (Sig $\beta$ )
Ikä	0,898 (0,000)	1,097 (0,000)	1,104 (0,000)	1,085 (0,000)	1,083 (0,000)
Mies		0,718 (0,011)		1,432 (0,077)	
Asuu yksin					0,485 (0,000)
Hyvä taloudellinen tilanne			0,530 (0,074)		
Asunnon liikuntaesteisyys			12,021 (0,000)	18,672 (0,000)	
Asunnon esteisyys (Dummy)	0,599 (0,001)				1,935 (0,000)
Ympäristön liikuntaesteisyys		7,469 (0,003)	4,394 (0,010)	3,357 (0,056)	
Ympäristön liikuntaesteisyys (dummy)	0,489 (0,000)				1,644 (0,010)
Hyväksi koettu terveys		0,070 (0,000)	0,032 (0,000)	0,003 (0,000)	0,003 (0,000)
Hyväksi koettu terveys (dummy)	3,273 (0,000)				
Ollut sairaalassa viimeisen 12 kk aikana	0,550 (0,000)	1,382 (0,027)	1,550 (0,001)	1,852 (0,001)	1,859 (0,001)
Ollut poliklinikalla viimeisen 12 kk aikana	0,719 (0,015)				
Koettu yksinäisyys	0,286 (0,000)	3,580 (0,000)			2,775 (0,014)
Sosiaalisten suhteiden sujuvuus		0,765 (0,053)	0,603 (0,000)		0,727 (0,076)
Elämänhalu	2,002 (0,025)	0,053 (0,000)	0,266 (0,000)	0,236 (0,003)	0,230 (0,003)
On kokenut elämänmuutoksen	0,674 (0,000)	1,402 (0,006)		1,371 (0,076)	1,391 (0,062)

### Välinetoimintojen (IADL) ongelmia aiheuttavat riskitekijät (Malli 2)

- Hyvä koettu terveys ja hyvä elämänhalu vähensivät kumpikin välinetoimintojen ongelmien riskin miltei nollaan, miessukupuoli vähensi riskiä 28 % ja sosiaalisten suhteiden sujuvuus 23 %
- Asuinympäristön liikuntaesteet olivat ylivoimaisesti suurin riskitekijä itsenäiselle välinetoiminnoista selviytymiselle – ne yli 7-kertaistivat välinetoimintojen ongelmien todennäköisyyden verrattuna esteettömästi asuviin. Yleisin este olivat heikot liikenneyhteydet. Kun niihin liittyi myös muita ongelmia

kuten hissittömyys tai hankalat portaat, ne muodostivat vakavan rajoitteen ikääntyneiden omatoimiselle selviytymiselle

- Seuraavaksi merkittävimmän riskin muodosti koettu yksinäisyys, mikä miltei 4-kertaisti välinetoimintojen ongelmien todennäköisyyden verrattuna yksinäisyyttä kokemattomiin. Tämä viitanee sekä psyykkiseen terveyteen että sosiaalisilta verkostoilta saatuun apuun näissä toiminnoissa
- Traumaattinen elämänmuutos ja sairaalahoito viimeksi kuluneen vuoden aikana lisäsivät kumpikin riskiä noin 40 %
- Jokainen ikävuosi 75 jälkeen lisäsi välinetoimintojen ongelmien 10 % eli 85 vuotta täyttäneellä oli kaksinkertainen riski välinetoimintojen ongelmiin verrattuna 75 vuotta täyttäneeseen.

Fyysisesti ja psyykkisesti terveet ja hyvät sosiaaliset suhteet omaavat ikääntyneet selviytyvät päivittäisistä toimistaan itsenäisesti. Ongelmiksi nousevat kuitenkin asuinympäristöjen itsenäiselle liikkumiselle asettamat esteet ja yksinäisyys. Myös sairaudet ja traumaattiset elämänmuutokset vähentävät omatoimista selviytymistä arkiaskareista, mutta niiden merkitys on huomattavasti vähäisempi. Miehillä on naisia harvemmin näitä ongelmia, johtuen ilmeisesti siitä, että kotona asuvat miehet olivat useimmiten naimisissa, jolloin puoliso hoitaa kotiaskareet. Parantamalla asuinympäristöjen esteettömyyttä ja lieventämällä koettua yksinäisyyttä voitaisiin tukea tämän ryhmän omatoimisuutta olennaisesti.

### **IADL-ongelmat yhdistyneenä pieniin ongelmiin perustoiminnoissa (PADL) (Malli 3)**

Tämä toimintakykyvaikeuksien yhdistelmä oli 75vuotta täyttäneille yleisin.

- Tässä ryhmässä asunnon liikuntaesteet olivat ylivoimaisesti suurin riskitekijä, sillä laajimmillaan ne peräti 12-kertaistivat toimintakykyongelmien todennäköisyyden verrattuna esteettömissä asunnoissa asuviin
- Tässä ryhmässä ympäristön liikuntaesteet laajimmillaan 4-kertaistivat todennäköisyyden ongelmiin päivittäisissä perustoiminnoissa
- Sairaalahoito viimeksi kuluneiden 12 kuukauden aikana puolitoistakertaisti riskin. Tämä kertoo siitä, miten tässä vaiheessa toimintakykyvaikeuksia alkavat lisätä sairaudet ja terveyden heikentyminen
- Jokainen ikävuosi 75 jälkeen lisäsi 10 % todennäköisyyttä omata jo pieniä PADL-vaikeuksia
- Merkittävimmät tältäkin toimintakykyongelmien kombinaatiolta suojaavat tekijät olivat hyvä elämänhalu (-73 %) ja hyväksi koettu terveys (-68 %)
- Myös turvatuksi koettu taloudellinen asema oli merkityksellinen, sillä se vähensi riskiä 47 % eli miltei yhtä paljon kuin sosiaalisten suhteiden sujuvuus (-40 %).

Tässä ryhmässä asunnon liikuntaesteiden poistamisella voitaisiin ehkäistä toimintakykyongelmien riskiä olennaisesti, samoin asuinympäristön esteettömyyttä lisäämällä.

### **Ongelmia välinetoiminnoissa ja lisäksi suuria ongelmia perustoiminnoissa (mallit 4a ja 4b)**

Suuria toimintakykyvaikeuksia oli koko aineistossa 12 prosentilla, mutta palveluja käyttävistä jo 23 prosentilla.

- Hyvä fyysinen terveys pudottaa suurten toimintakykyvaikeuksien todennäköisyyden nollaan ja hyvä elämänhalu vähentää riskiä 76 %
- Asunnon liikuntaesteisyydellä on tässä ryhmässä edellistäkin suurempi merkitys, sillä laajimmillaan ne 19-kertaistivat suurten toimintakykyvaikeuksien todennäköisyyden.
- Ympäristön liikuntaesteisyys yli kolminkertaisti riskin
- Sairaalahoido viimeksi kuluneen vuoden aikana miltei 2-kertaisti riskin ja traumaattinen elämänmuutos miltei puolitoistakertaisti sen
- Myös miessukupuoli miltei puolitoistakertaisti riskin suuriin toimintakykyvaikeuksiin
- Iän merkitys tässäkin oli edellisten mallien tapaan 10 %
- Jo yksikin asunnon liikuntaeste kaksinkertaisti suurten toimintakykyvaikeuksien riskin (malli 4b)
- Ja yksikin asuinympäristön liikuntaeste yli puolitoistakertaisti sen.

Tulokset kertovat hätkähdyttävällä tavalla, miten suuresti asunto ja asuinympäristö määrittävät ikääntyneiden toimintakykyä ja arjesta selviytymistä. Hyvä fyysinen ja psyykinen terveys suojaavat parhaiten toimintakyvyn heikkouksilta mutta ikääntyneiden toimintakykyä voitaisiin tukea aivan olennaisesti myös parantamalla asuntojen esteettömyyttä, rakentamalla hissejä, pitämällä huolta kulkuteistä ja asuinympäristöjen turvallisuudesta, parantamalla liikenneyhteyksiä ja lähipalvelujen saatavuutta, sekä lieventämällä ikääntyneiden yksinäisyyttä. Tulos osoittaa, että ikääntyneiden toimintakyvystä huolehtiminen ei ole vain sosiaali- ja terveystoimen asia, vaan vastuu siitä kuuluu myös asuntotoimelle ja yhdyskuntasuunnittelulle. Virikkeellisen vanhuuden merkitys on niinkään suuri. Palvelukeskuksilla on tässä tärkeä tehtävä, mutta niin on myös kunnan liikunta- ja kulttuuritoimella sekä vapaaehtoistyöllä. Mikään näistä tuloksista ei ole uusi, mutta uutta on se, että tulokset nostavat esiin asunnon ja asuinympäristöjen aiheuttaminen ongelmien suuruusluokan. Näiden tulosten perusteella ikääntyneiden asuminen ja asuinympäristöjen esteettömyys olisi otettava aivan uudella vakavuudella parannustoimien kohteiksi, jos halutaan ehkäistä ympäristöstä johtuvaa riippuvuutta muista. Samalla tuetaan myös lapsiperheiden ja vammaisten selviytymistä.

## 7.4 Toimintakyky ja hoivapalvelujen käyttö

### 7.4.1 Hoivapalvelujen käyttö ja yleisimmät palvelut

Kaikkiaan 32 prosenttia kaikista tutkittavista käytti oman ilmoituksensa mukaan jotakin kotiin annettavaa avopalvelua vuonna 1998, 61 prosenttia käyttäjistä käytti kunnallisia palveluja, loput yksityisiä. Tukipalvelujen käytöstä hieman yli puolet oli yksityisten palvelujen käyttöä. Vähintään viikoittaisesta käytöstä 75 prosenttia kuitenkin oli kunnallisten palvelujen käyttöä, joten pienempään tarpeeseen käytettiin yksityisiä palveluja, ja mitä suuremmaksi palvelun tarve muuttui, sitä useammin käytettiin julkisia palveluja (taulukko 7.8).

**Taulukko 7.8** Eri palvelujen käyttö tuottajan mukaan.

Palvelu	Kunnallisen palvelun käyttäjät	Koko aineistosta %	Kaikista palvelujen käyttäjistä %	Yksityisen palvelun käyttäjät	Koko aineistosta %	Kaikista palvelujen käyttäjistä %
Vain tukipalveluja	304	9,5	29,6	327	10,2	31,8
Vain kodinhoitoapu	9	0,3	0,9	10	0,3	1,0
Vain kotisairaanhoido	59	1,8	5,7	12	0,4	1,2
Vain kotihoitoa ja tukipalveluja	89	2,9	8,7	10	0,3	1,0
Vain kotisairaanhoido ja tukipalveluja	88	2,8	8,6	13	0,4	1,2
Vain kodinhoitoapua ja tukipalveluja	75	2,3	7,3	23	0,7	2,2
Vain kodinhoitoapua ja kotisairaanhoido	5	0,2	0,5	4	0,1	0,4
Yhteensä	629	19,8	61,3	399	12,4	38,8

Yleisintä oli käyttää joko pelkästään tukipalveluja (20 %) tai erilaisia kotipalvelujen ja kotihoiton kombinaatioita (10 %). Päivittäin palveluja käytti 7,3 prosenttia tutkittavista, viikoittain 9 prosenttia ja tätä harvemmin 16 prosenttia (taulukko 9).

**Taulukko 7.9** Tutkittavien palvelujen käyttö (n=3195).

Palvelu	Palvelun käyttäjät	Koko aineisto %	Päivittäin	Koko aineisto %	Viikoittain	Koko aineisto %	Harvemmin	Koko aineisto %
Käytti yleensä	1 028	32,2	233	7,3	288	9,0	507	15,9
Vain tukipalvelut	631	19,8	103	3,2	159	5,0	369	11,5
Vain kodinhoitoapu	19	0,6	3	0,1	8	0,3	8	0,3
Vain kotisairaanhoido	71	2,2	1	0,0	9	0,3	61	1,9
Vain kotihoito ja tukipalvelut	99	3,1	65	2,0	31	1,0	3	0,1
Vain kotisairaanhoido ja tukipalvelut	101	3,2	24	0,8	35	1,1	42	1,3
Vain kodinhoitoapu ja tukipalvelut	98	3,1	35	1,1	44	1,4	19	0,6
Vain kodinhoitoapu ja kotisairaanhoido	9	0,3	2	0,1	2	0,1	5	0,2

*Yleisimmin käytetyt* palvelut olivat siivouspalvelu (16 %), kuljetuspalvelu (11 %) ja kuntoutus (11 %) sekä kotisairaanhoido (9 %), kodinhoitoapu (7 %), asiointiapu (8 %) ja apu muuhun kodin ylläpitoon (8 %). Yleisimmät *päivittäin* käytetyt palvelut olivat ateriapalvelu, kodinhoitoapu ja turvapalvelu. *Viikoittain* käytettiin kuljetuspalvelua, kylvetyspalvelua ja kodinhoitoapua, lisäksi kotisairaanhoido, siivous- ja asiointiapua sekä kuntoutuspalveluja. *Kuukausittain* käytettiin siivousapua, mutta myös kotisairaanhoido, kuljetuspalvelua ja asiointiapua. *Harvemmin* kuin kerran kuussa käytettiin kuntoutusta, apua muuhun kodin ylläpitoon sekä lyhytaikaista laitoshoido, mutta myös siivousapua. Kodinhoitoapu, ateriapalvelu, turvapalvelu, kuljetuspalvelu ja kylvetyspalvelu näyttävät muodostavan vähintään kerran viikossa palveluja käyttävien peruspaketin, jota täydentävät kotisairaanhoido, siivousapu, asiointiapu sekä kuntoutus. Kotipalvelu tukipalveluineen näyttää siten muodostavan kotona asumista tukevien palvelujen kivijalan. Samansuuntaisia tuloksia on saatu muissakin tutkimuksissa kuten väestötason vanhusbarometrissa (Vaarama ym. 1999, Vaarama & Kaitsaari 2002) ja Stakesin palvelukatsauksissa.

Tulos siitä, että otokseen sisältyi kunnallisia palveluja säännöllisesti käyttäviä oli yllättävä, koska hoitoilmoitusrekisterin avulla heidät oli nimenomaan pyritty poistamaan, jotta voitaisiin tutkia itsenäistä selviytymistä kotona korkeassa iässä. Lopputulos oli kuitenkin tutkimuksen kannalta hyvä, sillä se paransi aineiston edustavuutta ja mahdollisti myös palvelujen käytön tutkimuksen ja tuloksellisuuden arvioinnin. Kun palvelujen käyttäjistä osa käytti kunnallisia palveluja jopa päivittäin tulos viittaa myös siihen, että julkisia palveluja käytetään intensiivisesti ilman palvelusuunnitelmaa, missä saattaa piillä tehottomuutta. Voidaan

päätellä myös, että julkisrahoitteista palvelutoimintaa kuvaavat tilastot jättävät osan palvelujen käytöstä pimentoon.

#### 7.4.2 Hoivapalvelujen käyttöön liittyvät toimintakytekiijät

Hoivapalvelujen käyttöä analysointiin yksityiskohtaisemmin logistisen regressio-analyysin avulla jotta saatiin käsitys, miten toimintakyvyn vajaukset olivat yhteydessä palvelujen käyttöön (taulukko 7.10).

##### **Vain tukipalvelujen käyttö (malli 1)**

Pelkästään tukipalvelujen käyttö on ikääntyneiden yleisin palvelujen käyttömuoto, ja sama pätee myös tähän tutkimusjoukkoon. Kaikkiaan 20 prosenttia tutkitavista käytti vain tukipalveluja. Tyypillisintä tämä oli henkilöille, joilla oli ongelmia vain välinetoiminnoissa.

- Maksimissaan välinetoiminnoissa koetut vaikeudet 6,5-kertaistivat todennäköisyyden käyttää pelkästään tukipalveluja
- Hyvä koulutus nelinkertaisti, turvattu taloudellinen tilanne kolminkertaisti, palveluasuminen 2,5-kertaisti ja yksin asuminen kaksinkertaisti todennäköisyyden
- Poliklinikalla käynnit edeltävän 12 kuukauden aikana lisäsivät todennäköisyyttä 41 % ja sairaalahoito 29 %
- Hyvä koettu terveys vähensi riskiä 60 % verrattuna huonon terveyden omaavaan.

Tämä kuvanee palvelujen käytön ensimmäistä vaihetta, jossa kodinhoidossa ja asiointissa ilmenevät vaikeudet johtavat käyttämään tukipalveluja. On huomattavaa, että hyvän koetun terveyden merkitys on tässä pienempi kuin edellisissä, toimintakyvyn määrittäjiä koskevissa analyyseissa viitaten asuinympäristön ongelmien suureen merkitykseen juuri tässä ryhmässä. Tuloksen mukaan paremmin koulutetut, turvatussa taloudellisessa asemassa olevat, joko yksin tai palvelutaloissa asuvat henkilöt, joilla on jo jonkin verran terveysongelmia käyttävät vain tukipalveluja. Tämä malli saattaa yleistyä tulevaisuudessa ikääntyneiden tulo- ja koulutustason parantuessa ja heidän asuessaan kotona yhä pidempään. Kun edellisten tulosten perusteella juuri välinetoimintojen ongelmien riski liittyi olennaisesti asuinympäristöjen liikuntaesteisiin, voitaisiin tässä ryhmässä ehkäistä ja myöhentää palvelujen käyttöä parantamalla liikenneyhteyksiä ja bussipysäkkien sijaintia, rakentamalla hissejä, poistamalla liikuntaesteitä ja lisäämällä levähdyspaikkoja sekä parantamalla lähipalvelujen saatavuutta.

## **Vähintään viikoittainen yhden palvelun käyttö (malli 2)**

Myös vähintään viikoittainen kodinhoitoavun, kotisairaanhoidon tai tukipalvelujen käyttö liittyi ongelmiin kodinhoidossa ja asiointissa, ja muutenkin samantyyppisiin tekijöihin kuin pelkästään tukipalvelujen käyttö. Uusina riskitekijöinä kuitenkin nousivat esiin hiljattain koettu traumaattinen elämänmuutos sekä ikä. Edellinen lisäsi viikoittaista palvelujen käytön todennäköisyyttä 30 prosenttiyksikköä ja jälkimmäinen kolme prosenttiyksikköä jokaista 75. ikävuoden jälkeistä vuotta kohti. Viikoittain jotakin palvelua käyttävät olivat siis

- huonokuntoisempia kuin edellinen ryhmä
- olivat läpikäyneet tai käymässä läpi jotakin elämän kriisitilannetta kuten leskeytymistä tai omaa vakavaa sairastumista
- kokivat välinetoiminnoissa ongelmia

## **Kotipalvelujen ja -hoidon monikäyttö (malli 3)**

Palvelujen monikäytön riski oli huonoimman toimintakyvyn omaavilla 26-kertainen verrattuna hyvän toimintakyvyn omaaviin. Monikäyttö liittyi sekä palveluasumiseen että yksinasumiseen, ja sitä lisäsi sairaalahoito viimeisen 12 kuukauden aikana. Ikä lisäsi yksinään monikäytön riskiä 13 % jokaista 75 vuoden jälkeistä ikävuotta kohti, joten 80-vuotiaalla on jo 65 % suurempi riski monikäyttöön kuin 75 vuotta täyttäneellä. Monikäyttäjät olivat siis

- melko huonokuntoisia
- iäkkäitä
- joko yksin kodissaan tai palvelutaloissa asuvia vanhuksia.

## **Kaikkien palvelujen samanaikainen käyttö vähintään viikoittain (malli 4)**

Tämä kuvaa intensiivisintä, ns. raskasta palvelujen käyttöä. Tässäkin ryhmässä siivoukseen, muuhun kodinhoitoon ja asiointiin liittyvät vaikeudet olivat merkittäviä palvelujen käytölle altistavia riskitekijöitä, mutta nyt myös vaikeudet päivittäisissä perustoiminnoissa olivat aiempaa merkittävämpiä:

- Mikäli henkilöllä oli ongelmia kaikissa välinetoiminnoissa (siivous, ruoanlaitto, pyykinpesu ja asiointi kodin ulkopuolella) kasvoi intensiivisen käytön riski 40-kertaiseksi näistä toimista itsenäisesti selviytyviin verrattuna
- Koettu yksinäisyys kasvatti riskiä 13-kertaiseksi
- Vaikeudet päivittäisissä perustoiminnoissa 7-kertaistivat riskin
- Hiljattain koettu elämänmuutos nosti riskin 5-kertaiseksi
- Palveluasuminen 4-kertaisti todennäköisyyden intensiiviseen palvelujen käyttöön

Näiden tulosten mukaan ongelmat välinetoiminnoissa ovat yleisin palvelujen käytölle altistava tekijä. Vaikeudet päivittäisissä perustoiminnoissa lisäävät riskiä, mutta niiden merkitys ei ole yhtä ratkaiseva. Tämän tuloksen perusteella ikään-tyneiden palvelutarpeiden arviointi ja pisteyttäminen vain perustoimintojen (PADL) vaikeuksien perusteella ei ole riittävää. Siten esimerkiksi kuntien käytös-sä yleistävä RAVA-mittari on yksinään liian kapea-alainen. Tarvitaan lisäksi sellai-sia toimintakyvyn mittareita, jotka ottavat laajemmin huomioon ikääntyneiden tarpeet ja arjesta selviytymisen ongelmat.

Yllättävä tulos oli, että jos tutkittava asui liikuntaesteiden takana, se vähensi todennäköisyyttä intensiiviseen palvelujen käyttöön. Tulos voi viitata siihen, että tässä toimintakyvyn vaiheessa, jossa kaikkia palveluja käytetään intensiivisesti, asunnon esteitä on jo poistettu tai on muutettu palveluasuntoon. Toisaalta se voi kuvata palvelujen saatavuusongelmia tai syrjäytymistä palveluista eli kun asutaan kaukana palveluista, niitä ei myöskään saada eikä haeta vaikka tarvittai-siinkin. Ehkäisevät kotikäynnit voisivat auttaa näiden henkilöiden saamisessa ajoissa avun piiriin. (vrt. Heinola ym. 2003, Häkkinen ja Holma 2004). Miessuku-puoli vähensi riskiä yli puoleen, viitaten heidän naisia parempaan asumistasoon-sa ja puolisoilta saamansa apuun. Intensiivisesti palveluja käyttävät ovat siten

- niin arkiaskareissa ja asioinnissa kuin henkilökohtaisissa toimituksissaan pal-jon apua tarvitsevia, iäkkäitä naisia
- jotka asuvat esteettömässä asuinympäristössä kotonaan yksin tai olivat jo muuttaneet palveluasuntoon
- ja jotka olivat käyneet hiljattain läpi jonkun suuren elämänmuutoksen.

### **Palveluasunnoissa asuvat (malli 5)**

Verrattuna kotona asuviin palveluasuminen 7-kertaisti palvelujen käytön toden-näköisyyden. Vaikka palvelut kuuluvat palveluasumiseen, eivät ne näytä sisälty-vän kaikkeen palveluasumiseksi nimitettyyn toimintaan tai kaikki palveluasun-noissa asuvat eivät käytä niitä. Vaikka palveluasumiseen liittyivät korkea ikä, yksinasuminen ja traumaattinen elämänmuutos viimeksi kuluneen kahden vuo-den aikana, siihen ei liittynyt kotona asuvia heikompi toimintakyky. Tässä aineis-tossa palvelutaloihin muuttaneilla henkilöillä ei ollut hoito- ja palvelusuunnitel-maa, joten he lienevät muuttaneet oma-aloitteisesti lähinnä yksityisiin palveluta-loihin, ja pikemminkin psyykkisistä kuin fyysisistä syistä. Saattaa olla, että myös palvelutaloihin hakeudutaan liian aikaisin. Kun palvelutaloasuminen 7-kertaistaa palvelujen käytön riskin, olisi pyrittävä ehkäisemään ennenaikainen siirtyminen sen piiriin.



**Taulukko 7.10** Toimintakyky ja palvelujen käyttö.

Malli	Malli 1, Vain tukipalvelujen käyttö	Malli 2, Vähintään viikoittainen yhden palvelun käyttö	Malli 3, Kotipalvelujen ja -hoidon monikäyttö	Malli 4, Kaikkien palvelujen samanaikainen käyttö vähintään viikoittain	Malli 5, palveluasunnoissa asuvat	Malli 6, Yksityisiä palveluja käyttävät
Muuttuja	Exp(β) (Sig β)	Exp(β) (Sig β)	Exp(β) (Sig β)	Exp(β) (Sig β)	Exp(β) (Sig β)	Exp(β) (Sig β)
Ikä		1,033 (0,043)	1,133 (0,000)		1,059 (0,079)	
Mies				0,336 (0,073)	0,454 (0,089)	
Ammatillinen koulutus	4,376 (0,000)	2,312 (0,010)				3,790 (0,000)
Hyvä taloudellinen tilanne	2,858 (0,005)					
Yksin asuminen	2,142 (0,000)	2,299 (0,000)	2,575 (0,004)		4,763 (0,004)	
Asunnon liikuntaesteisyys					0,024 (0,047)	
Ympäristön liikuntaesteisyys				0,019 (0,075)		
Hyväksi koettu terveydentila	0,397 (0,025)		,181 (0,031)			
Vaikeuksia IADL toiminnoissa	6,579 (0,000)	11,614 (0,000)		38,902 (0,023)		0,312 (0,000)
Vaikeuksia PADL toiminnoissa				6,643 (0,013)		0,426 (0,017)
Vaikeuksia IADL ja PADL toiminnoissa			26,132 (0,000)			
Käynyt sairaalassa 12kk aikana	1,291 (0,065)	1,410 (0,019)	2,195 (0,007)			
Käynyt poliklinikalla 12kk aikana	1,411 (0,056)					0,541 (0,024)
Pystyy itse tekemään päätöksiä		,014 (0,000)				
Koettu yksinäisyys				13,123 (0,010)		
On kokenut elämänmuutoksia		1,295 (0,068)		5,110 (0,011)	2,174 (0,016)	
Asuu palvelutalossa	2,538 (0,022)	3,479 (0,001)	4,012 (0,002)	3,811 (0,036)		
Palvelun jatkuva käyttäjä					6,825 (0,000)	
Palvelut liian kaukana						0,634 (0,075)

### **Yksityisiä palveluja käyttävät (Malli 6)**

Yksityisiä palveluja käytti siis runsas 12 prosenttia tutkittavista. He olivat paremmin koulutettuja, yksinasuvia henkilöitä, joilla oli välinetoiminnoissa ongelmia, ja he käyttivät pääasiassa tukipalveluja ja vähäisemmässä määrin myös palveluasumista. Kunnallisia palveluja käyttävistä he erosivat siinä, että

- heillä oli parempi koulutus (ja sen myötä ilmeisesti paremmat tulot), mikä 4-kertaisti todennäköisyyden käyttää yksityisiä palveluja
- heidän toimintakykynsä oli huomattavasti parempi kuin kunnallisia palveluja käyttävien: mikäli henkilöllä oli vaikeuksia kaikissa välinetoiminnoissa, todennäköisyys käyttää yksityisiä palveluja väheni 69 %, ja mikäli hänellä oli vaikeuksia kaikissa perustoiminnoissa, se väheni 57 %
- Tulos saattaa kuvata myös julkisten kotipalvelujen priorisointia – perustoiminnoissa vaikeuksia omaavien on helpompi saada niitä kuin vain välinetoiminnoissa ongelmia omaaville, jotka hankkivat apunsa yksityiseltä sektorilta mikäli osaavat ja pystyvät maksamaan niistä
- poliklinikalla käynnit viimeisen 12 kuukauden aikana vähensivät todennäköisyyttä 46 % ja pitkät palveluetaisyydet 37 %.

#### **7.4.3 Hoivapalvelujen käytön yhteys kunnan tarjontatekijöihin**

Myös hoivapalvelujen käytön yhteyttä kunnan tarjontatekijöihin analysoitiin regressioanalyysillä, mutta tilastollisesti merkitseviä malleja ei saatu. Kustannusten ja eri palvelujen kattavuuksien keskinäisten yhteyksien korrelaatioanalyysit kuitenkin osoittivat, että laitoshoidon kustannusten kasvu liittyi terveyskeskusten pitkäaikaishoidon kattavuuden nousuun, eli kun ikääntyneiden pitkäaikaishoito painottui terveyskeskusten vuodeosastoille kustannukset olivat korkeimmat. Kotisairaanhoidon kattavuuden lisääntyminen puolestaan vähensi vanhainkotihoitoon kattavuutta viitaten siihen, että hyvin toimivan kotisairaanhoidon avulla voidaan vähentää laitoshoidon tarvetta (taulukko 7.11).

**Taulukko 7.11** Kuntatekijöiden korrelaatiotaulu kustannuksista ja kattavuuksista.

	Kodin- hoito- avun kohde- ryhmä- kohtaiset kustan- nukset	Koti- saira- hoidon kohde- ryhmä- kohtaiset kustan- nukset	Tuki- palve- lujen kohde- ryhmä- kohtaiset kustan- nukset	Vanhain- kodin ja terveys- keskuksen kohde- ryhmä- kohtaiset kustan- nukset	Kodin- hoito- avun katta- vuus	Koti- saira- hoidon katta- vuus	Tuki- palve- lujen katta- vuus	Van- hain- kotien katta- vuus	Terveys- keskus- ten katta- vuus
Kodinhoitoavun kohderyhmäkohtaiset kustannukset	1,000	-,152	,160	,339	,252	-,125	-,138	,005	,027
Kotisairaanhoidon kohderyhmäkohtaiset kustannukset		1,000	,082	-,084	,353	,230	,076	,078	-,278
Tukipalvelujen kohderyhmäkohtaiset kustannukset			1,000	,105	-,099	-,229	,029	,205	,097
Vanhainkodin ja terveyskeskuksen kohderyhmäkohtaiset kustannukset				1,000	-,239	-,127	-,291	,421	,545(*)
Kodinhoitoavun kattavuus					1,000	,155	-,376	-,157	-,362
Kotisairaanhoidon kattavuus						1,000	-,153	581(**)	,152
Tukipalvelujen kattavuus							1,000	,031	-,338
Vanhainkotien kattavuus								1,000	-,096
Terveyskeskusten kattavuus									1,000

## 7.5 Hoivapalvelujen kohdentuminen ja merkitys ikääntyneiden hyvinvoinnille

### 7.5.1 Palvelujen kohdentuminen ja avun riittävyys

Kahdella kolmesta oli toimintakyvyn ongelmia, mutta vain yksi kolmesta käytti palveluja. Kotona selvitettiin siten varsin pitkään ilman virallisia hoivapalveluja, ehkäpä läheisten ja ystävien sekä terveydenhuollon akuuttihoidon tuella. Tuki-

palveluja ja kodinhoitoapua käyttävillä oli yleensä arkiaskareiden ja asiain lisäksi pieniä ongelmia myös henkilökohtaisissa perustoiminnoissa. Kotihoitoa säännölliset saavat olivat selvästi huonokuntoisempia, joskin asiakkaissa oli myös itsenäisiä ja vain välinetoiminnoissa vaikeuksia omaavia. Pääosin palvelut siis kohdentuivat vuonna 1998 toimintakyvyn mukaan niin, että vähäisemmässä tarpeessa käytettiin tukipalveluja ja raskaimmassa kotihoitoa. Raskaassakin toimintakyvyn vajeessa käytettiin kuitenkin pääasiassa tukipalveluja (taulukko 7.12).

**Taulukko 7.12** Palvelujen kohdentuminen toimintakyvyn mukaan.

Toimintakyky	Saadut palvelut					
	Ei käytä	Vain tuki-palvelut	Vain kodin-hoitoapua	Kodinhoito-apua ja tuki-palveluja	Kotihoitoa	Yhteensä
0	789	77	3	3	2	874
1	529	191	3	26	15	764
2	665	259	11	42	28	1005
3	126	101	2	27	55	311
Yhteensä	2109	628	19	98	100	2954

Samaan aikaan kun 41 prosenttia toimintakyvyn perusteella tarpeessa olevista ei käyttänyt palveluja, 10 prosenttia käyttäjistä ei toimintakykynsä perusteella olisi tarvinnut niitä. Siten palveluita ei käytetä aina kun on tarve, toisaalta niitä käytetään myös vaikka olisi fyysisestä toimintakyvystä johtuvaa tarveakaan. Lisäavun tarvetta koki 21 prosenttia tutkittavista: 10 prosenttia koki tarvitsevansa apua, muttei saanut sitä ja 11 prosenttia koki saavansa apua liian vähän. 20 prosenttia olisi toimintakykynsä perusteella tarvinnut palveluja, mutta ei itse kokenut niihin tarvetta (taulukko 7.13).

**Taulukko 7.13** Palvelujen tarve ja koettu riittävyys (n=3195)

Palvelu	Tarvitsee, ei saa	Käyttää, ei saa tarpeeksi	Koko aineisto, haluaa lisää
Kodinhoitoapu	45 (1,4)	57 (1,8)	102 (3,2)
Kotisairaanhoito	17 (0,5)	30 (0,9)	47 (1,4)
Tukipalvelut	206 (6,5)	202 (6,3)	408 (12,8)
Muut palvelut	73 (2,3)	102 (3,2)	175 (5,5)
Yhteensä	329 (10,3)	348 (10,9)	677 (21,2)

Eniten pulaa koettiin siivousavusta, kuljetuspalvelusta ja asiointiavusta sekä avusta muuhun kodin ylläpitoon ja pyykinpesuun – siis kotipalvelun tukipalveluihin (taulukot 7.13 ja 7.14). Lisäksi kunnalta toivottiin lisää kuntoutuspalveluja.

Tulos vahvistaa, että vaikka yhä huonokuntoisempina kotonaan asuvat vanhukset tarvitsevatkin paljon hoidollisia palveluja, myös siivous, kodinhoito ja asiointi ovat kotona asuvien ikäihmisten suuren enemmistön ongelmia. Niistä on siten myös suurin pula. Kotona asuvat ikääntyneet ovat myös kiinnostuneita toimintakykynsä ylläpidosta ja haluaisivat kuntouttavaa toimintaa siihen. Samanlaisia tuloksia on saatu mm. vanhuusbarometreissa (STM, 1994, Vaarama ym. 1999, Vaarama & Kaitsaari 2002).

**Taulukko 7.14** Koettu lisäavun tarve palveluittain.

Tarvitsee lisää apua	Lkm	% (N=3195)
Ruuanlaitossa	78	2,4
Syömisessä	3	0,1
Pyykinpesussa	141	4,4
Siivouksessa	441	13,8
Peseytymisessä	67	2,1
Pukeutumisessa ja riisuuntumisessa	13	0,4
Vuoteesta nousemisessa ja vuoteeseen menemisessä	7	0,2
WC:ssä käymisessä	7	0,2
Turvallisuudesta huolehtimisessa	105	3,3
Liikkumisessa ja asioinnissa kodin ulkopuolella	238	7,5
Kuljettamisessa	291	9,1
Muussa kodin ylläpidossa	172	5,4
Jossain muussa	43	1,4
Ei osaa sanoa	111	3,5

Runsas joka kymmenes tutkittava koki pulaa tukipalveluista. Kodinhoitoavun ja kotisairaanhoidon tarvetta koki tutkittavista 20 prosenttia eli joka viides. Kaikkiaan palvelujen koettu tarve oli päällekkäiskäyttö huomioon ottaen 39 prosenttia tutkittavista, kun niitä käytti 32 prosenttia. Kotiin annettavan avun ulkopuolella oli siten tarpeestaan huolimatta 7 prosenttia tutkittavista (taulukko 7.15). Tulos vastaa muissa tutkimuksissa saatuja lukuja. Valtakunnallisen vanhuusbarometrin mukaan 75 vuotta täyttäneistä miehistä 6 prosenttia ja Terveys 2000 -tutkimuksen mukaan 12 prosenttia ei saanut apua riittävästi. Vastaavat luvut naisille olivat 7 prosenttia ja 10 prosenttia (Aromaa ja Koskinen 2002, Vaarama ja Kaitsaari 2002).

**Taulukko 7.15** Lisäavun tarve palveluittain.

Palvelu	Käytti (n=3195)	Sai liian vähän	Katsoi tarvitsevänsä, ei saanut	Tarve yhteensä
Tukipalvelut	29,1	6,3	6,5	41,9
Kodinhoitoapu	7,1	1,8	1,4	10,3
Kotisairaanhoido	8,8	0,9	0,5	10,2
Yhteensä	32,2	9,5	6,9	39,1

Tämän perusteella voidaan päätellä, että kotipalvelun tarpeesta oli tyydyttämättä vajaa viidesosa ja kapasiteetin lisästarve olisi 21 prosenttia.

### 7.5.2 Hoivapalvelujen käyttämättömyyden syyt ja palvelujen merkitys hyvinvoinnin tuottajina

Joka kolmas palveluja käyttämätön tutkittava ei tiennyt, mitä palveluja kunnalla oli tarjota ja runsas joka neljäs ei tiennyt, miten niitä saisi. Saattaa olla, että tiedottamatta jättämistä käytetään keinona hillitä palvelujen kysyntää. Vajaa viidesosa taas uskoi palvelujen hakemisen kunnalta olevan liian monimutkaista. Joka kymmenes piti palveluja liian kalliina ja joka kymmenes oli saanut hakemukseensa hylkäävän päätöksen (taulukko 7.16).

**Taulukko 7.16** Palvelujen käyttämättömyyden syyt niitä tarvitsevilla (N=221).

Syy	Lkm	%
Ei tiedä mitä kunnalla on tarjota	64	29,1
Ei tiedä miten kunnan palveluja saisi	58	26,4
Anominen/sopiminen liian monimutkaista	36	16,1
Palvelut ovat liian kalliita	26	12,0
On anonut palveluja, mutta niitä ei ole myönnetty	26	12,0
Kunnassa ei ole tarjolla kyseistä palvelua	0	0,0
Joku mu syy	32	14,3

Toimintakyvyn eri osatekijöiden ja palvelujen merkitystä ikääntyneiden hyvinvoinnille analysoitiin lineaarisen regressioanalyysin avulla. Koettua hyvinvointia tai elämänlaatua mitattiin aiemmin kuvatun elämänhalun (PGMS sovellus) avulla. Koettu yksinäisyys osoittautui yksinään tilastollisesti merkittävimmäksi ikääntyneiden hyvinvointia alentavaksi tekijäksi. Tämän jälkeen tulivat vaikeudet päivittäisissä perustoiminnoissa ja asuinympäristön liikuntaesteisyys. Hyvä koettu terveys ja hyvät taloudelliset resurssit lisäsivät elämänlaatua, mutta niin tekivät myös kunnalliset palvelut. On merkittävää, että kun mukaan otettiin myös yksityiset palvelut tällaista yhteyttä ei syntynyt. Tulos viittaa siihen, että ikääntyneen hyvinvoinnille on välitöntä merkitystä sillä, että hän saa tarvitsemansa palvelut nimenomaan julkiselta sektorilta silloin kun tarve on suuri. Yhteys riittävien palvelujen ja koetun hyvinvoinnin välillä oli suora osoittaen, että kotiin annettavilla julkisilla palveluilla voidaan lisätä heikentyneen toimintakyvyn omaavien ikääntyneiden elämänlaatua, ja että julkiset hoivapalvelut ovat avun tarpeessa olevien iäkkäiden ihmisten hyvinvoinnille merkittäviä (taulukko 7.17).

**Taulukko 7.17** Palvelujen tuloksellisuus hyvinvoinnin tuottajana koetulla elämänhalulla mitattuna.

Muuttuja	$\beta$ (Sig $\beta$ )
Vakio	0,478 (0,000)
Koettu yksinäisyys	-0,271 (0,000)
Koettu terveydentila	0,239 (0,000)
Vaikeuksia PADL toiminnoissa	-0,083 (0,000)
Taloudellinen asema	0,083 (0,000)
Ympäristön liikuntaesteisyys	-0,094 (0,001)
Kunnan palvelujen käyttäminen (itseraportoitu)	0,023 (0,005)

$R^2=0,29$ ,  $F=170,892$ ,  $p=,000$

Tuloksen mukaan sosiaali- ja terveyspolitiikan keinoin on mahdollista tukea ikääntyneiden hyvinvointia ja elämänlaatua. Ikääntyneiden kotona asumisen tukemisen avaimet ovat:

- yksinäisyyden lieventäminen
- terveyden edistäminen
- toimintakyvyn ja vireyden ylläpitäminen
- taloudellinen turvallisuus
- asuinympäristöjen esteettömyyden lisääminen
- julkisten palvelujen antaminen tarvetta vastaavasti

## 7.6 Kotihoitoon ja pitkäaikaiseen laitoshoidon siirtymistä enustavat tekijät

### 7.6.1 Palvelujen käyttäjiksi siirtyneet

Palvelujen piiriin siirtymisen syiden tutkimiseksi eroteltiin aineistosta henkilöt, jotka eivät olleet käyttäneet sen enempää oman ilmoituksensa kuin HILMO-rekisterinkään mukaan mitään palveluja vuonna 1998 ( $n=1959$ ), ja yhdistettiin heidän tietonsa hoitoilmoitusrekisterin mukaan vuosina 1999–2003 palveluja käyttäneisiin. Kunakin vuonna otettiin mukaan vain uudet käyttäjät eli henkilöt, jotka eivät olleet aikaisemmin käyttäneet mitään palveluja.

Tutkittavista kolme prosenttia oli siirtynyt käyttämään kotihoitoa vuonna 1998 eli vuoden sisällä kyselystä, kuusi prosenttia kolmen vuoden sisällä eli vuoteen 2001 mennessä ja vajaa seitsemän prosenttia viiden vuoden sisällä eli vuoteen 2003. Kaikkiaan miltei joka viides (17 %) siirtyi kotipalvelun/-hoidon käyttäjiksi viiden vuoden sisällä kyselystä. Siirtymisen todennäköisyys kasvoi vuosien myötä (taulukko 7.18).

**Taulukko 7.18** Kotihoitoon siirtyneet vuosittain (n=1959).

	Määrä	Kotihoitoon siirtyneet*	
		%	Kum %
1999	79	4,03	4,03
2000			
2001	123	6,28	10,31
2002			
2003	132	6,74	17,05

\*Kotihoidon tiedot saatavilla vain joka toinen vuosi.

Lisäksi 8,6 prosenttia tutkittavista oli siirtynyt ilman kotihoitovaihetta suoraan laitoksiin pitkäaikaishoitoon niin, että suoraan vanhainkotiin oli siirtynyt 4,9 prosenttia ja terveyskeskuksen pitkäaikaishoitoon 3,7 prosenttia (taulukko 7.19). Suoraan laitokseen siirtyminen näyttää yleistyneen eli kotona ollaan ilmeisesti entistä pidempään ja entistä huonokuntoisempana ilman säännöllistä apua, ehkäpä omaisten tuella. Tarkasteltava ajanjakso kuitenkin on liian lyhyt ja tapaus-ten määrä liian pieni pidemmälle meneviin johtopäätöksiin.

**Taulukko 7.19** Vanhainkotiin ja terveyskeskukseen ilman kotihoitoa siirtyneet vuosittain (n=1959).

	Vanhainkotiin siirtyneet		Määrä	Terveyskeskukseen siirtyneet	
	%	Kum %		%	Kum %
1999	0,20	0,20	11	0,56	0,56
2000	0,66	0,86	10	0,51	1,07
2001	1,02	1,88	17	0,87	1,94
2002	1,07	2,95	15	0,77	2,71
2003	1,94	4,89	19	0,97	3,68

Palveluja käyttämättömien määrä vähentyi viidessä vuodessa kaikkiaan 44 prosenttia eli 1 093 henkilöön. Vuositasolla siirtymä palvelujen käyttäjäksi kasvoi ensimmäisen vuoden 4 prosentista viimeisen vuoden 14 prosenttiin eli yli kolminkertaistui. Kotona kuoli samaan aikaan 18 prosenttia eli 3–4 prosenttia vuo-



desa. Kuolleisuus on voinut olla tätä suurempi, koska HILMOssa on merkintä vain rekisteröidyistä palvelujen käyttäjistä (taulukko 7.20).

**Taulukko 7.20** Palveluja käyttämättömät ja kuolleet.

	Palveluja käyttämättömät		Kotona kuolleet		
	Määrä	%	Määrä	%	Kum %
1998	1959	100			
1999	1803	92,04	61	3,11	3,11
2000	1723	87,95	58	2,96	6,07
2001	1481	75,60	82	4,19	10,26
2002	1374	70,14	66	3,37	13,63
2003	1093	55,79	85	4,34	17,97

Kun asiaa tarkasteltiin sen mukaan, missä vuonna 1998 itsenäisesti selviytynyt tutkittava oli vuonna 2003 nähtiin, että joka runsas joka toinen (56 prosenttia) asui edelleenkin itsenäisesti kotona, 15,1 prosenttia oli kotihoidossa, laitoksiin oli siirtynyt 6,8 prosenttia ja kuollut 22,3 prosenttia (taulukko 7.21).

**Taulukko 7.21** Vuonna 1998 kotona asuneiden olotila 2003 (oletuksena on ettei tapahdu virtaa taaksepäin).

Kotona vuonna 1998 ilman palveluja	2003 edelleen kotona ilman palveluja	Koti-hoidossa	Laitos-hoidossa	Kuollut
N=1959	1093	295	134	437
% 100	55,8	15,1	6,8	22,3

Kotihoitoon siirryttiin keskimäärin 85-vuotiaana, vanhainkotiin 84-vuotiaana ja terveyskeskuksen pitkäaikaishoitoon 86-vuotiaana, eli varsin korkeassa iässä (taulukko 7.22). Kun hoitoilmoitusrekisterin mukaan 65 vuotta täyttäneiden säännöllinen kotipalvelujen käyttö alkaa keskimäärin 80-vuotiaana ja laitospalvelujen käyttö 82-vuotiaana, oli tässä aineistossa siirtymäikä huomattavasti korkeampi. Tämä johtunee tutkittavien korkeasta keski-ikästä (81 vuotta) vuonna 1998 ja kertoo siitä, että iäkkäimpienkin toimintakyvyn tukemiseen kannattaa panostaa jotta he selviytyisivät mahdollisimman pitkään kotona.

**Taulukko 7.22** Siirtyminen palvelujen piiriin keski-ikänsä mukaan.

	Kotihoitoon siirtyneet	Vanhainkotiin siirtyneet	Terveyskeskukseen siirtyneet
1999	85,1	80,6	84,0
2000		84,0	85,2
2001	84,5	85,4	87,4
2002		86,2	88,2
2003	86,5	85,8	86,5
1999–2002	85,4	84,4	86,3

### 7.6.2 Säännöllisen kotihoidon käytön alkamiseen 1–5 vuoden sisällä liittyvät tekijät

Säännöllisen kotihoidon alkamista ennustavia tekijöitä etsittiin aluksi korrelaatioanalyysin avulla yksilöön ja hänen elinympäristöönsä liittyvistä kysyntätekijöistä (liitetaulukko 7.7). Tulosten mukaan korkea ikä, sairaudet ja toimintakyvyn vaikeudet, mutta myös psyykinen toimintakyky, sosiaalisten suhteiden toimivuus, asunnon ja asuinympäristön esteettömyys sekä pitkät palveluetaisyydet liittyivät palvelujen käytön alkamiseen. Myös kotihoidon hyvä kattavuus kunnassa lisäsi palvelun käytön alkamisen todennäköisyyttä, joten tarjonnalla on merkitystä kotihoidon käytön alkamiseen yhden vuoden sisällä. Muut kuntatason tekijät eivät korreloineet käytön alkamisen kanssa. Tulos elinolojen ja toimintakyvyn yhteydestä palvelujen käytön alkamiseen on yhtenevä edellä esiteltujen toimintakyvyn ja palvelujen käytön yhteyksiä koskeneiden tulosten kanssa. Jo tämän korrelaatioanalyysin tulos viittaa siihen, että palvelujen käytön alkamista on mahdollista myöhentää asuntopolitiikan ja yhdyskuntasuunnittelun avulla sekä panostamalla ikääntyneiden elämänlaadun ylläpitämiseen, sairauksien hyvään hoitoon ja ehkäisyyn sekä toimintakyvyn ylläpitoon.

#### **Kotihoitoon siirtyminen 1 vuoden sisällä (malli 1)**

Logistisen regressioanalyysin mukaan (taulukko 7.23) suurin riskitekijä kotihoidon alkamiselle yhden vuoden sisällä kyselystä olivat vaikeudet kodinhoidossa ja asioinnissa ja etenkin niiden kasautuminen:

- Kaikki neljä ongelmaa yhdessä (ruuanlaitto, pyykinpesu, siivous ja asiointi) kolminkertaistivat kotihoitoon siirtymisen todennäköisyyden yhden vuoden sisällä verrattuna näissä toimissa itsenäisiin

- Jokainen vuosi 75 ikävuoden jälkeen lisäsi kotihoidon alkamisen riskiä vuoden sisällä 12 prosenttiyksikköä. Siten 80-vuotiaalla oli 60 % suurempi todennäköisyys siirtyä kotihoidon asiakkaaksi vuoden sisällä kyselystä kuin 75-vuotiaalla, ja 85 vuotta täyttäneellä vastaavasti yli kaksinkertainen
- Liikuntaesteisessä asunnossa asuvan riski siirtyä kotihoidon käyttäjäksi vuoden sisällä oli 89 prosenttiyksikköä pienempi kuin esteettömässä asunnossa asuvan. Tulos on yhtenevä edellä esitettyihin toimintakykyä ja palvelujen käyttöä koskeviin tuloksiin. Se viitanee joko tämän ryhmän parempaan asumistasoon tai palveluasumiseen, esteellisissä asunnoissa asuvien hyvään kuntoon tai siihen, että nämä henkilöt olivat jo poistaneet liikuntaesteitä asunnoistaan
- 75 vuotta täyttäneillä miehillä kotihoitoon siirtymisen riski oli 57 % pienempi kuin samanikäisillä naisilla, viitaten siihen, että miehet asuivat useammin puolison kanssa, joka hoiti kotityöt. Mies kuoli yleensä ennen vaimoaan, josta syystä naiset asuivat paljon useammin yksin ja tarvitsivat apua kotona asumisensa mahdollistamiseksi.

Ongelmat arjen askareissa ja asiainnissa ovat ikääntyneillä merkittävin riskitekijä kotipalvelun ja kotihoidon käytön alkamiselle yhden vuoden sisällä. Siten myös keinot myöhentää tämän ryhmän palvelujen käytön alkamista liittyvät siihen, voidaanko arjen selviytymistä aiheuttavia ongelmia poistaa tai lieventää.

**Taulukko 7.23** Kotihoitoon siirtymiselle altistavat tekijät 1–5 vuoden sisällä.

Malli	Malli 1, Kotihoitoon siirtyminen vuoden sisällä	Malli 2, Kotihoitoon siirtyminen kolmen vuoden päästä	Malli 3, Kotihoitoon siirtyminen viiden vuoden päästä
Muuttuja	Exp( $\beta$ ) (Sig $\beta$ )	Exp( $\beta$ ) (Sig $\beta$ )	Exp( $\beta$ ) (Sig $\beta$ )
Ikä	1,115 (0,001)		
Mies	0,428 (0,036)	0,387 (0,009)	0,489 (0,019)
Ammatillinen koulutus		0,103 (0,013)	
Asunnon liikuntaesteisyys	0,011 (0,047)		
Asunnon perusvarustetasossa puutteita			0,002 (0,167)
Ympäristön liikuntaesteisyys			7,007 (0,063)
Hyväksi koettu terveydentila		0,111 (0,013)	
Vaikeuksia IADL toiminnoissa	3,107 (0,010)	2,380 (0,023)	
Vaikeuksia PADL toiminnoissa			
Käynyt poliklinikalla 12kk aikana			
Koettu yksinäisyys		0,279 (0,042)	3,571 (0,013)

### Kotihoitoon siirtyminen 3 vuoden päästä (malli 2)

Kolmen vuoden tähtäimellä esiin nousi vain yksi riskitekijä eli ongelmat selvitä kodinhoidosta ja asioinnista. Kaikkien tarkastellun neljän ongelman (siivous, pyykinpesu, ruoan laitto ja asiointi) samanaikaisuus kaksinkertaisti riskin kotihoidon alkamisesta kolmen vuoden sisällä. Hyvä terveys, miessukupuoli, hyvä koulutus ja sosiaalisten suhteiden intensiivisyys vähensivät riskiä, viitaten puolisolta ja läheisiltä saatavaan apuun. Yllättävä tulos on, että koettu yksinäisyys vähensi kotihoidon alkamisen todennäköisyyttä. Eivätkö he hae palveluja vaikka tarvitsevat, vai eikö järjestelmä löydä heitä tai tunnista heidän palvelutarpeitaan?

### Kotihoitoon siirtyminen 5 vuoden päästä (malli 3)

Viiden vuoden tähtäimellä asunnon liikuntaesteet nousivat tärkeimmäksi säännölliseen palveluun johtavaksi syyksi:

- laajimmillaan ne 7-kertaistavat riskin kotihoitoon siirtymisestä
- koettu yksinäisyys kolminkertaisti riskin

- miessukupuoli, asunnon heikko perusvarustetaso ja traumaattinen elämänmuutos vähensivät kotihoitoon siirtymisen todennäköisyyttä viiden vuoden sisällä, viitaten ilmeisesti siihen, että puolison kuoleman tai oman vakavan sairastumisen jälkeen puutteellisesti asuvat miehet siirtyvät laitoksiin ja palveluasuntoihin kun taas naiset jäävät edelleenkin kotiin.

### **Kotihoidon käyttäjäksi 5 vuoden sisällä siirtyneet verrattuna itsenäisiin**

Verrattuna vielä viiden vuoden jälkeenkin eli vähintään 80-vuotiaana itsenäisesti kotona selviytyviin oli kotihoitoon siirtyneillä kaksi kertaa enemmän ongelmia välinetoiminnoissa ja he olivat itsenäisesti selviytyviä iäkkäämpiä. Itsenäisesti selviytyvät olivat paremmin koulutettuja, paremmin asuvia ja heillä on parempi koettu terveys, ja he ovat todennäköisemmin naisia kuin miehiä.

#### **7.6.3 Pitkäaikaiseen laitoshoittoon siirtymistä ennustavat tekijät**

Korrelaatioanalyysin mukaan toimintakykyvaikeuksien kasautuminen, sairaala-hoito 12 kuukauden sisällä, korkea ikä, koettu yksinäisyys ja puutteellinen asuminen liittyvät pysyvään laitoshoittoon siirtymiseen (liitetaulukko 7.8). Hyvä koettu terveys, hyvä itsemäärääminen ja elämänhalu puolestaan suojaavat laitoshoidolta ja auttavat pysymään kotona. Tulos viittaa siihen, että huono terveys ja toimintakyky korkeassa iässä johtavat pitkäaikaishoittoon, mutta myös psyykkisen toimintakyvyn heikkeneminen ja puutteellinen asuminen näyttelevät siinä tärkeää roolia. Pitkäaikaishoittoon siirtymisen yhteyttä toimintakykytekijöihin mallinnettiin vielä logistisen regressioanalyysin avulla (taulukko 7.24). Kunnan tarjontatekijöillä ei ollut tilastollisesti merkitsevää yhteyttä palvelujen käytön alkamiseen tai laitoshoittoon siirtymiseen.

### **Pitkäaikaiseen laitoshoittoon siirtymisen ennustajat 5 vuoden sisällä (malli 1)**

Viiden vuoden sisällä:

- koettu yksinäisyys miltei kuusinkertaisti laitoshoittoon joutumisen todennäköisyyden
- puutteellinen asuminen kolminkertaisti sen ja
- huonoksi koettu terveys sekä käynnit sairaalan poliklinikalla 12 viimeksi kuluneen kuukauden aikana kaksinkertaistivat riskin.

**Taulukko 7.24** Pitkäaikaiseen laitoshoitoon siirtymistä ennustavat tekijät hyvän kognitiotason omaavilla.

Malli	Malli 1, Pitkäaikaiseen laitoshoitoon siirtymisen ennustajat 5 vuoden sisällä	Malli 2, Kotihoidosta laitokseen siirtyneet vs. kotihoidossa pysyneet	Malli 3, Kotoa ilman kotihoitoa laitokseen siirtyneet vs. kotihoitoon siirtyneet ja siellä pysyneet
Muuttuja	Exp( $\beta$ ) (Sig $\beta$ )	Exp( $\beta$ ) (Sig $\beta$ )	Exp( $\beta$ ) (Sig $\beta$ )
Ikä	1,078 (0,010)		
Mies	1,673 (0,053)		2,484 (0,003)
Ammatillinen koulutus			3,914 (0,056)
Asunnon perusvarustetasossa puutteita	3,058 (0,017)		3,571 (0,045)
Hyväksi koettu terveydentila	2,461 (0,011)		
Vaikeuksia IADL toiminnoissa			2,193 (0,038)
Vaikeuksia PADL toiminnoissa		8,494 (0,006)	
Käynyt poliklinikalla 12kk aikana	2,395 (0,033)		
Koettu yksinäisyys	5,759 (0,001)		
Elämänhalu		,272 (0,090)	
Sosiaalisten suhteiden sujuvuus			1,697 (0,082)

Yksinäisyys ja puutteellinen asuminen yhdistyneenä heikoksi koettuun terveyteen ja sairaala- ja poliklinikakäynteihin altistavat tuloksen mukaan pysyvälle laitoshoidolle. On huomattava, että tästä kuvasta puuttuu alentuneen kognition merkitys, mitä pidetään laitoshoitoon joutumisen suurimpana syynä. Viimeaikaisten tutkimusten mukaan 93 prosentilla laitoksissa hoidettavista vanhuksista on alentunut kognitiotaso, vaikka kaikilla ei ole asianmukaista diagnoosia (SVT 2003). Tämä tutkimus osoittaa, että dementian lisäksi laitoshoitoon päädytään myös koetun yksinäisyyden ja puutteellisen asumisen sekä fyysisten toimintakyöngelmien takia. Asunnon varustetasoa parantamalla ja kotipalveluja lisäämällä voitaisiin mahdollisesti myöhentää näiden ihmisten laitoshoitoon joutumista. Toisaalta heille voisi juuri palveluasunto olla sopiva ratkaisu.

## Kotihoidosta laitokseen siirtyneet vs. kotihoidossa pysyneet

Verrattaessa kotihoidosta laitokseen siirtyneitä kotihoidossa pysyneisiin nousevat ongelmat perustoiminnoissa erottelevaksi tekijäksi. Jos henkilö on kaikissa henkilökohtaisissa toimissaan autettava, hänellä on 8-kertainen todennäköisyys joutua kotihoidosta laitokseen kuin näissä toimissa itsenäisillä. Hyvä elämänhalu eli hyvä psyykinen toimintakyky vähentää riskiä 73 %. Saattaa olla, että myös kotihoidossa olevien asiakkaiden psyykkisen toimintakyvyn tukemisella voidaan ehkäistä laitossijoituksia.

## Kotoa ilman kotihoitoa laitokseen siirtyneet verrattuna kotihoitoon siirtyneisiin ja siinä pysyneisiin

Ilman kotihoitovaihetta suoraan pitkäaikaishoitoon siirtyvät olivat ammattikoulutettuja, puutteellisesti asuvia miehiä, joilla oli ongelmia arjen askareissa ja hyvät sosiaaliset verkostot. Tässä ryhmässä puutteellinen asuminen kolminkertaisti laitoshoidon joutumisen riskin. Asunnon perusvarustetasoa korjaamalla ja kotipalvelua lisäämällä voitaisiin ehkäistä laitossijoituksia tässä ryhmässä.

### 7.6.4 Esteettömyyden lisäämisen ehkäisevä potentiaali

Palvelutarpeiden ja palvelujen käytön ehkäisemispotentiaalia esteettömyyttä lisäämällä voidaan karkeasti arvioida projisoimalla ongelmien yleisyyttä 75 vuotta täyttäneeseen väestöön eli arvioimalla, miten suurella osalla näitä ongelmia ja yhteyksiä palvelujen käyttöön esiintyy (taulukko 7.25).

**Taulukko 7.25** Merkittävimpien asuntoon ja asuinympäristöön liittyvien ongelmien yleisyys eri toimintakykyryhmissä (%).

Ongelma	Vain IADL-ongelmia	IADL + pieniä PADL-ongelmia	IADL + suuria PADL-ongelmia	Yhteensä
Huonot liikenneyhteydet	5	10	-	15
Hissin puuttuminen ja/tai hankalat portaat	-	18	20	38
Puutteita pesutiloissa ja keittiössä	-	13	18	30

Voidaan päätellä, että toimintakyvyn heikentymisen ensimmäisessä vaiheessa huonot liikenneyhteydet liittyvät avun tarpeeseen. Seuraavassa vaiheessa hissien puuttuminen, hankalat portaat, asunnon perusvarustetason puutteet muodostuvat ongelmiksi, ja niiden merkitys vain korostuu kun tullaan suuriin toimintakykyvaikeuksiin. Liikenneyhteyksiä parantamalla voitaisiin lieventää runsaan joka

kymmenennen avun tarvetta. Kaksi viidestä hyötyisi hissien rakentamisesta ja joka kolmas keittiön ja/tai pesutilojen remontoinnista.

Kun toimintakyvyn ongelmien syitä tarkasteltiin palvelujen käytön ja intensiteetin mukaan, nähtiin että ikääntyneiden arkiaskareisiin liittyvien toimintakyvyn (IADL-toimintakyky) parantamisella voitaisiin laajimmillaan vaikuttaa:

- 27 % tukipalvelujen käytöstä
- 77 % kaikkien palvelujen käytöstä
- 58 % päivittäisestä käytöstä
- 38 % viikoittaisesta käytöstä
- 27 % harvemmasta käytöstä

Lisäksi hissejä rakentamalla voitaisiin vähentää runsaan joka kymmenennen osalta kotihoidon alkamista niin yhden kuin viidenkin vuoden sisällä. Parantamalla asunnon perusvarustetasoa voitaisiin ehkäistä tai myöhentää 7 % laitossijoituksista. Näillä toimin siis voitaisiin ehkäistä tai myöhentää joka viides uusi asiakkuus viiden vuoden sisällä.

Koska ongelmat eivät ole toisiaan poissulkevia eikä ole tietoa, ovatko ne kulloinkin pääsyyinä palvelujen käyttöön, ei pidemmälle meneviä johtopäätöksiä voida tehdä. Kuitenkin jo tämänkin karkea arviointi osoittaa, että ainakin 20–30 prosenttiin tukipalvelujen käytöstä ja puoleen päivittäisestäkin käytöstä olisi mahdollista vaikuttaa (ehkäistä, vähentää tai jopa poistaa), jos voitaisiin poistaa kotona selviytymisen esteitä. Pitkällä aikavälillä, kun ikääntyneiden koulutus, elintaso ja maksukyky paranevat julkisten palvelujen tarve näihin toimintoihin tulee vähenemään. Vuoteen 2015 mennessä tämä ei tuone ratkaisua ainakaan laajassa mitassa, sillä silloin nykyiset 70–75-vuotiaat ovat palvelujen pääasiallisia käyttäjiä. Siksi tällä vuosikymmenellä on kiinnitettävä erityistä huomiota yhtäältä asuntojen ja asuinympäristöjen parantamiseen, mutta myös palvelutarjonnan kehittämiseen tarvetta vastaavaksi ja ikääntyneiden kotona selviytymistä aidosti tukeviksi.

## 7.7 Ikääntyneiden hoivapalvelujen nykytila ja skenaarioita tulevista palvelutarpeista

### 7.7.1 Ikääntyneiden palvelujen nykytila ja kehitys ajalla 1990–2002

Tässä ja monessa muussakin tutkimuksessa on selvästi käynyt ilmi, että kotona asuville ja toimintakyvyltään heikentyneille ikääntyneille kotiin annettavat palvelut ja hoito ovat tärkeitä. Koko 1990-luvun juuri niitä kuitenkin supistettiin voimakkaasti, ja vasta vuonna 2002 nähdään ensimmäisen kerran myös kodinhoitoavun asiakasmäärien lisääntyneen. Verrattuna tämän tutkimuksen tuloksiin



suunta vuonna 2002 on oikea siinä, että kotiin annettavan intensiivisemmän avun asiakasmäärä on lisääntynyt ensimmäisen kerran yli kymmeneen vuoteen ja tukipalvelujen kattavuus on kääntynyt nousuun (liitetaulukot 7.4–7.5). Absoluuttiset lisäykset ovat olleet pienempiä kuin ikääntyneiden määrän kehitys, joten palvelujen kehitys suhteessa ikääntyneiden määrän kasvuun on ollut jatkuvasti laskeva (taulukko 7.26).

**Taulukko 7.26** Ikääntyneiden keskeisten hoivapalvelujen profiili ja muutokset 1988–2002.

Asiakkaat palveluittain	1988	1995	2000	2002	Erotus %	Erotus %
Asiakkaat % 65+					1988–2002	1995–2002
Kodinhoitoapu	19,3	11,8	10,7	10,6	-45,1	-10,2
Tukipalvelut	15,1	13,4	13,5	13,8	-8,6	3,0
Omaishoidon tuki	1,8	1,5	1,8	2,1	16,7	40,0
Palveluasuminen *	0,9	1,9	2,7	2,9	222,2	52,6
Vanhainkotipaikat (kaikki)**	4,4	3,5	2,7	2,6	-40,9	-25,7
Terveyskeskuksen pitkäaikaispaikat	1,6	1,9	1,7	1,6	0,0	-15,8
Erikoissairaanhoidon pitkäaikaispaikat****	2,2	0,2	0,1	0,01	-99,5	-95,0
Asiakkaat % 75+***						
Kodinhoitoapu	31,5	22,1	19,7	19,3	-38,7	-12,7
Tukipalvelut	-	-	-	-	-	-
Omaishoidon tuki	3,3	2,7	3,0	3,4	3,0	25,9
Palveluasuminen*	2,1	3,4	5,1	5,3	152,4	55,9
Vanhainkotipaikat (kaikki)**	7,8	6,5	5,3	5,0	-35,9	-23,1
Terveyskeskuksen pitkäaikaispaikat	3,4	3,7	3,1	2,8	-17,6	-24,3
Erikoissairaanhoidon pitkäaikaispaikat****	3,0	0,3	0,2	0,1	-96,3	-63,3

\* Sisältää sekä tehostetun että eriytymättömän palveluasumisen.

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

\*\*\* Laskennallinen luku: Asiakkaat 65+ suhteutettu 75 vuotta täyttäneeseen väestöön.

\*\*\*\* Arvio

Suhteessa ikääntyneiden määrän kasvuun vain omaishoidon tuki ja palveluasuminen ovat lisääntyneet tarkastelujaksolla. Menneen 15 vuoden tarkastelu osoittaa, että tuona aikana ja erityisesti 1990-luvun laman kourissa ikääntyneiden palvelutarjonta niukkeni kauttaaltaan. Vastuuta ikääntyneiden kotona selviytymisen tukemisessa on siirretty omaisille, ja on priorisoitu palveluasumista. Erikoissairaanhoidon pitkäaikaishoidon supistaminen on kehitystä linjanneen palvelurakennetyöryhmän (STM 1992) tavoitteiden mukaista, mutta kodinhoitoavun ja yleensä kotipalvelujen kehitys on mennyt väärään suuntaan. Tuloksena ovat niukentuneet palvelut, mutta perustaltaan edelleenkin laitosvaltainen palvelurakenne.

Omaishoidon tukea on tarkastelujaksolla kehitetty tarmokkaasti. Vuonna 1998 sen lainsäädäntöä uusittiin, ja muun muassa säädettiin minimitaso kuukausikor-

vaukselle sekä annettiin sitovaa hoitotyötä tekeville omaishoitajille oikeus yhteen vapaapäivään kuukaudessa. Vuoden 2002 alusta omaishoidon tuesta kunnan kanssa sopimuksen tehneellä henkilöllä on oikeus pitää vapaata vähintään kaksi vuorokautta sellaista kalenterikuukautta kohti, jonka aikana hän on yhtäjaksoisesti tai vähäisin keskeytyksin ollut sidottu hoitoon ympäri vuorokauden tai jatkuvasti päivittäin. Tuorein esitys<sup>3</sup> omaishoidon uudistamisesta on vuodelta 2002 (Aaltonen 2004). Siinä ehdotetaan omaishoidon kattavuuden miltei kolminkertaistamista nykyisestä vuoteen 2012 eli 8 prosenttiin 75 vuotiaista. Rahoitusvas- tuuta esitetään muutettavaksi siten, että omaishoidon tuen palkkiot maksettai- siin Kelan kautta. Omaishoidon tuki muodostuisi omaishoitajalle tulevasta palkki- osta, hoidettavalle tulevasta palveluista sekä omaishoitajalle tulevasta tuesta. Omaishoidolla on huomattava merkitys laitoshoidon korvaajana, sillä vuonna 2002 se korvasi arviolta noin 11 400 pitkäaikaishoitopaikkaa (Vaarama ym. 2003.) Kun vanhuspariskuntien määrä lisääntyy jatkuvasti, on tämä heidän kan- naltaan hyvä suunta. Vuoden 1998 vanhuusbarometrin mukaan omaishoito ei kuitenkaan ollut yksinäisten, ikääntyneiden naisten toivomuslistalla korkealla, vaan he halusivat saada avun kunnallisista palveluista. Omaishoidon laajentami- sen tulisikin perustua vapaaehtoisuuteen, ja sen tulisi olla julkisia palveluja täy- dentävä mutta ei sitä korvaava huolenpidon muoto.

Vuoden 2002 aikana palveluasumisen ja pitkäaikaisen laitoshoidon piirissä hoi- dettiin kaikkiaan yli 53 000 yli 65-vuotiaista, mikä on 14 prosenttia enemmän kuin vuonna 1990 (liitetaulukko 7.6). Palveluasumisen ja laitoshoidon suhteelli- nen kattavuus kuitenkin on laskenut 16 prosenttiin. Kun nykyään tehostettu palveluasuminen korvaa terveyskeskuksenkin pitkäaikaishoitoa, on pitkäaikais- hoitoa muutettu määrätietoisesti kodinomaisemmaksi. Monissa tutkimuksissa palveluasuminen on todettu vanhusten, heidän omaistensa ja henkilökunnankin mielestä parhaaksi pitkäaikaishoidon ratkaisuksi, joten suunta näyttää oikealta. Ongelmaksi on kuitenkin noussut palveluasumisen laatu ja turvallisuus, sillä monessa niistä hoidetaan huonokuntoisia vanhuksia riittämättömin henkilöstömi- toituksin. Yksi tulevan vuosikymmenen tehtävistä onkin ratkaista nämä palvelu- asumisen ongelmat. Lisäksi akuutin terveydenhuollon tulisi vastata vanhusten sairaanhoidon tarpeisiin nopeasti ja oikeilla toimenpiteillä. Erikoissairanhoidon toimenpiteitä ei saisi jättää niin myöhään, ettei niillä enää savuteta sitä hyötyä mikä nopealla reagoinnilla saavutettaisiin.

Kodinhoitoapu ja kotisairaanhoito ovat huonokuntoisten ikääntyneiden kotona asumista turvaavan palvelustrategian ydin. Stakesin "kotihoito" hoitoilmoitus- rekisterin mukaan vuonna 2001 säännöllistä apua kotiin sai vajaa 7 prosenttia (53 277) yli 65-vuotiaista ja 12 prosenttia (41 284) yli 75-vuotiaista. Asiakkaat ovat yhä vanhempia ja 81 prosenttia oli yli 75-vuotiaita (taulukko 7.27). Tukipal- veluja ei tilastoida erikseen 75 vuotta täyttäneille. Tämän tutkimuksen tulosten

---

<sup>3</sup> Esitys on ollut laajalla lausuntokierroksella kevään ja kesän 2004 aikana.

perusteella tukipalvelujen käytöstä 65 prosenttia olisi yli 75 vuotta täyttäneiden käyttöä.

**Taulukko 7.27** Säännöllisen "kotihoidon" asiakkaat ikäryhmittäin ja muutos vuodesta 1995 vuoteen 2001.

Ikäryhmät							Muutos	
	1995	% *	1999	% *	2001	%	lkm	%
65–74 vuotta	11 993	22,5	10 297	20,0	10 122	19,3	-1 871	-15,6
75–84 vuotta	26 364	49,5	25 007	48,7	25 288	48,3	-1 076	-4,1
yli 85 vuotta	14 920	28,0	16 107	31,3	16 943	32,4	2 023	13,6
Yhteensä 65 +	53 277	100,0	51 411	100,0	52 353	100,0	-924	-1,7
Yhteensä 75 +	41 284	77,5	41 114	80,0	42 231	80,7	947	2,3

\* % 65 vuotta täyttäneistä asiakkaista

Lähde: Stakesin hoitoilmoitusrekisterit. Analyysi: Evergreen 2000 Plus.

Palvelutyypeittäin tarkastellen kodinhoitoapu on edelleenkin ikääntyneiden ihmisten "kotihoidon" kivijalka, sillä vuonna 2001 noin puolet asiakkaista sai vain sitä. Vajaa neljäsosa sai vain kotisairaanhoidon ja noin joka kolmas molempia eli "kotihoitoa", miksi sitä alettiin 1990-luvulla kutsua (taulukko 7.28). Tätä ja edellisten toimintakyvyn ongelmien ja niiden syiden analyysien taustaa vasten on varsin kapea-alaista puhua ikääntyneiden säännöllisestä kotipalvelusta "kotihoitona". Vaikka kotipalvelulla onkin lisääntyvästi hoidollinen rooli, tällainen terminologia redusoi kotona asuvien ikääntyneiden tarpeet "hoidon" tarpeeksi, ja medikalisoi kotipalvelut.

**Taulukko 7.28** 65 vuotta täyttäneet "kotihoidon" asiakkaat palvelutyypeittäin vuosina 1997\*, 1999 ja 2001.

Palvelu	1997		1999		2001		Muutos	
		%		%		%		%
Kodinhoitoapu/ kotipalvelu	21 474	42,3	22 215	43,2	24 590	47,0	3 116	14,5
Kotisairaanhoidon Kotipalvelu ja koti- sairaanhoidon	12 503	24,7	12 036	23,4	11 843	22,6	-660	-5,3
	14 678	29,0	17 160	33,4	15 920	30,4	1 242	8,5
Yhteensä	48 655	100,0	51 411	100,0	52 353	100,0	3 698	7,6

\* vuonna 1995 ei erotettu kotipalvelua ja kotisairaanhoidon ja vuonna 1997 niille kunnille, jotka eivät olleet tietojen lähittäneet, ei tehty uusintakyselyä.

Lähde: Stakesin hoitoilmoitusrekisterit. Analyysi: Evergreen 2000 Plus.

Asiakkaiden luona käytiin koko tarkastelujakson yleensä 1–8 kertaa kuukaudessa mediaanin ollessa 10. Siten asiakkaat saivat keskimäärin 2 käyntiä viikossa. Yli 41 käyntiä kuukaudessa eli päivittäin jopa useamman kerran apua saavien määrä oli kuitenkin noussut 15 prosentista vuonna 1995 kaikkiaan 24 prosenttiin asiakkaista vuonna 2001. Kaikkiaan noin kahdeksan prosenttia 75 vuotta täyttäneistä sai kotiin apua päivittäin. Valtakunnallisen tilaston luku on sama kuin edellä kaikkien tutkittavien osalta saatu.

Ikääntyneiden pitkäaikaisen hoivan käyttökustannukset olivat vuonna 2002 kaikkiaan arviolta noin 2,3 miljardia euroa ilman terveyskeskusten lyhytaikaishoitoa. Kotipalvelun osuus niistä oli vajaat 25 prosenttia, laitoshoidon 56 prosenttia, palveluasumisen 17 prosenttia ja omaishoidon tuen kolme prosenttia (liitetäulukko 7.10).

Nykyinen hoivapalvelujen kattavuus näyttää laajuudeltaan vastaavan kohtuullisen hyvin tämän tutkimuksen tulosten mukaista 75 vuotta täyttäneiden palvelutarvetta, mutta annetun avun määrä näyttää riittämättömältä. Kun 12 prosenttia hyvän kognition omaavista kotona asuvista oli päivittäisen avun tarpeessa, ja kahdeksan prosenttia sai sitä, oli jo tästä tarpeesta kolmasosa tyydyttämättä vuonna 2002. Luvusta puuttuvat lisäksi niin 65–74-vuotiaiden kuin dementoituneiden asiakkaidenkin tarpeet. Vuonna 2002 noin 20 prosenttia säännöllisen kotihoidon asiakkaista oli dementoituneita (SVT 2003). Lisäksi yksinään ikääntyneiden palveluista puuttui vuonna 2002 arviolta noin 6 350 virkaa. Esimerkiksi SOMERA-toimikunta esitti tämän vajeen korjaamista ja sisällytti sen laskelmiinsa (STM 2002).

### 7.7.2 Hoivan tarve ja palveluvaje

Tässä tutkimuksessa on kuvattu 75 vuotta täyttäneiden, keskimäärin 81-vuotiaiden kotona asuvien toimintakykyä ja palvelujen käyttöä vuonna 1998 poikkileikkausaineiston avulla. Tulosten mukaan joka kolmas heistä selvisi ilman vaikeuksia kotona, 26 prosentilla oli ongelmia vain kotiaskareissa ja asiointissa, 35 prosentilla lisäksi pieniä ongelmia henkilökohtaisissa päivittäisissä toiminnaissa ja 12 prosentilla on suuria ongelmia selvitä kotona. Kun avun tarvetta on kahdella kolmesta, vain joka kolmas käytti joko yksityisiä tai julkisia kotipalveluja. Suurin osa sai ilmeisesti tarvittavan avun läheisiltään ja ystäviltaan, ja vain puolet palveluja käyttämättömistä arvioi olevansa niiden tarpeessa. Epävirallinen apu näyttää siten edelleenkin olevan ikääntyneiden yleisin avun lähde.

Miltei jokaisella alentuneeseen toimintakykyyn liittyivät asunnon ja asuin ympäristön puutteellisuudet ja liikuntaesteet, aiheuttaen ennen aikaista palvelun tarvetta. Pisimpään kotona itsenäisesti selviytyvät olivat paremmin koulutettuja, taloutensa turvatuksi kokevia, heidän asumistasonsa ja psyykinen toimintakykynsä

olivat hyvät, ja heillä oli hyvät sosiaaliset verkostot. Heidän määränsä lisääntyy tulevaisuudessa.

Yleisesti uskotaan ikääntyneiden toimintakyvyn paranevan jatkuvasti tulevaisuudessa parantuneen elintason ansiosta. Terveys 2000 -tutkimuksen mukaan viimeksi kuluneen 20 vuoden aikana monet kansansairaudet, kuten sepelvaltimotauti ja useat tuki- ja liikuntaelinsairaudet ovat vähentyneet, ja tuki- ja liikuntaelimistön terveys parantunut. Toisaalta lihavuus ja alkoholinkäyttö ovat yleistyneet, samoin naisten tupakointi. Pitkän koulutuksen saaneiden terveys on parempi kuin lyhyen, ja naimisissa olevien parempi kuin muiden ryhmien. Alueelliset erot ovat kuitenkin suuria, ja esimerkiksi Itä-Suomessa sairastavuus muuta maata yleisempää (Aromaa & Koskinen 2002). Samaisen tutkimuksen mukaan 65–84-vuotiaiden toimintakyky on selvästi kohentunut, mutta 85 vuotta täyttäneiden osalta ei tällaista havaintoa ole voitu tehdä. Mikäli toimintakyvyn kehitys jatkuisi vuoteen 2015 samantyyppisenä, nykyiseen verrattuna

- ikääntyneet tarvitsisivat 15 % vähemmän apua pukeutumisessa ja kaupassa käynnissä
- heillä olisi 18 % parempi liikkumiskyky ja 9 % parempi kyky kantaa taakkaa sekä
- 14 % parempi kyky kulkea portaissa ja
- 38 % parempi siivouskyky

Toimintakyvyn suotuisa kehitys vähentänee siten ainakin nuorempien ikääntyneiden tukipalvelujen tarvetta tulevaisuudessa. Lisäksi heidän parantuva maksukykynsä antaa heille mahdollisuuden hankkia tarvitsemansa palvelut yksityiseltä sektorilta, jos niistä on tarjontaa. Siivouskyvyn dramaattinen paraneminen liittyy kehittyneeseen siivousteknologiaan kevyine siivousvälineineen. Moderni teknologia tuottanee tulevan vuosikymmenen aikana myös uusia tuotteita helpottamaan ikääntyneiden kotona selviytymistä. Tämän tutkimuksen tulokset nostavat kuitenkin selvästi esiin sen, ettei riitä että vain yksilön toimintakyky paranee, vaan myös asuntojen ja asuinympäristöjen esteettömyyteen on panostettava, jotta helpotetaan myös vanhimpien ikääntyneiden kotona asumista.

Vuoteen 2015 on vain 11 vuotta, mikä on palvelujärjestelmän kannalta lyhyt aika. Palvelujen käyttäjistä valtaosa on jo nyt yli 80-vuotiaita ja lähempänä 85 vuoden ikää, ja palvelujen käytön alkaminen on myöhentynyt samoihin ikävuoosiin. Hoivatarpeita vuoteen 2015 ajatellen ovat juuri tässä tutkimuksessakin kohteena olleet nykyiset 75 vuotta täyttäneet ja sitä vanhemmat olennaisin joukko. Nyt 55–65-vuotiaat ovat vuotta 2030 ajatellen ydinjoukko, ja juuri heidän toimintakykynsä voi olettaa kohentuvan. Nämä myöhemmät kohortit tullevat muovaamaan palvelutarjontaa ja palvelumarkkinoita suuresti, mutta vuoteen 2015 ei liene odotettavissa suuria muutoksia hoivaa tarvitsevien ikääntyneiden tarpeissa.

Tosin mennyt kymmenvuotiskausi osoittaa, että suuriakin muutoksia voi tapahtua lyhyessäkin ajassa talouskehityksen ja poliittisten päätösten perustalta.

Tässä tutkimuksessa siis kaikkiaan 32 prosenttia 75 vuotta täyttäneistä käytti palveluja vuonna 1998, kun 39 prosenttia oli niiden tarpeessa. Vähintään kerran viikossa apua sai 16 prosenttia ja saman verran tätä harvemmin. 12 prosenttia tutkittavista oli päivittäisen avun tarpeessa, kun 7,9 prosenttia sai apua päivittäin. Laskennallisesti neljä prosenttia 75 vuotta täyttäneistä intensiivisen avun tarpeessa olevista sai sitä liian harvoin. 21 prosenttia koki, ettei saanut apua riittävästi ja 10 prosenttia näytti saavan ylipalvelua. Avun vähäisyys näyttää siten liittyvän kolmeen asiaan: palvelujen matalaan määrälliseen kattavuuteen kohdeväestöstä, palvelujen liian alhaiseen intensiteettiin ja etenkin päivittäisen avun riittämättömyyteen, sekä palvelujen kohdentamisen heikkouksiin. Tähän lienee johtanut ikääntyneiden hoivapalveluihin 1990-luvulla kehittynyt henkilöstövaje.

### 7.7.3 Kolme skenaarioita tulevasta palvelurakenteesta

Tulevia palvelutarpeita ei tulisi arvioida poikkileikkausaineiston perusteella, siksi tässä tutkimuksessa on rinnalla käytetty pitkittäisaineistona valtakunnallisia tilastoja, sekä verrattu tuloksia mahdollisuuksien mukaan muiden tutkimusten tuloksiin. Epävarmuutta lisäävät ympäristöstä johtuvat, ulkoiset tekijät kuten asuin- ympäristöjen kehitys, kuntien taloudellinen kehitys ja poliittisen päätöksenteon tulevat linjaukset. Tässä raportissa ei ole tavoitteena esittää mitään tulevaisuuden tavoitemalleja, vaan arvioida nykyisen varautumisen riittävyttä suhteessa nykyisiin ja tuleviin tarpeisiin. Tätä arvioidaan seuraavassa ensin katsomalla miltä palvelurakenne vuosina 2015 ja 2030 näyttäisi, mikäli jatkettaisiin nyky-malliin. Tämän jälkeen hahmotellaan tulevaa palvelurakennetta tässä tutkimuksessa esiinnousseisiin tarpeisiin perustuen. Ensiksi laaditaan "minimimalli", jossa kattavuudet pidetään nykytasolla, mutta nostetaan kotiin annettavan avun intensiteettiä vastaamaan tarpeeseen nykyistä paremmin. Tämän jälkeen laaditaan "maksimiskenaario", jossa ikääntyneiden tarpeisiin vastataan hyvin. Lopuksi skenaarioita verrataan toisiinsa, ja niiden välisiä eroja havainnollistetaan graafisten kuvioiden avulla. On selvää, että tällaiset mallit pysyvät ottamaan huomioon muutoksia vain rajallisesti, mutta silti ne voivat tarjota arvokasta tietoa tulevaisuuden suunnittelua varten. Lisäksi on huomattava, että mallit ovat hoivan tarpeen estimaatteja, jotka on laskettu 75 vuotta täyttäneisiin suhteutettuina. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, etteikö alle 75 -vuotiailla ikääntyneillä voisi olla sellaisia hoivatarpeita, joihin tulisi vastata yhteiskunnan palveluin.

## Nykymallin jatkaminen

Mikäli jatkettaisiin nykymallia vuoteen 2015, palvelujen kattavuus ja käyttö, intensiteetti ja kohdentaminen ja henkilöstömitoitukset säilyisivät nykytasolla (ks. luku 7.8.1 ja liitetaulukko 7.10). Palvelurakenteen kehitykseen vaikuttaisi vain ikääntyneiden määrän lisäys. Nykytason säilyttäminen merkitsisi sitä, että niin asiakasmäärät, paikkamäärät kuin käyttökustannuksetkin lisääntyisivät 24 prosenttia vuoteen 2015. Vuoteen 2030 kaikki kaksinkertaistuisivat ja pelkästään kotipalvelun, pysyvän laitoshoidon ja tehostetun palveluasumisen kustannukset olisivat nykyrahassa 3,2 miljardia euroa. Luvuissa ei ole huomioitu henkilöstövä-  
jeen korjaamista. Sen korjaaminen tulevana 10-vuotiskautena lisäisi kustannuk-  
sia noin 20 miljoonaa euroa vuodessa.

## Korjatun intensiteetin malli eli "minimimalli"

Seuraavaksi laaditaan tämän tutkimuksen perusteella ikääntyneiden tarpeisiin perustuva skenaario, jossa korjataan kotiin annettavien palvelujen intensiteettiä nykyistä korkeammaksi. Vaikka malli on nykymallia laadukkaampi, on sitä perus-  
teltua kutsua ikääntyneiden tarpeisiin nähden minimimalliksi, koska se kattaa  
vain puolet arvioidusta intensiivisen hoivan tarpeesta, ja kattaa vain 75 vuotta  
täyttäneiden tarpeet. Malli (taulukko 7.29) perustuu seuraaville oletuksille:

- 75 vuotta täyttäneistä kaikkiaan 36 prosenttia tarvitsee tukipalveluja
- julkiset tukipalvelut mitoitetaan laskennallisesti 18 prosentille 75 vuotta täyttäneistä ja muu tarve oletetaan tyydytettävän yksityisin palveluin ja läheisavulla
- päivittäisen kotiin annettavan avun tarve mitoitetaan tämän tutkimuksen tulosten perusteella 12 prosenttiin 75 vuotta täyttäneistä. Verrattuna nyky-  
malliin päivittäin apua saavien määrä yli kaksinkertaistuu tukevana 10-  
vuotiskautena
- tehostetun palveluasumisen ja laitoshoidon kattavuus pidetään nykytasossa eli 10 prosentissa 75 vuotta täyttäneistä
- kustannukset lasketaan nykyisten asiakaskohtaisten keskimääräiskustan-  
nusten avulla. Ne ovat seuraavat:
  - o Tukipalveluasiakkaan keskimääräinen kustannus on 527€/vuosi
  - o Säännöllisen kotihoidon asiakkaan kustannus on 3 224€/vuosi eli 62€/viikko
  - o Päivittäisen kotihoidon asiakkaan kustannus on 9 672€/vuosi eli 26 €/päivä
  - o Tehostetun palveluasumisen ja pitkäaikaisen laitoshoidon kustannus on 36 500€/vuosi/asiakas eli 100 €/päivä.

**Taulukko 7.29** Minimiskenaario ilman dementoituneiden arvioituja tarpeita.

	Kattavuus %	2002	Kattavuus %	2015	Kattavuus %	2030
Tukipalvelut	20	71 582	18	79 825	18	130 308
Säännöllinen koti- hoito/kotipalvelu	12	42 949	12	53 217	12	86 872
Yhteensä	32	114 531	30	133 042	30	217 180
Päivittäin	5	17 895	12	53 217	12	86 872
Laitoshoidtoa	10	35 791	10	44 347	10	72 394

Minimiskenaariossa kotipalvelun asiakasmäärä kasvaa tulevan 10-vuotiskauden aikana kaikkiaan noin 10 000 henkilöllä (24 %) ja laitoshoidon ja tehostetun palveluasumisen asiakasmäärä noin 8 000 henkilöllä (24 %). Koska näiden palvelujen kattavuutta ei nostettu on asiakasmäärän kasvu siis sama kuin nykytilassa. Sen sijaan päivittäin apua saavien määrä yli kaksinkertaistuu vastaamaan ikääntyneiden kotona asuvien tarpeita nykyistä paremmin. Samalla palvelujen kohdentamista tehostetaan niin, että kaikilla on hoito- ja palvelusuunnitelma. Minimiskenaariossa painopiste ei siten ole kattavuuden laajennuksissa vaan kotiin annettavien palvelujen intensiteetin nostamisessa Ruotsin ja Tanskan tapaan. Laitoshoitopaikat on varattu dementoituneille. Tähänkin tulevat lisäksi aiemmin mainitut henkilöstövajeen korjaamisesta aiheutuvat kustannukset.

### Maksimimalli

Aiemmin todettiin keskivaikeaa tai vaikeaa dementiaa sairastavien 65 vuotta täyttäneiden määrän kasvavan voimakkaasti tulevaisuudessa. Arviot heidän määrästään vaihtelevat jonkin verran. Jotta heidän palvelutarpeensa on voitu ottaa mukaan skenaarioihin, on määrät suhteutettu 75 vuotta täyttäneiden määrään. Nämä laskennalliset dementoituneiden henkilöiden väestöosuudet vaihtelevat 19–23 prosentin välillä vuonna 2015 ja 15–20 prosentin välillä vuonna 2030, ellei mitään tätä sairautta pysäyttävää tai olennaisesti hidastavaa, kohtuuhintais- ta lääkettä tule ennen sitä markkinoille. Maksimiskenaario ottaa huomioon sekä näiden dementoituneiden henkilöiden että muista syistä avun tarpeessa kotona olevien ikääntyneiden tarpeet. Ikääntyneiden tarpeista lähtien tämäkään skenaario ei ole maksimi, vaan taso, jonka palvelujärjestelmän tulisi saavuttaa jos haluttaisiin vastata ikääntyneiden tarpeisiin hyvin. Skenaariossa (taulukko 7.30) oletetaan, että

- dementoituneiden laskennallinen osuus 65 vuotta täyttäneet mukaan lukien on 75 vuotta täyttäneestä väestöstä 22 prosenttia vuonna 2015 ja 19 prosenttia vuonna 2030



- runsas puolet eli 55 prosenttia heistä hoidetaan tehostetussa palveluasumisessa ja laitoshoidossa, loput ovat kotona omaishoidon ja päivittäisen kotiin annettavan avun tuella
- siten tehostetun palveluasumisen ja laitoshoidon tarve on yhteensä 12 prosenttia
- intensiivisen kotipalvelun ja -hoidon tarve nousee 22 prosenttiin kun dementoituneiden tarve lisätään muista syistä päivittäin apua tarvitsevien tarpeeseen
- muiden tukipalvelujen tarve on 18 prosenttia 75 vuotta täyttäneistä
- kustannuslaskennassa käytetään samoja periaatteita kuin minimimallissa-kin.

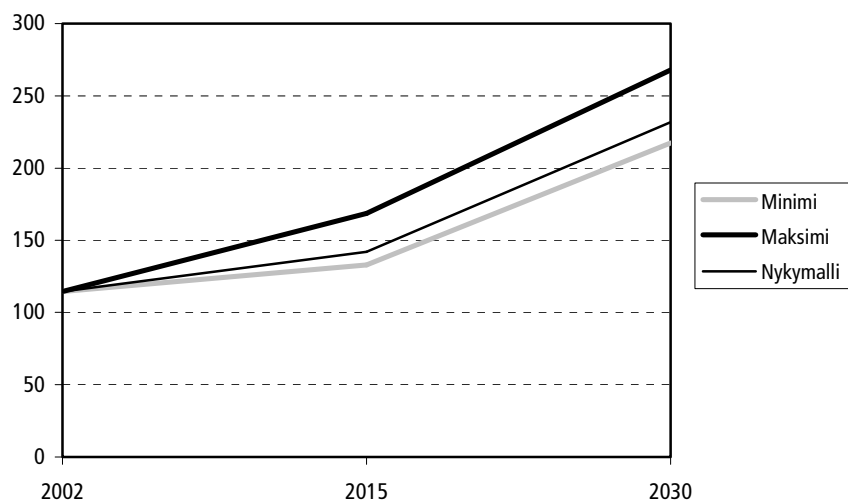
**Taulukko 7.30** Maksimiskenaario vuosiin 2015 ja 2030, dementoituneiden tarpeet mukana.

	Kattavuus %	2002	Kattavuus %	2015	Kattavuus %	2030
Tukipalvelut	20	71 582	18	79 825	18	130 308
Säännöllinen koti- hoito/kotipalvelu	12	42 949	22	97 565	20	144 786
Yhteensä	32	114 531	40	177 390	38	275 094
Päivittäin	5	17 895	22	97 565	20	144 786
Laitoshoitoa	10	35 791	12	53 216	12	86 872

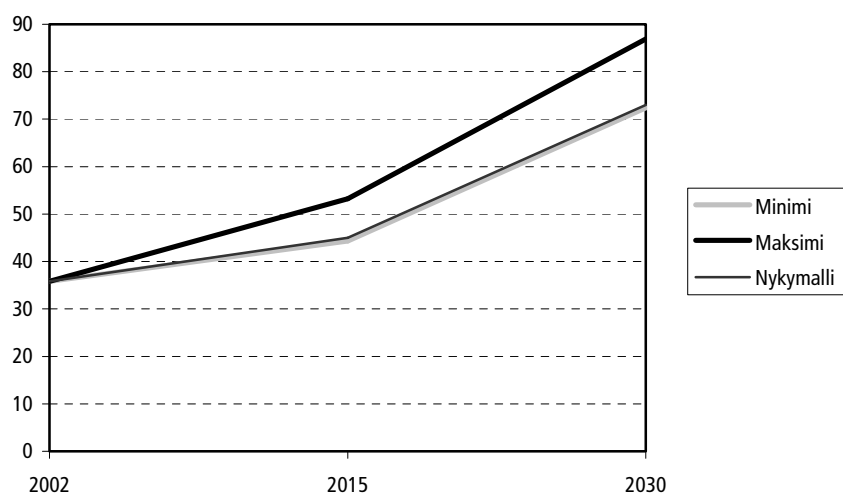
"Maksimiskenaariossa" pitkäaikainen laitoshoido ja tehostettu palveluasuminen varataan dementoituneille henkilöille, muut asuvat kotonaan kotiin annettavan avun turvin. Mallissa säännöllisen julkisen kotipalvelun ja -hoidon mitoitusta kaksinkertaistuu ja päivittäisen avun intensiteetti viisinkertaistuu. Mallissa kasvavat siis sekä kattavuus että intensiteetti, ja painopiste on kotiin annettavan avun lisäämisessä valtakunnallisten tavoitteiden mukaisesti.

## Mallien vertailua

**Kuvio 7.2** Kotiin annettavien palvelujen yli 75-vuotiaat asiakkaat vuosina 2002–2030, tuhatta.



**Kuvio 7.3** Laitoshoidon yli 75 -vuotiaat asiakkaat vuosina 2002–2030, tuhatta.



Kaikissa malleissa asiakkaiden määrän kehitys on rauhallista vuoteen 2015, minkä jälkeen nousu on jyrkempi. Minimimalli ja nykymalli ovat miltei samat osoittamien, että nykytilassa jo ollaan minimipalvelutasossa suhteessa arvioituun tarpeen määrään. Siten nykymallia voinee pitää minimitason varautumisena tulevaan (kuviot 7.2 ja 7.3).

Kustannuslaskenta on näissä skenaarioissa karkeaa ja tarkoituksena on lähinnä osoittaa suuntia, mihin eri vaihtoehtojilla voidaan päätyä. Kaikkiaan kustannukset vaihtelevat eri malleissa nykyisen asiakaskohtaisen keskimääräiskustannuksen mukaan laskettuna taulukon 7.31 osoittamalla tavalla.

**Taulukko 7.31** Eri mallien kustannukset vuosina 2002–2030, M€.

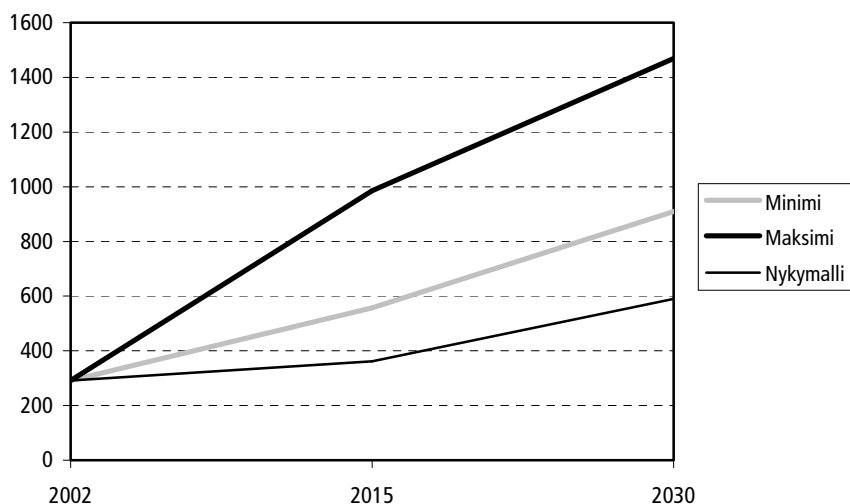
		2002	2015	2030	Kasvu % 2002–2015	Kasvu % 2002–2030
Kotiin annettavat palvelut	Nykymalli	291,6	361,2	589,8	23,9	102,3
	Minimi	291,6	556,8	908,9	91,0	211,7
	Maksimi	291,6	985,7	1 469,0	238,1	403,8
Laitoshoito	Nykymalli	1 306,4	1 618,6	2 642,8	23,9	102,3
	Minimi	1 306,4	1 618,7	2 642,4	23,9	102,3
	Maksimi	1 306,4	1 942,4	3 170,8	48,7	142,7
Yhteensä	Nykymalli	1 597,9	1 979,8	3 232,6	23,9	102,3
	Minimi	1 598,0	2 175,4	3 551,3	36,1	122,2
	Maksimi	1 598,0	2 928,1	4 639,9	83,2	190,4

Nykymallin jatkaminen tulevaisuuteen olisi halvin, mutta myös niukin vaihtoehto. Siinä kustannukset kasvaisivat 24 prosenttia vuoteen 2015 ja kaksinkertaistuisivat vuoteen 2030. Ikääntyneistä kotona asuvista ja fyysisen toimintakyvyn heikouden takia palvelujen tarpeessa olevista olisi edelleenkin 41 prosenttia palvelujen ulkopuolella ja 7 prosenttia kokisi tyydyttämätöntä tarvetta. Noin viidesosa tämän ryhmän kotiin annettavan avun tarpeista olisi tyydyttämättä ja päivittäisen avun tarpeesta yli puolet. Nykymallin jatkaminen ei vastaa ikääntyneiden palvelujen tarpeeseen ja sen jatkamista voi pitää korkeintaan minimitason varautumisena tulevaan.

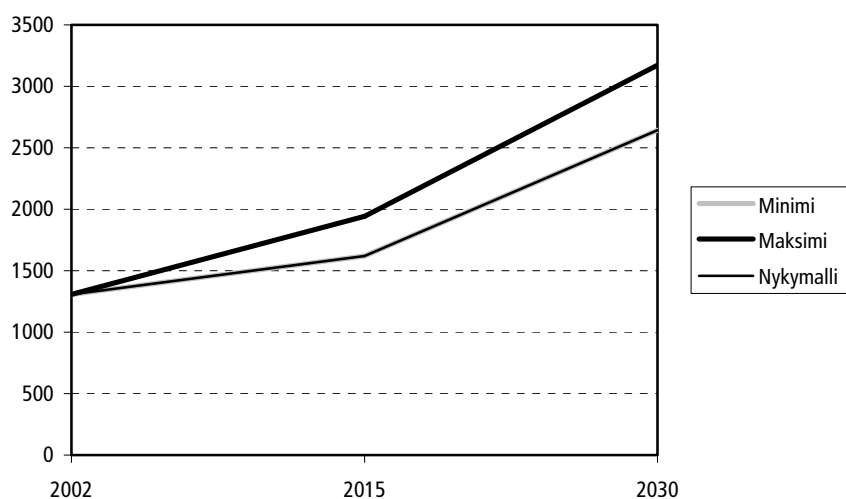
Minimimalli olisi kokonaisuutena hieman kalliimpi kuin nykymallin jatkaminen, sillä kustannukset kasvaisivat kokonaisuudessaan nykyrahassa 36 prosenttia vuoteen 2015 ja 122 prosenttia vuoteen 2030. Malli kuitenkin parantaisi palvelujen laatua olennaisesti, ja muuttaisi palvelurakennetta kotona asumista tukevaksi. Normaalin talouskasvun oloissa tähän lienee varaa. Tämä malli näyttäisi nykymallia paremmalta niin ikääntyneiden tarpeiden kuin valtakunnallisten tavoitteiden toteutumisenkin kannalta. Malli vastaa kuitenkin vain noin puoleen arvioidusta intensiivisen avun tarpeesta. Jos omaishoito ja tukipalvelut laajenevat ja kehittyvät tulevaisuudessa, jos toteutetaan ehkäiseviä toimia, ja jos tehostetaan palvelujen kohdentamista, niin tälläkin lienee mahdollista pärjätä.

Maksimimalli vastaisi ikääntyneiden tarpeisiin hyvin, mutta kustannukset miltei kaksinkertaistuisivat vuoteen 2015 ja miltei kolminkertaistuisivat vuoteen 2030 mennessä.

**Kuvio 7.4** Yli 75-vuotiaille kotiin annettavien palvelujen kustannukset vuosina 2002–2030, M€.



**Kuvio 7.5** Laitoshoidon kustannukset yli 75-vuotiaille vuosina 2002–2030, M€.



#### 7.7.4 Päätelmiä

Näitä tuloksia vasten näyttäisi siltä, että nykyinen varautuminen on oikeansuuntaista, mutta ei riittävää suhteessa ikääntyneiden tarpeisiin. Suurimmat ongelmat liittyvät kotiin annettavien palvelujen niukkaan tarjontaan, riittämättömään intensiteettiin eli asiakkaat saavat apua liian vähän suhteessa siihen, mitä he tarvitsisivat, ja palvelujen kohdentamisen osittaiseen tehottomuuteen. Laitos-

hoidon osalta näyttäisi siltä, että paikkoja on riittävästi, jos nykyisiä palveluasuntoja voidaan osin muuttaa tehostetuksi palveluasumiseksi ja jos kotiin annettavia palveluja saadaan lisättyä ja ehkäisevät toimet alkavat purra palvelujen tarvetta vähentävästi. Laitosten henkilöstövaje tulisi korjata pikaisesti.

Viimeksi kuluneen 14 vuoden aikana palvelurakenne on etäännytynyt ikääntyneiden tarpeista, ja vasta vuonna 2002 nähdään myönteisempää muutoista tässä suhteessa. Nykyinen varautuminen näyttää laitoshoidon ja palveluasumisen näkökulmasta riittävältä. Sen sijaan kotipalvelun ja kotihoidon tarjonta on jo nyt riittämätöntä ja kuilu kasvaa, ellei kehityksen suuntaa muuteta. Ikääntyneet tarvitsevat sekä hyvät terveyspalvelut että riittävät sosiaalipalvelut. Ikääntyneiden palveluja ei näiden tulosten perusteella voida enää leikata. Millainen taso halutaan tulevaisuudessa, nykyinen niukka linja vai jokin toinen, olisi keskusteltava selvästi auki.

Kyse ei kuitenkaan ole pelkästään määristä, vaan myös toimintatapojen muutoksesta. On tärkeää, että kaikki hallintokunnat oivaltavat oman vastuunsa ikääntyneiden itsenäisen selviytymisen esteiden poistamisessa ja ennenaikaisen palvelutarpeen ehkäisyssä. Kun asuinympäristön esteet jopa 7-kertaistivat ja asunnon liikuntaesteet laajimmillaan 19-kertaistivat toimintakykyongelmien todennäköisyyden ei liene liioittelua todeta, että kunnan asuntoimella ja teknisellä toimella on keskeinen rooli siinä, miten ikäihmiset selviytyvät. Kaiken julkisen rakentamisen ja yhdyskuntasuunnittelun tulisi perustua esteettömyyteen, sillä se tukisi myös lapsiperheiden ja vammaisten selviytymistä. Jotta parantuva toimintakyky koituisi myös ikääntyneimpien hyödyksi, on toimintakyvyn esteiden poistamisessa saavutettava tällä vuosikymmenellä konkreettisia tuloksia. Maaliskuun alussa vuonna 2005 voimaan tulevat uudet rakentamishojeet ja ohjeet maankäytön suunnittelusta ja ympäristöjen esteettömyyden lisäämisestä tulevat hyvään aikaan.

Asuntojen ja asuinympäristöjen esteettömyyden parantamisen lisäksi olisi uudistettava myös palvelujen tuotantoa ja rahoitusta. Ylikunnallinen ja seudullinen yhteistyö lienee tässä olennaista, mutta tarvitaan myös omaishoidon tukemista ja lisää yksityistä hoivapalvelutarjontaa. Niiden kysyntää voisi tukea esimerkiksi joustavin palveluseteloin, mutta tällöin palveluohjauksen ja asiakkaan aseman turvaaminen nousevat tärkeäksi, koska kyse on ikääntyneistä ja usein avuttomista asiakkaista. Eräs keino voisi olla laatusertifointi.

Tarvitaan myös uutta ajattelua ja toimintamalleja. Kotipalvelu ja kotihoito tulisi jäsentää uudelleen ja perustana tulisi olla sosiokulttuurinen eikä biomedisiininen näkemys vanhuudesta. Vanhat ihmiset tarvitsevat hyvät ja asiantuntevat terveyspalvelut ja hoitoa kotona, mutta he tarvitsevat myös tukea psyykkiseen hyvinvointiin, sosiaaliseen integraatioon ja vireyden ja itsetunnon ylläpitämiseen. Koti on ikääntyneiden itsetunnon ja elämänlaadun kannalta tavattoman tärkeä

paikka, siksi myös sen hoitamisessa avustamisen tulisi olla osa ikääntyneen omatoimisuuden ja elämänlaadun tukemista.

Tutkimus nosti esiin myös niin ali- kuin ylipalvelunkin, ja palvelujen suunnittele-mattoman käytön. Itse asiassa kaikki tutkittavien palvelujen käyttö vuonna 1998 oli "suunnittelematonta", koska heillä ei ollut palvelusuunnitelmia. Kun joukossa oli myös huonokuntoisia ja säännöllisesti kunnan palveluja käyttäviä henkilöitä, viittaa tulos siihen, että joka kolmas 75 vuotta täyttänyt käyttää palveluja sää-nöllisesti ilman palvelusuunnitelmaa. Lisäksi 10 prosenttia asiakkaista sai ylipal-velua ja sama määrä alipalvelua. Vaikka osa käytöstä osoittautuikin yksityiseksi, silti se korostaa tarvetta kehittää nykyistä palvelujen kohdentamista. Tarvitaan parempaa palvelutarpeen arviointia ja palvelujen suunnittelua. Mallina voisi toi-mia esimerkiksi WHO:n määritelmän mukainen laaja-alainen toimintakyvyn arvi-ointi, johon perustuen jokaiselle palvelujen piiriin tulevalle laaditaan analyysi hänen tarpeistaan ja resursseistaan ja tähän perustuva palvelusuunnitelma, jota tarkistetaan määräajoin ja tilanteiden muuttuessa. Palvelutoiminnan tehokkuutta tulisi myös seurata säännöllisesti, ja tähän tulisi kehittää välineitä ja johtajuutta.

Kotipalvelun ja kotihoidon toimintaideologiaa ja käytäntöjä olisi tarkistettava vastaamaan ikääntyneiden tarpeita ja nykyistä gerontologista tietämystä ikään-tymisestä ja ikääntyneiden toimintakyvystä. Olisi päätettävä avoimesti, saavatko ikäihmiset palvelua kotiin vain sairaanhoidollisista vaiko myös sosiaalisista syistä ja arkipäivän toimiin. Mikäli päädytään antamaan vain kotihoitoa huonokuntoi-simmille tulisi samalla kertoa, miten järjestetään niiden vanhusten apu, joiden ongelmat liittyvät arjen toimintoihin ja joilla ei itsellään ole mahdollisuuksia jär-jestää tarvitsemaansa apua. Viimesijaisen auttamisen ideologian sijasta olisi kehitettävä ehkäiseviä ja proaktiivisia toimia, joilla voidaan tukea ikääntyneiden psyykkistä ja sosiaalista toimintakykyä ja lieventää yksinäisyyttä. Tämä haastaa myös nykyisen perus-, jatko- ja johtamiskoulutuksen, jotta päästäisiin laaja-alaisempaan ja vähemmän medikalisoituneeseen orientaatioon vanhojen ihmis-ten kotona asumisen tukemisessa.

Näissä skenaarioissa on arvioitu 65–74-vuotiaiden palvelutarpeiden vähenevän vuoteen 2015, vaikka vuonna 2002 vielä 20 prosenttia kotihoidon asiakkaista oli tämän ikäisiä, ja jopa säännöllisessä kotihoidossa heidän osuutensa oli 7 pro-senttia. Mikäli nykyinen, vuoden 2002 palvelurakenne jatkuisi lisääntyisivät niin asiakasmäärät, hoivapaikkojen määrät kuin kustannuksetkin vuoteen 2015 24 prosenttia ja vuoteen 2030 kaikkiaan 102 prosenttia eli kaksinkertaistuisivat nykyisestä. Uudet mallit eivät tuo säästöjä, mutta niillä parannettaisiin palvelu-jen tehokkuutta. Nykyinen niukka linja on tulosta jatkuvista leikkauksista, eikä samalla linjalla enää voitane jatkaa vaarantamatta palvelujärjestelmän toimi-vuutta. Silti kustannussäästöjäkin lienee mahdollista saavuttaa, jos palvelujen käyttö myöhentyy ja löydetään tehokkaampia toimintatapoja ihmisten hyvään hoitoon.

Nykyisen palvelujärjestelmän ylläpitäminen näyttää näiden tulosten perusteella minimitason varautumiselta vuoden 2015 tarpeisiin. Kotipalvelujen ja kotihoidon osalta tämä kuitenkin vain jatkaisi nykyistä niukkaa linjaa ja kasvattaisi kuilua tarpeen ja tarjonnan välillä. Vuoden 2015 jälkeistä kehitystä vasten tämä saattaa kasata liian suurta kuormaa tuleville sukupolville, jotka joutuisivat kohentamaan järjestelmää samaan aikaan voimakkaasti kasvavan tarpeen kanssa. Vaikka paljon riippuu siitä, mitä ehkäisevillä ja toimintakykyä ylläpitävillä toimilla sekä toimintatapoja uudistamalla saadaan aikaan, olisi kuitenkin tunnustettava, että ikääntyneiden tarpeet vaativat nyt erityishuomiota ja että niihin tarvitaan lisäresursseja. On muistettava, että tuleva 10-vuotiskausi on palvelujen infrastruktuurin rakentamisen ja lujittamisen kannalta tärkeä, sillä vuoden 2015 jälkeen on perustan oltava kunnossa. Tämä on maan eri alueille eri tahtiin tuleva haaste, mutta siihen ei tässä tutkimuksessa ajan puutteen takia ole ollut mahdollista paneutua.

## 7.8 Yhteenveto ja suositukset

### ***Kääntyneiden hoivan tarvetta voidaan vähentää merkittävästi parantamalla asuntoja ja asuinympäristöjä***

- *Parantamalla asuntojen ja asuinympäristöjen esteettömyyttä ja korjaamalla puutteellisia asuntoja voitaisiin vähentää ainakin joka kolmannen ikääntyneen avun tarvetta ja myöhentää noin joka kymmenes laitossijoitus*
- *Asuntotoimelle tulisi osoittaa vastuu kohentaa vanhusten puutteellisia asuntoja. Tulevan asuntorakentamisen tulisi perustua elämänkaariajatteluun niin, että asunnot ovat muunneltavia elämänvaiheiden mukaan*
- *Tekniselle lautakunnalle ja kaavoitukselle tulisi antaa vastuu kohentaa ja suunnitella asuinalueet niin, että ne tukevat kaikenikäisten, myös ikääntyneiden itsenäistä selviytymistä*
- *Kaikelta julkisin varoin rahoitetulta tai tuetulta rakentamiselta tulisi vaatia esteettömyys selvitys ja saneerauskohteilta esteettömyyssuunnitelma.*

Asunnossaan liikuntaesteitä omaavilla on kaksinkertainen riski toimintakyvyn ongelmiin verrattuna esteettömissä asunnoissa asuviin ja ympäristön liikuntaesteiden osalta tulos oli samanlainen. Asuinympäristön liikuntaesteisyys on ensimmäinen tekijä, joka altistaa ongelmille itsenäisessä kodin- ja asioiden hoidossa silloin, kun kyse ei ole dementoituneesta henkilöstä. Seuraavassa vaiheessa erityisesti asunnon liikuntaesteisyys heikentää toimintakykyä, ja ongelmia lisää asuinympäristön liikuntaesteisyys. Paljon apua tarvitsevilla asunnon perusvarustetaso ja liikuntaesteisyys ovat asuinympäristöä tärkeämpiä, osoittaen, miten tärkeää kodin toimivuus on silloin, kun toimintakyky alkaa vakavasti horjua. Perusvarustetason puute johti vielä laitossijoituksiinkin vuonna 1998.

### ***Fyysisen, psyykkisen ja sosiaalisen toimintakyvyn tukeminen ehkäisee palvelutarpeita ja tukee elämänlaatua***

- *Vanhustyön perustaa tulisi kehittää sosiokulttuurisempaan suuntaan, eikä ikääntyneiden tarpeita tulisi redusoida vain sairauksien hoitamiseksi*
- *Elämänlaadun tukeminen ja ylläpitäminen tulisi ottaa tietoisesti vanhustyön tavoitteeksi, ja niin johdon kuin lähityöntekijöidenkin koulutusta tulisi kehittää tähän suuntaan*
- *Ikääntyneiden fyysistä, psyykkistä ja sosiaalista toimintakykyä tulisi tukea suuntaamalla heille toimintakykyä ylläpitäviä ja korjaavia ohjelmia.*

Hyvä terveys on ikääntyneen voimavarojen keskeinen lähde ja terveyden menetyksen suuri uhka. Ikääntyneiden fyysisen toimintakyvyn ylläpito ja sairauksien nopea hoitaminen auttavat pysymään omatoimisena. Tutkimus osoitti myös psyykkisen ja sosiaalisen toimintakyvyn suuren merkityksen omatoimiselle selviytymiselle. Siten myös näiden tukeminen olisi sisällytettävä ehkäiseviin ohjelmiin ja palvelujen toimintaideologiaan.

### ***Siivous, asiointi ja arjen askareet ovat kotona asuvien ikääntyneiden yleisimmät ongelmat***

- *Kotiin annettavien palvelujen sisältöä tulisi kehittää vastaamaan ikääntyneiden tarpeita myös muun kuin terveyden- ja sairauksien hoidon osalta. Viimesijaisen auttamisen sijasta tulisi kehittää varhaisen puuttumisen ja elämänhalun tukemisen strategioita*
- *Palvelujen tarpeen arviointia tulisi kehittää nykyistä laaja-alaisemmaksi esimerkiksi WHO:n malliin perustuen. Käyttöön tulisi saada standardi malli, joka takaisi samanlaisen arvioinnin kaikille.*

Ikääntyneiden kotona selviytymisen ongelmat kietoutuvat valtaosalla arkipäivän kodinhoitoon, siivoukseen, ruoanlaittoon ja asiointiin. Näistä palveluista on myös suurin puute. Tämän nykyinen medikalisoitunut tapa arvioida ikääntyneiden palvelutarpeita sivuuttaa. Vallalla oleva suuntaus on rajaamassa kotiin annettavan avun lääkärin läheteellä tapahtuvaksi kotihoidoksi. Onko tämä suunta toivottava, tulisi ratkaista poliittisella tasolla ja avoimesti keskustellen, ja muuttaa lainsäädäntöä vastaamaan tätä käytäntöä. Myös ikääntyneiden ja heidän omaistensa äänen tulisi kuulua tässä keskustelussa. Olisi myös hyvä muistaa, että ikääntyneiden kotona selviytymiselle on elämänhalu erittäin ratkaiseva, ja julkisin palveluin voidaan lisätä huonokuntoisten kotona asuvien vanhusten elämänlaatua.



### **Tulevaisuuden palvelurakenne**

- *Tuleva kausi vuoteen 2015 tulisi nimetä kotona asumisen tuen kehittämisen vuosikymmeneksi. Mallina voisi käyttää vaikkapa Ruotsin "Sammanhållen hemvård" -mallia, jossa tavoitteena on integroida perhelääkäri (meillä omalääkäri), kotisairaanhoidon ja sosiaalitoimen kotipalvelu yhtenäiseksi ja saumattomaksi, yksilölliseen palvelusuunnitelmaan perustuvaksi kokonaisuudeksi. Palvelusuunnitelma sisältäisi myös hoitavan omaisen palvelutarpeet*
- *Kotipalvelujen kattavuuden nostaminen STM:n suosituksen mukaisesti 25 prosenttiin 75 vuotta täyttäneistä ja päivittäisen avun kattavuuden kaksinkertaistaminen nykyisestä vastaamaan 12 prosenttia 75 vuotta täyttäneistä näyttää riittävältä varautumiselta 75 vuotta täyttäneiden palvelutarpeisiin, jos toteutetaan myös ehkäisevää toimintaa. Tämä edellyttää toteutuakseen lisäresursseja.*
- *Dementoituneiden määrän kasvaessa tarvitaan myös tehostettua palveluasumista tai laitospaikkaa nykyistä enemmän eli ainakin 12 prosentille 75 vuotta täyttäneistä. Vuonna 2002 näitä oli noin 10,3 prosentille, joten nykytason ylläpitäminen ei aivan riitä varautumiseksi tulevaan. Kun kuitenkin tavanomainen palveluasuminen mukaan lukien paikkoja oli 16 prosentille, on näitä mahdollista muuttaa tehostetuksi palveluasumiseksi remontoimalla ja henkilöstöä ja palveluja lisäämällä. Siten ei välttämättä tarvita suuria uusia rakennusinvestointeja vanhusten laitospalveluihin*
- *Bruttokäyttökustannusten kokonaiskasvu vuoteen 2015 olisi näin menetellen noin 36 prosenttia ja vuoteen 2030 noin 122 prosenttia eli hieman nykyisistä jatkamista korkeampi. Samalla parannettaisiin palvelujen laatua ja rakennetta valtakunnallisten tavoitteiden ja nykyisen hallitusohjelman mukaiseksi.*

### **Palvelujen kohdentamista tulee tehostaa ja seurata ja koulutus pohtia uudelleen**

- *Palvelujen kohdentamista tulisi tehostaa, ja kaikilla asiakkailla tulisi olla hänen omiin voimavaroihinsa ja tarpeisiinsa perustuva palvelusuunnitelma.*
- *Palvelujen kohdentamista ja toiminnan tehokkuutta tulisi seurata ja arvioida säännöllisesti, ja tähän tulisi kehittää välineitä ja johtajuutta.*
- *Vanhustyön koulutus tulisi ottaa uuteen tarkasteluun, ja arvioida, onko nykyinen lähihoitajakoulutus onnistunut kotona asumisen tukemisen näkökulmasta. Tavoitteena tulisi olla koulutus, joka antaa valmiudet ikääntyneiden elämänlaadun tukemiseen ja toimintakyvyn arviointiin ja kohentamiseen. Esimerkiksi Hollannissa kotipalvelujen henkilöstö on jaettu viiteen kategoriaan siivoojista toiminnan kehittäjiin ja arvioijiin. (Huijbers 2004)*

### ***Palvelujen rahoitusvastuuta tulisi selkiinnyttää***

- valtion ja kunnan vastuiden selkiinnyttäminen ja rahoitusvastuiden jako
- vakuutusvaihtoehtojen selvittäminen (julkinen hoivavakuutus, yksityinen vakuutus)

### ***On löydettävä uusia tapoja hoivapalvelujen järjestämiseen tulevaisuudessa***

- Kustannusten hallinta edellyttää myös toiminnallisia muutoksia ja alueellista ja seutukunnallista yhteistyötä. Meneillään olevat kansalliset sosiaalitoimen ja terveydenhuollon kehittämishankkeet tuottanevat tähän uusia malleja.
- Palvelujen kohdentamisen parantaminen merkitsee myös työn organisoinnin parantamista ja johtamisen kehittämistä. Vanhustyöhön tarvitaan lisää laatujohtamisen välineitä.

### ***Uusia tai uusvanhoja toimintatapoja ikääntyneiden palveluissa voisivat olla esimerkiksi***

- *itsehoidon kehittäminen*
- *hoivayrittäjyyden tukeminen (neuvonta, starttiraha, palvelusetelit, verovähennykset)*
- *palvelusetelit, joilla voi ostaa palveluja yrityksiltä tai naapureilta*
- *tilille maksettava palveluraha, jota voisi käyttää samaan tarkoitukseen (vrt. Hollanti)*
- *kysynnän säätely (tarveharkinta, vrt. Iso-Britannia)*
- *tarjonnan säätely – ns. tavanomaisten palveluasuntojen rakentamisen rajoittaminen?*
- *entisen kotiavustajatoiminnan uudelleen virittäminen*
- *perusterveydenhuollon, sosiaalitoimen ja erikoissairaanhoidon palvelujen integrointi*
- *laatusertifiointi pakolliseksi.*

Miten tahansa tuleva palvelurakenne kehittyikin, on tärkeää, että julkinen sektori valvoo palvelujen laatua ja huonokuntoisten vanhusten asemaa. Jos vanhustyöhön ja vanhuspalveluihin saataisiin valtakunnalliset laatukriteerit, joihin perustuen kaikilta hoivapalvelujen tarjoajilta vaadittaisiin laatusertifikaatti, saattaisi tämä sekä suojata asiakkaita, että lisätä vanhustyön vetovoimaisuutta, ja myös parantaa yleistä palvelun laatua.

## Lähteet

- Aaltonen, E. (2004): Valtakunnallinen omaishoidon uudistaminen. Selvityshenkilön raportti. Työryhmämuistioita 3. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.
- Aromaa, A., Heliövaara, M., Impivaara, O. ym. (1989): Terveys, toimintakyky ja hoidon tarve Suomessa. Mini-Suomi-terveystutkimuksen perustulokset. Kansaneläkelaitoksen julkaisuja AL:32. Kansaneläkelaitos, Helsinki.
- Aromaa, A. & Koskinen, S. (toim.) (2002): Terveys ja toimintakyky Suomessa. Terveys 2000 -tutkimuksen perustulokset. Kansanterveyslaitoksen julkaisuja B3/2002. Helsinki.
- Dunlop, D., Hughes, S. & Manheim, L. (1997): Disability in activities of daily living: patterns of change and hierarchy of disability. *American Journal of Public Health* 87: 378–383.
- 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 terveyden tutkimuksia 47. Kansaneläkelaitos, Helsinki.
- Heikkinen, E. & Marin, M. (toim.). (2002): Vanhuuden voimavarat. Tammi. Helsinki.
- Heikkinen, R-L. (1997): Iäkkäiden autonomia. *Gerontologia* 11:159–164.
- Heinola, R., Voutilainen, p. & Vaarama, M. (2003): Apua ja iloa pienellä vaivalla. Ehkäisevät kotikäynnit viidessä kunnassa. *Stakes Aiheita* 9/2003. Helsinki.
- Holma, T. & Häkkinen, H. (2004): Ehkäisevä kotikäynti – tuki vanhuksen kotona selviytymiselle. Suomen kuntaliitto. Helsinki.
- Hujanen, T. (2003): Terveystuon huollon yksikkökustannukset Suomessa vuonna 2001. *Stakes Aiheita* 1/2003. Helsinki.
- Laukkanen, P. (1998): Iäkkäiden henkilöiden selviytyminen päivittäisistä toiminnoista. *Studies in Sport, Physical Education and Health* 56. Jyväskylän yliopisto, Jyväskylä.
- Parkkinen, P. (2002): Suomi selviää vanhuusmenoista – mutta entä muuttotappioalueet? *Yhteiskuntapolitiikka* 4/2002: 346–351. Stakes. Porvoo.
- Parkkinen, P. (200):. Hoiva- ja hoitopalvelumenot tulevaisuudessa. *Keskustelunaloitteita* 326. VATT. Helsinki.
- SOMERA-toimikunnan mietintö (2000): Komiteamietintö 2002:4. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (1992): Palvelurakennetyöryhmän väliraportti. Työryhmämuistio. Sarjat 7. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2001): Valtioneuvoston periaatepäätös Terveys 2015 -kansanterveysohjelmasta. Julkaisuja 4. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2002): Valtioneuvoston periaatepäätös terveydenhuollon tulevaisuuden turvaamiseksi. Esitteitä 6. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2003a): Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelma 2004–2007. Julkaisuja 20. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.

- Sosiaali- ja terveysministeriö (2003b) Sosiaalialan kehittämishanke. Toimeenpanosuunnitelma. Monisteita 20. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.
- Sosiaali- ja terveysministeriö & Suomen Kuntaliitto (2001): Ikäihmisten hoitoa ja palveluja koskeva laatusuositus. Oppaita 4. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.
- Sulkava, R. (1999): Dementia kasvaa kansanterveysongelmaksi – olemmeko valmiit? *Kansanterveys* (6): 9–10. Lyhennelmä artikkelista saatavilla: [http://www.dementiahoitoyhdistys.fi/uusi\\_sivu\\_1.htm](http://www.dementiahoitoyhdistys.fi/uusi_sivu_1.htm) (1.3.2004).
- SVT (2003): Ikääntyneiden sosiaali- ja terveystalvet 2002. *Sosiaaliturva* 2003:1. Stakes, Helsinki.
- Tilastokeskus. [statfin.stat.fi](http://statfin.stat.fi)
- Vaarama, M. (2004): Vanhuspalveluiden tuloksellisuus 21 kunnassa. Käsikirjoitus. Stakes.
- Vaarama, M., Hakkarainen, A. & Laaksonen, S. (1999): Vanhusbarometri. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 1999:3. Helsinki.
- Vaarama, M. & Kaitsaari, T. (2002): Ikääntyneiden toimintakyky ja koettu hyvinvointi. Teoksessa: Heikkilä M. & Kautto M. (toim.) *Suomalaisten hyvinvointi 2002*. s. 120–148. Stakes, Helsinki.
- Vaarama, M., Voutilainen, P. & Kauppinen, S. (2002): Ikääntyneiden palvelut. Teoksessa Heikkilä M. ja Parpo A. 2002. *Sosiaali- ja terveyshuollon palvelukatsaus 2002*. Raportteja 268. Stakes. Helsinki.
- Valvanne, J. & Noro, A. (1999): Milloin laitoshoitoon? *Duodecim* 115: 1591–1599.
- Virjo, I. (1996): Terveysthuollon ja sosiaalihuollon palveluita käyttämättömät 75 vuotta täyttäneet. Tutkimus kahdessa eteläsuomalaisessa kunnassa. *Acta Universitatis Tamperensis ser A vol.480*. Vammala.
- Voutilainen, P. (2004): Hoitotyön laatu ikääntyneiden pitkäaikaisessa laitoshoidossa. *Stakes Tutkimuksia* 142. Helsinki.
- WHO (2001): *International Classification of Functioning, Disability and Health, ICF*.

## Liitetaulukot

**Liitetaulukko 7.1** Otokunnat (n=21).

Kunta	Kuntatyyppi	Kunnan koko
Espoo*	Esikaupunkikunta	Yli 100 000 asukasta
Helsinki*	Suuri keskus	Yli 100 000 asukasta
Hämeenlinna*	Suuri keskus	35 000–100 000 asukasta
Joutseno	Teollistunut maaseutukunta	Alle 20 000 asukasta
Jyväskylä*	Suuri keskus	35 000–100 000 asukasta
Kajaani	Suuri keskus	35 000–100 000 asukasta
Keuruu	Maaseutukeskus	Alle 20 000 asukasta
Kuopio*	Suuri keskus	35 000–100 000 asukasta
Lapua	Maaseutukeskus	Alle 20 000 asukasta
Lempäälä	Esikaupunkikunta	Alle 20 000 asukasta
Oulu*	Suuri keskus	Yli 100 000 asukasta
Rauma	Teollisuuskeskus	35 000–100 000 asukasta
Rovaniemen mlk.	Maaseudun pendelikunta	20 000–35 000 asukasta
Seinäjoki	Suuri keskus	20 000–35 000 asukasta
Turku*	Suuri keskus	Yli 100 000 asukasta
Tuusula	Esikaupunkikunta	20 000–35 000 asukasta
Uusikaupunki	Teollisuuskeskus	Alle 20 000 asukasta
Vantaa*	Esikaupunkikunta	Yli 100 000 asukasta
Valkeakoski	Teollisuuskeskus	20 000–35 000 asukasta
Varkaus	Teollisuuskeskus	20 000–35 000 asukasta
Vihti	Esikaupunkikunta	20 000–35 000 asukasta

\* Kunnasta mukana vain tietty alue

**Liitetaulukko 7.2** Keskeisten muuttujien tilastollinen jakauma koko aineistossa (N=3195).

	N	Minimi	Maksimi	Keskiarvo	Keskijointa
Ikä	3 195	76,00	97,00	81,0642	4,43097
Sukupuoli (1=mies, 0=nainen)	3 195	,00	1,00	,3054	,46065
Taloudellinen asema	3 064	1,00	4,00	2,7538	,69633
Ammatillinen koulutus	2 767	1,00	3,00	1,4281	,62301
Siviilisääty naimaton	3 195	,00	1,00	,0882	,28361
Koettu yksinäisyys	3 103	1,00	5,00	2,3580	1,18631
Elämänhalu	3 193	,00	17,00	9,2922	3,29199
Asuu yksin	3 174	,00	1,00	,6074	,48841
Asunnon liikuntaesteisyys	2 894	,00	7,00	,3963	,85128
Asunnon esteisyys (dummy)	2 894	,00	1,00	,2459	,43070
Ympäristön liikuntaesteisyys	2 892	,00	5,00	,2586	,58023
Ympäristön esteisyys (dummy)	2 892	,00	1,00	,2023	,40177
Perusvarustetasossa puutteita (puuttuu sähkö, juokseva vesi, keskuslämmitys, sisävesi)	3 173	,00	1,00	,0333	,17935
Palvelut (lkm liian kaukana)	2 964	,00	8,00	1,9189	2,70489
IADL-toimintakykyvaikeuksia (ruuan+pyykki+siivous+asiointi)	2 785	,00	4,00	1,7219	1,57238
PADL-toimintakykyvaikeuksia (syöm+kylpem+pukeut+wckäynti+vuode+pidättäm)	2 821	,00	6,00	1,0816	1,65822
IADL toimintakykyvaikeuksia (yhdistetty)	3 133	1,00	4,00	2,2939	1,00271
Koettu terveydentila	3 083	1,00	5,00	3,2065	,90862
Vähintään yksi sairaus	1 129	,00	1,00	,9105	,28558
Ollut sairaalassa 12kk aikana	3 016	,00	1,00	,3104	,46273
Käynyt poliklinikalla 12kk aikana	3 076	,00	1,00	,8238	,38107
Hyvä toimintakyky (ei adl-vaikeuksia)	2 633	,00	1,00	,2825	,45029
Vain IADL vaikeuksia (dummy)	3 195	,00	1,00	,2775	,44782
I/adl luokiteltu (dummy, 1=iadl ja pieniä padl)	3 195	,00	1,00	,3386	,47331
I/adl luokiteltu (dummy, 1=raskas toimintakyky)	3 195	,00	1,00	,1135	,31730
Kotihoitoasiakkaat vuoden aikana (itseraportoitu kha&ksh)	3 195	,00	1,00	,0340	,18124
Vain tukipalveluja käyttäneet (itseraportoitu)	2 798	,00	1,00	,2257	,41811
Palvelujen käyttö vähintään viikoittain	3 195	,00	1,00	,1631	,36956
Palvelujen monikäyttäjä (itseraportoitu väh kerran viikossa (kh&ksh&tukipalv))	3 195	,00	1,00	,0110	,10418
Asuu palvelutalossa	3 195	,00	1,00	,0286	,16660
Yksityisten palvelujen käyttäjä	1 034	,00	1,00	,3862	,48712
Kunnan palveluja käyttäneet (itseraportoitu)	3 195	,00	1,00	,2467	,43117

**Liitetaulukko 7.3** Keskeisten muuttujien jakauma vuonna 1998 palveluja käyttämättömien joukossa (n=1974).

	N	Minimi	Maksimi	Keskiarvo	Keski-hajonta
Ikä	1974	76,00	96,00	80,9747	4,41900
Sukupuoli	1974	,00	1,00	,3050	,46052
Taloudellinen asema	1893	1,00	4,00	2,7712	,68521
Ammatillinen koulutus	1672	1,00	3,00	1,4058	,59594
Siviilisääty/naimaton (sinkku)	1974	,00	1,00	,0873	,28228
Koettu yksinäisyys	1913	1,00	5,00	2,2027	1,13839
Elämänhalu	1974	,00	17,00	6,7174	5,18427
Yksin asuminen	1968	,00	1,00	,5714	,49501
Asunnon liikuntaesteisyys (summa 0–7)	1787	,00	6,00	,3330	,77882
Asunnon liikuntaesteisyys (dummy)	1787	,00	1,00	,2149	,41090
Ympäristön liikuntaesteisyys (summa 0–5)	1791	,00	5,00	,2173	,54298
Ympäristön liikuntaesteisyys (dummy)	1791	,00	1,00	,1721	,37761
Perusvarustetasossa puutteita (puuttuu sähkö, juokseva vesi, keskuslämmitys, sisävesi)	1966	,00	1,00	,0376	,19020
Palvelut (lkm liian kaukana)	1837	,00	8,00	1,7487	2,64481
ladl-toimintakykyvaikeuksia (ruu-anl+pyykki+siivous+asiointi)	1710	,00	4,00	1,3043	1,45774
Padl-toimintakykyvaikeuksia (syöm+kylpem+pukeut+wckäynti+vuode+pidättäm)	1729	,00	6,00	,7403	1,32900
i/adlsumma (luokiteltu)	1922	1,00	4,00	2,0597	,95370
Koettu terveydentila (luokat 1–5)	1901	1,00	5,00	3,3691	,83759
Vähintään yksi diagnosoitu sairaus dummy	1974	,00	1,00	,2616	,43962
Ollut sairaalassa 12kk aikana	1858	,00	1,00	,2321	,42230
Ollut poliklinikalla 12kk aikana	1887	,00	1,00	,7887	,40835
Siirtynyt kotihoitoon 1999	1957	,00	1,00	,0394	,19459
Siirtynyt kotihoitoon 2001	1892	,00	1,00	,0637	,24432
Siirtynyt kotihoitoon 2003	1786	,00	1,00	,0739	,26170
Siirtynyt kotihoitoon viiden vuoden sisällä vs. selviytyjät	1820	,00	1,00	,1836	,38730
Siirtynyt laitokseen suoraan kotoa viiden vuoden sisällä	1972	,00	1,00	,0697	,25478
Siirtynyt kotihoidosta laitokseen viiden vuoden sisällä	334	,00	1,00	,1836	,38773
Siirtynyt kotoa laitokseen vs. kotihoitoon siirtyneet	410	,00	1,00	,3352	,47264

**Liitetaulukko 7.4** Palvelujen käytön intensiteetti: käyttäjät % eri ryhmissä (n=3195).

Intensiteetti	Kodinhoitoapu	Kotisairaanhoido	Ateriapalvelu	Siivouspalvelu	Kylvetyspalvelu	Vaatehuolto	Kuljetuspalvelu	Saattoapu	Asiointiapu	Turvapalvelu	Muu kodin ylläpito	Kuntoutus	Päiväsairaala	Lyhytaikainen laitoshoido	Kotiin asennetut apuvälineet
Päivittäin	2	1	5	1	-	-	1	-	1	2	-	-	-	-	3
Viikoittain	3	2	1	2	3	1	4	1	2	-	-	2	1	-	-
Kuukausittain	1	3	-	9	1	2	3	2	3	-	2	1	-	1	-
Harvemmin	1	3	1	4	-	2	3	2	2	1	6	8	1	5	1
Yhteensä	7	9	7	16	4	5	11	5	8	3	8	11	2	6	4

**Liitetaulukko 7.5** Ikääntyneet (65+) keskeisimpien sosiaalitoimen avopalvelujen asiakkaina ajalla 1990–2002.

Palvelu	1990	1995	2000	2002	Muutos lkm 1990–2002	Muutos %	Muutos 1995–2002	Muutos %
Kodinhoitoapu	125 571	86 748	83 148	84 272	-41 299	-32,9	-2 476	-2,9
Tukipalvelut	103 096	97 967	105 195	110 215	7 119	6,9	12 248	12,5
Omaishoidon tuki	13 196	11 294	14 355	17 032	3 836	29,1	5 738	50,8

Lähde: SOTKA-tietokanta. Analyysi: Evergreen 2000 Plus.



**Liitetaulukko 7.6** Palveluasumisen ja laitoshoidon asiakkaat 31.12. vuosina 1990–2002.

Asiakkaat 31.12.	1990	1995	2000	2002	Erotus 1990– 2002	Erotus %	Erotus 1995– 2002	Erotus %
Palveluasuminen*	7 721	13 990	21 205	22 650	14 929	193,4	8 660	61,9
Vanhainkoti siitä pitkäaikaishoito	25 659	22 571	20 625	20 129	-5 530	-21,6	-2 442	-10,8
Terveyskeskusten vuode- osastohoidonpitkäaikaishoito	24 770	21 310	18 919	18 469	-6 301	-25,4	-2 841	-13,3
hoito	10 457	13 219	12 370	11 645	1 188	11,4	-1 574	-11,9
siitä pitkäaikaishoito	6 938	5 819		3 384	-3 354	-51,2	-2 435	-41,8
Psykiatrinen erikoissairaan- hoito	1 058	540	200	226	-832	-78,6	-314	-58,1
siitä pitkäaikaishoito	3 055	1 220	642	542	-2 513	-82,3	-678	-55,6
siitä pitkäaikaishoito		823	247	212	-2 323	-91,6	-611	-74,2

\*tavallinen ja tehostettu

Lähteet: SOTKA -tietokanta, Stakesin hoitoilmoitusrekisterit. Analyysi: Evergreen 2000 Plus.

**Liitetaulukko 7.7** Kotihoidon alkamista ennustavat tekijät. Lihavoidut tekijät lisäsivät käyttöä.

Siirtyminen 1 vuoden päästä	Siirtyminen 3 vuoden päästä	Siirtyminen 5 vuoden päästä	Siirtyminen 1–5 vuoden sisällä
<b>Naissukupuoli**</b>	<b>Naissukupuoli**</b>	<b>Naissukupuoli**</b>	<b>Naissukupuoli**</b>
<b>Korkea ikä**</b>	<b>Korkea ikä**</b>	<b>Korkea ikä**</b>	<b>Korkea ikä**</b>
<b>IADL - vaikeudet**</b>	Ammatillinen koulutus**	Ammatillinen koulutus**	Ammatillinen koulutus**
<b>PADL - vaikeudet**</b>	<b>IADL - vaikeudet**</b>	<b>IADL - vaikeudet**</b>	<b>IADL - vaikeudet**</b>
<b>I/ADLsumma**</b>	<b>PADL - vaikeudet**</b>	<b>I/ADLsumma**</b>	<b>PADL - vaikeudet**</b>
Koettu terveys**	<b>I/ADLsumma**</b>	Avo-/avioliitto*	<b>I/ADLsumma**</b>
Sosiaalisten suhteiden sujuvuus*	Koettu terveys**	<b>Koettu yksinäisyys**</b>	Koettu terveys**
Avo-/avioliitto*	Sosiaalisten suhteiden sujuvuus**	Asunnon liikuntaesteet*	Sosiaalisten suhteiden sujuvuus**
<b>Asuu yksin**</b>	<b>Vähintään yksi sairaus**</b>		<b>Vähintään yksi sairaus*</b>
	Avo-/avioliitto**		Avo-/avioliitto**
	<b>Koettu yksinäisyys*</b>		<b>Koettu yksinäisyys**</b>
	Elämänhalu**		Elämänhalu**
	Itsemäärääminen*		Itsemäärääminen**
	<b>Asunnon liikuntaesteet**</b>		<b>Asuu yksin**</b>
	<b>Koettu palvelujen etäisyys**</b>		<b>Asunnon liikuntaesteet**</b>
			<b>Koettu palvelujen etäisyys**</b>

**Liitetaulukko 7.8** Pitkäaikaiseen laitoshoittoon siirtymiseen korreloivat tekijät. Lihavoiduilla muuttujilla negatiivinen yhteys.

<b>Siirtyminen laitokseen 1–5 vuoden sisällä</b>
Koettu yksinäisyys**
<b>Itsemäärääminen*</b>
<b>Elämänhalu*</b>
PADL -vaikeuksia*
IADL -vaikeuksia**
I/ADL -summa**
<b>Koettu terveydentila**</b>
Ollut sairaalahoitossa viimeisen 12 kk aikana**
Korkea ikä**
Puutteita asunnon perusvarustetasossa*

**Liitetaulukko 7.9** Henkilöstövaje kotiin annettavissa palveluissa ja laitoshoidossa.

	Kotiin annettavat palvelut	Laitushoito
Henkilöstövaje 2002	3 620	2 730
Kustannus/työntekijä/vuosi	30 440	31 966
Korjauskustannus M€	110,2	87,3

## Liitetaulukko 7.10 Nykymalli.

NYKYMALLI (Suhteutus 75+) Vanhusten palvelujen asiakkaat vuoden aikana						Erotus lkm	Erotus %
	2002 Nykytila	2010 Tulos	2015 Tulos	2020 Tulos	2030 Tulos	2002–2030	2002–2030
Kodinhoitoapu	84 272	96 538	104 419	118 817	170 455	86 183	102,3
Tukipalvelut	110 215	126 257	136 564	155 395	222 930	112 715	102,3
	17 032	19 511	21 104	24 014	34 450	17 418	
Tavallinen palveluasuminen	12 005	13 752	14 875	16 926	24 282		102,3
Tehostettu palveluasuminen	15 781	18 078	19 554	22 250		16 139	102,3
Vanhainkoti, pitkäaikainen hoito	25 957	29 735	32 163	36 597		26 546	102,3
Vanhainkoti, lyhytaikainen hoito	12 178	13 951	15 089	17 170	24 632	12 454	102,3
Terveyskeskus pitkäaikaishoito	25 900	29 670	32 092	36 517	52 387	26 487	102,3
Terveyskeskus lyhytaikaishoito	107 956	123 669	133 765	152 210	218 361	110 405	102,3
Psykiatrinen erikoissairaanhoido, pitkäaikaishoito							
Somaattinen erikoissairaanhoido, pitkäaikaishoito							
Asiakkaat yhteensä (sis. päällekkäiskäytön)		475 637	509 625	579 896	831 920	420 624	102,3
Vanhusten hoitopaikat							
Tavallinen palveluasuminen	12 005	13 752	14 875	16 926	24 282	12 277	102,3
Tehostettu palveluasuminen	10 250	11 741	12 700	14 451	20 732	10 482	102,3
Vanhainkoti, pitkäaikaispaikat	19 093	21 872	23 658	26 920	38 619	19 526	102,3
Vanhainkoti, lyhytaikaispaikat	1 375	1 576	1 704	1 939	2 782	1 407	102,3
Terveyskeskus, pitkäaikaispaikat	14 671	16 806	18 178	20 684	29 674	15 003	102,3
Terveyskeskus, lyhytaikaispaikat	6 860	7 858	8 500	9 672	13 875	7 015	102,3
Somaattinen erikoissairaanhoido, pitkäaikaispaikat							
Psykiatrinen erikoissairaanhoido, pitkäaikaispaikat							
Paikat yhteensä	64 254	73 605	79 615	90 592	129 964	65 710	102,3
Vanhusten palvelujen suoritukset							
Kodinhoitoapu, käynnit	15 092 290	17 289 030	18 700 391	21 278 962	30 526 900	15 434 610	102,3
Tavallinen palveluasuminen, asumispäivät	4 381 825	5 019 616	5 429 384	6 178 034	8 863 037	4 481 212	102,3
Tehostettu palveluasuminen, asumispäivät	3 741 090	4 285 620	4 635 469	5 274 647	7 567 034		102,3
Vanhainkoti, pitkäaikaisasiakkaiden hoitopäivät	6 968 980	7 983 341	8 635 048	9 825 723	14 096 029	7 127 049	
Vanhainkoti, lyhytaikaishoitopäivät	502 006		622 020	707 790	1 015 398		102,3
Terveyskeskuksen vuodeosasto, pitkäaikaishoitopäivät	4 841 275	5 545 941	5 998 674	6 825 823	9 792 359	4 951 084	102,3
Terveyskeskuksen vuodeosasto, lyhytaikaishoitopäivät	2 263 696	2 593 185	2 804 876	3 191 636	4 578 737	2 315 041	

Psykiatrin vuodeosastohoitto, pitkäaikaishoitopäivät							
Somaattisen erikoissairaanhoidon vuodeosastohoitto, pitkäaikaishoitopäivät							
Henkilöstön tarve							
Kotipalvelu	14 376	16 468		20 269	29 078	14 702	102,3
Vanhainkotihoito	19 794		24 526		40 037	20 243	102,3
Terveyskeskuksen vuodeosastohoitto, pitkäaikaishoitopaikat	12 445	14 257		17 547	25 173	12 728	102,3
tohoito, lyhytaikaishoitopaikat	5 819	6 666	7 210	8 205		5 952	102,3
Henkilöstö yhteensä	52 434		64 970	73 929	106 059	53 625	102,3
Vanhusten palvelujen käyttökustannukset (1 000€)							
Kodinhoitoapu	498 046	570 538	617 113	702 206		509 342	102,3
Tukipalvelut	58 083	66 538		81 893	117 484	59 401	102,3
Omaishoidon tuki	58 863	67 430	72 935		119 060	60 197	
Palveluasuminen	96 400	110 432		135 917	194 987	98 587	102,3
Tehostettu palveluasuminen	280 582	321 421	347 660		567 528		102,3
Vanhainkoti, pitkäaikaishoitto	675 991	774 384	837 600	953 095		691 324	102,3
Vanhainkoti, lyhytaikaishoitto	48 695	55 782	60 336	68 656	98 494	49 799	102,3
Terveyskeskuksen vuodeosasto, pitkäaikaishoitto		632 237	683 849	778 144	1 116 329	564 424	102,3
Terveyskeskuksen vuodeosasto, lyhytaikaishoitto	258 061	295 623	319 756	363 847	521 976	263 915	
Psykiatrin vuodeosasto, pitkäaikaishoitto							
Somaattisen erikoissairaanhoidon vuodeosasto, pitkäaikaishoitto							
Käyttökustannukset yhteensä	2 526 626	2 894 385	3 130 664	3 562 349	5 110 561	2 583 935	102,3

## 8 VÄESTÖN IKÄÄNTYMINEN JA TERVEYDENHUOLLON TARVE

*Juhani Lehto*

Lääkkeiden käyttö, lääkärissä käynnit, sairaalahoidot ja monien muiden terveyspalvelujen käyttö yleistyvät iän lisääntyessä. Esimerkiksi sairaalahoitoa tarvitsee vuoden aikana yli 55 prosenttia 75 vuotta täyttäneiden ikäryhmässä, kun 15–64-vuotiaiden ryhmässä vastaava osuus on hieman yli 10 prosenttia. Tällaiset tilastot johtavat helposti ajattelemaan, että väestön vanheneminen johtaa tavattoman suureen terveydenhuollon tarpeen kasvuun.

Terveydenhuollon tarpeen ja väestön vanhenemisen keskinäissuhde ei kuitenkaan ole yhtä suoraviivainen kuin eläkkeiden ja ikääntymisen suhde. Ensinnäkin terveydenhuollon tarve kasvaa vähitellen iän mukana eikä yhtäkkisesti eläkeikärajan ylityksen tai muun eläkeoikeuden alkamisen yhteydessä. Toiseksi kun eläkekustannukset ovat keskimäärin suuremmat nuoremmista eläkeläisistä niin terveydenhuoltokustannukset ovat keskimäärin suuremmat mitä vanhemmista ikääntyneistä on kysymys. Siksi suurten ikäluokkien ikääntyminen nostaa eläkemenoja enemmän kuin terveydenhuoltomenoja.

Väestön ikääntymistä ei selitä vain se, että suuret ikäluokat tulevat vanhuusikään (ikäluokkatekijä). Tärkein syy on se, että nykyiset sukupolvet elävät pidempään kuin aiemmat. Toisin sanoen ihmisten odotettavissa oleva elinikä pitenee (elinikätekijä). Elinajanodotteen pitenemistä on totuttu pitämään myönteisenä asiana, koska sitä on pidetty ilmauksena väestön parantuneesta terveydestä. Siksi on varsin paradoksaalista perustaa tulevaisuuden ennusteita käsitykseen, jonka mukaan väestön vanheneminen merkitsisi nykyisen ikäryhmittäisen terveyspalvelujen käyttöasteen jatkumista samanlaisena tulevaisuudessa nykyistä suuremmissa vanhemmissa ikäryhmissä. Myös seurantalutkimukset kertovat, että tämän päivän ikääntyneiden toimintakyky ja terveys on merkittävästi parempi kuin vastaavan ikäisten toimintakyky ja terveys pari vuosikymmentä aiemmin (Martelin ym. tässä julkaisussa). Ei ole kovin hyviä perusteita olettaa, että tulevina vuosikymmeninä tämä trendi muuttuisi ainakaan jyrkästi.

Yksinkertaistaen voidaan esittää tulevan kehityksen ääri vaihtoehdot:

- *Optimistinen vaihtoehto:* elinikä kasvaa, koska ihmiset saavat aiempaa useampia toimintakykyisiä ja terveitä vuosia. Siksi terveyspalvelujen tarve kasvaa vain ikäluokkatekijän mutta ei elinikätekijän vaikutuksesta.
- *Pessimistinen vaihtoehto:* eliniän kasvu johtuu siitä, että entistä sairaammat ikääntyneet pysyvät pitkään hengissä. Siksi terveyspalvelujen tarve kasvaa samaa vauhtia kuin ikääntyneiden määrä kasvaa.

Toisella tavalla ilmaistuna kysymys on siitä, kasvattaako terveyspalvelujen tarvetta elettyjen vuosien määrä vai jäljellä olevien vuosien määrä eli kuoleman läheisyys. Kun on yritetty selvittää ihmisen sairaanhoitoon hänen elinaikanaan sijoitetun rahamäärän jakautumista elinkaaren eri vaiheisiin, on usein tultu tulokseen, että ylivertaisesti suurimmat kustannukset sijoittuvat viimeisten 2–5 elinvuoden ajalle, riippumatta siitä, missä iässä henkilö kuolee. Jäljellä olevien vuosien määrä näyttää siis ainakin tässä tarkastelussa keskeisemmältä kuin elettyjen vuosien määrä.

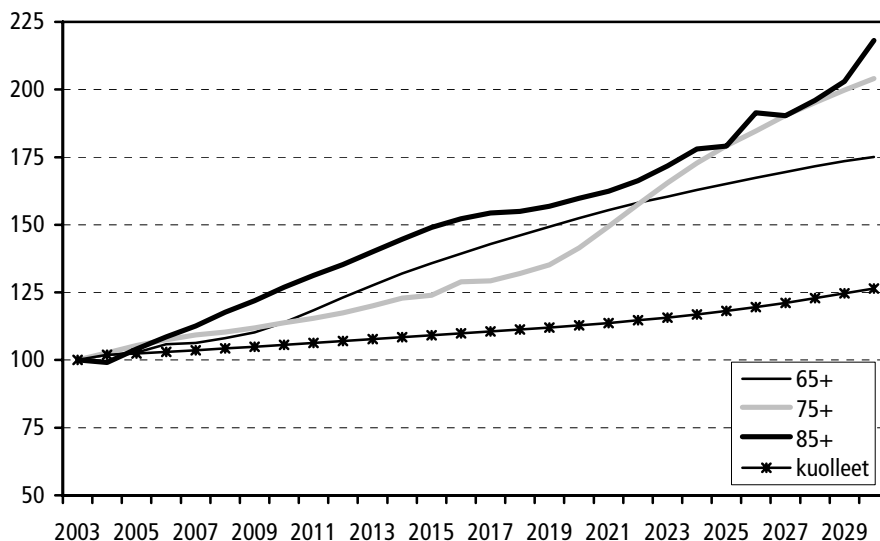
Varmin pohja ennusteiden tekemiselle lienee ottaa huomioon molemmat ääri-vaihtoehdot, mutta sijoittaa oma todennäköisin vaihtoehto johonkin niiden väliin. Tätä voi perustella ainakin seuraavilla seikoilla:

- Vaikka uudet ikääntyneiden ikäluokat ovat olleet toimintakykyisempiä ja terveempiä kuin niitä edeltävät ikäluokat, kehitys ei ole kaikilta osin ollut yhtä myönteistä. Esimerkiksi Alzheimerin tauti näyttää yleistyvän ainakin osaksi sen vuoksi, että aiempaa harvemmat ehtivät kuolla muihin tauteihin ennen dementiaoireiden vahvaa esille tuloa
- Toimintakykyisyyden ja terveyden paraneminen johtuu suureksi osaksi muuttuneista elinolosuhteista ja elintavoista mutta myös osaksi tehostuneen hoidon vaikutuksesta. Tällainen hoidon varassa tapahtuva toimintakyvyn paraneminen merkitsee pidentyvää hoidon tarvetta eliniän pidentyessä.
- Kun eletäviä vuosia on enemmän, myös lisävuosiin sisältyy erilaisten tavanomaisten tautien ja niiden hoitojen episodeja, eli lisävuosia tuskin voi saada täydellisesti ilman hoidon tarvetta.

#### *Ennustevaihtoehtojen erot ovat erittäin suuret*

Ennusteen lähtökohtien valinnalla on erittäin suuri merkitys ennusteen sisällölle. Ensinnäkin lähtökohdaksi voidaan valita joko elettyjen vuosien määrä tai jäljellä olevien vuosien määrä. Lisäksi elettyjen vuosien osalta voidaan huomion kohteeksi ottaa erilaisen ikärajan ylittäneiden määrän kasvu. Väestöennusteiden mukaan kaikkein vanhimpien ikäryhmien määrällinen kasvu on kaikkein suurinta. Suurimmat tarpeen kasvua koskevat ennusteet saadaan vanhimmille ikäryhmille (kuvio 8.1).

**Kuvio 8.1** Ennuste 65 vuotta, 75 vuotta ja 85 vuotta täyttäneiden sekä vuoden aikana kuolevien määrän kasvusta (%) vuosina 2003–2004.



Jos lähtisimme siitä, että terveydenhuollon tarpeen ikärakennepoikkeuksellisen kasvun ratkaiseva tekijä on viimeisiä vuosia elävien ihmisten määrän kasvu, sitoisimme tarpeen kasvun kuviossa 8.1 esitettyyn ennusteeseen kunakin vuonna kuolevien määrästä. Ikääntymiseen liittyvän tarpeiden kasvun arvioitaisiin olevan vuoteen 2030 mennessä noin 25 prosenttia. Jos taas lähtisimme siitä, että tarpeen kasvun ratkaiseva tekijä on jonkin ikärajan ylittäneiden määrän kasvu, päätyisimme eri ikäryhmien kohdalla kasvuprosentteihin vaihteluvälillä 75–220 prosenttia. Koko väestön terveydenhuollon käytön tasolla nämä merkitsisivät alimmillaan noin 10–15 prosentin kasvua ja korkeimmillaan 40–50 prosentin kasvua, jos oletettaisiin nuorten ja työikäisten tarpeiden pysyvän ennallaan.

#### *Terveydenhuollon tarve ja käyttö muuttuvat pääasiassa muista syistä*

Terveydenhuoltokustannukset ovat viime vuosikymmeninä nousseet paljon enemmän muista syistä kuin ikärakenteen muutoksen vaikutuksesta. Keskeisimpiä syitä ovat olleet tutkimusten ja hoitojen sisällölliset ja teknologiset muutokset. Lääkkeet ovat vaihtuneet, tutkimus- ja toimenpidevälineet ovat vaihtuneet, henkilöstön koulutustaso on noussut. Suhteellisen harvinaisia ovat ne muutokset, jotka ovat yksiselitteisesti alentaneet kustannuksia. Paljon yleisempää on se, että parempi hoidon vaikuttavuus saavutetaan aikaisempaa kalliimmalla teknologialla.

Teknologian kehitys on myös muuttanut käsitystä siitä, keihin hoito on syytä kohdistaa. Esimerkiksi entistä raihaampiin ihmisten monia sairauksia voidaan

hoitaa, kun hoitojen sivuvaikutuksia on opittu vähentämään. Samaan aikaan entistä useammin esimerkiksi lääkehoidon perusteena on vakavamman sairauden ehkäiseminen eikä varsinainen taudin hoito. Se on lisännyt nopeasti esimerkiksi verenpainelääkityksessä ja kolesterolilääkityksessä olevien määrää. Jos hoidon tarve määritetään niiden ihmisten määränä, jotka voivat hyötyä hoidosta, tällainen teknologian kehitys tarkoittaa nopeaa hoidon tarpeen kasvua.

Suurin ikääntyneiden hoidon tarpeen kasvutekijä lähimenneisyydessä ja oletettavasti myös lähitulevaisuudessa onkin teknologian kehityksen mahdollistama hoidon tarpeen määrittämisen muutos eikä väestön ikärakenteen muutos. Haasteena ei niinkään ole se, kykenemmekö hoitamaan tulevia ikääntyneitä samalla tavalla kuin ikääntyneitä nykyään hoidetaan. Pikemminkin haaste on se, kykenemmekö ja haluammeko hoitaa tulevia ikääntyneitä kaikilla niillä uusilla tavoilla, joita teknologian kehitys tarjoaa.







VALTIOEUVESTON KANSLIA

SNELLMANINKATU 1, HELSINKI  
PL 23, 00023 VALTIOEUVESTO  
p. (09) 16001 | (09) 57811  
f. (09) 1602 2165  
s-posti kirjaamo@vnk.fi  
[www.vnk.fi/julkaisut](http://www.vnk.fi/julkaisut)

ISSN ja  
ISBN numero