



VALTIONEUVOSTON KANSLIA



# Väestön ikärakenteen muutos ja siihen varautuminen

Tulevaisuusselonteon liiteraportti 1



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

**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 muospaineita 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 HISTORIAALLI- 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.

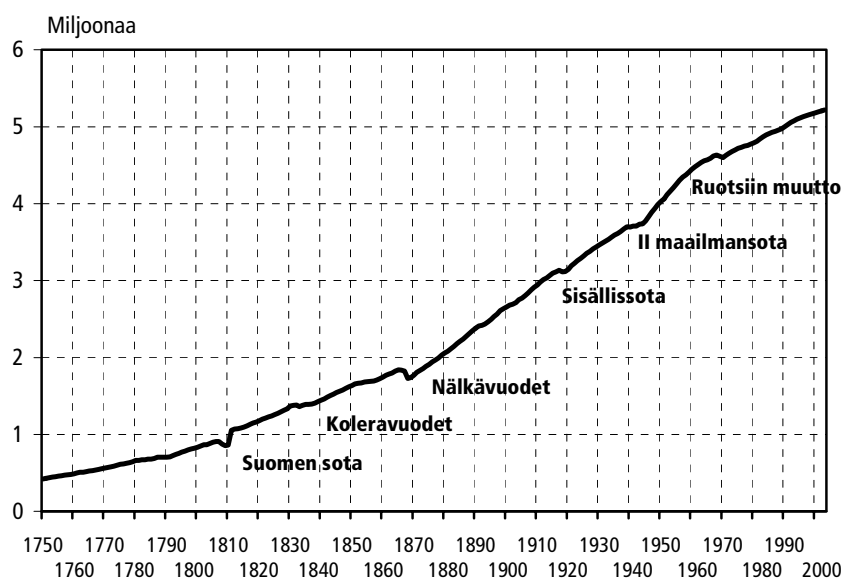
# 1 MUUTTUVA VÄESTÖRAKENNE MEILLÄ JA MUUALLA

## 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).

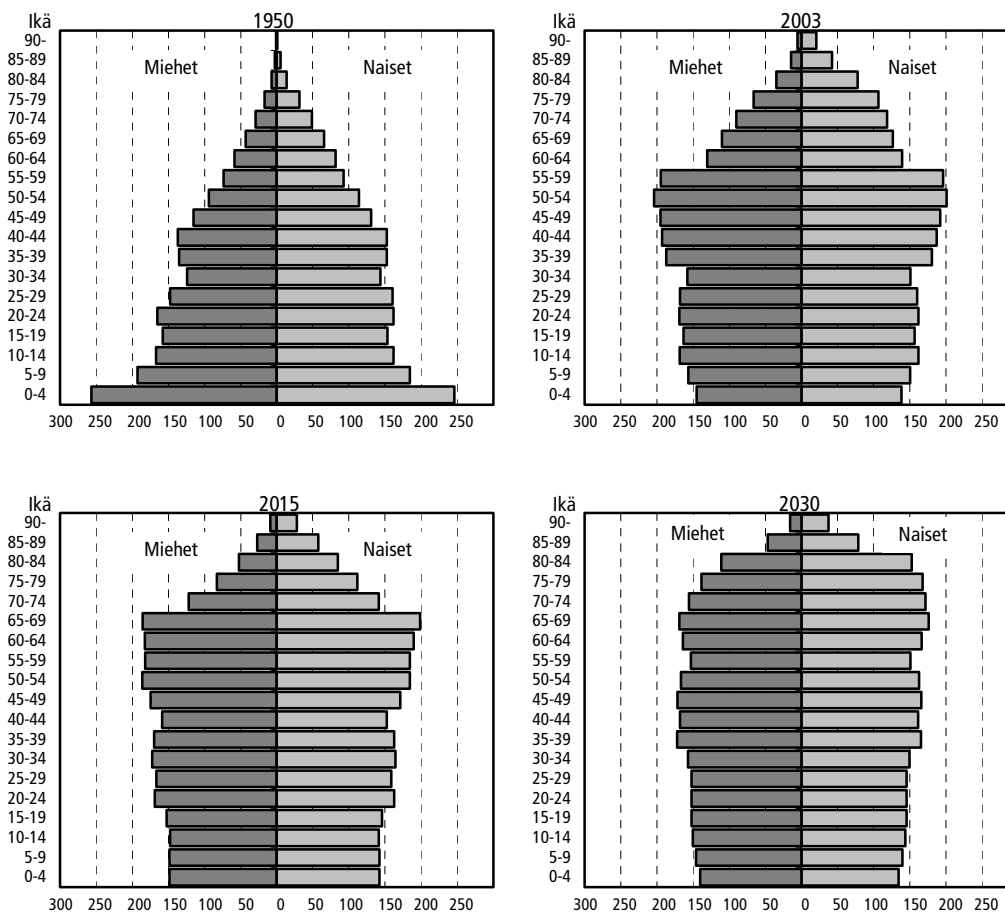
Väestönmäärän nopea kasvu on siis toden teolla alkanut vasta 1950-luvulla. Väestökehityksestä ruvettiinkin puhumaan oikeastaan vasta silloin. 1950 YK suositti väestölaskentoja ja 1960-luvun lopussa perustettiin YK:n väestörahasato. Kun väkiluvut jatkoivat kasvuaan, 1970-luku toi tullessaan väestöpoliittisen ohjelman, 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 synnytysiän myöhentyminen, 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 tarkasteluvuoden 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 huikkeasti 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 synnytsikä 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.

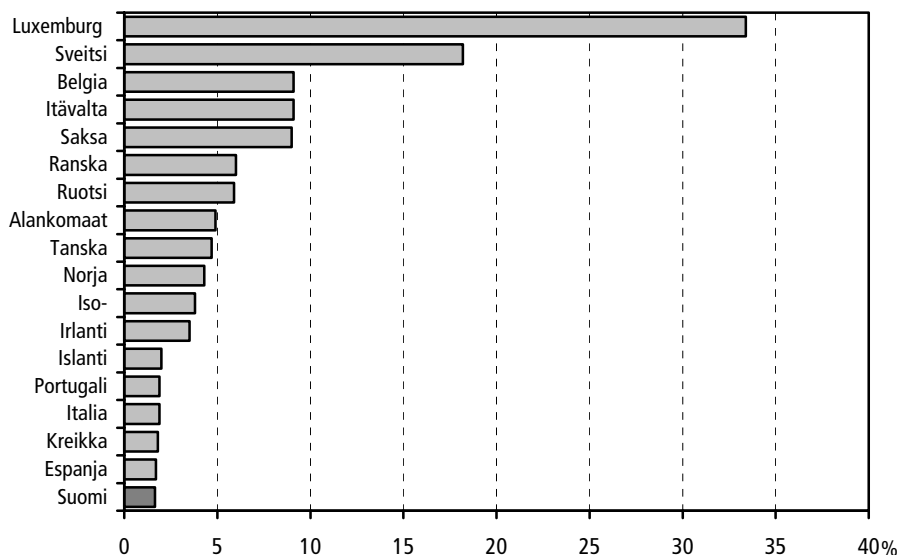
### Maahanmuutto<sup>5</sup>

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" linjajamiseksi 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 pienentyminen. 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 Yhteenvedo: 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 uusiu- tumistason.

- 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 tilastoituun tietoon 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 ennakoii 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.

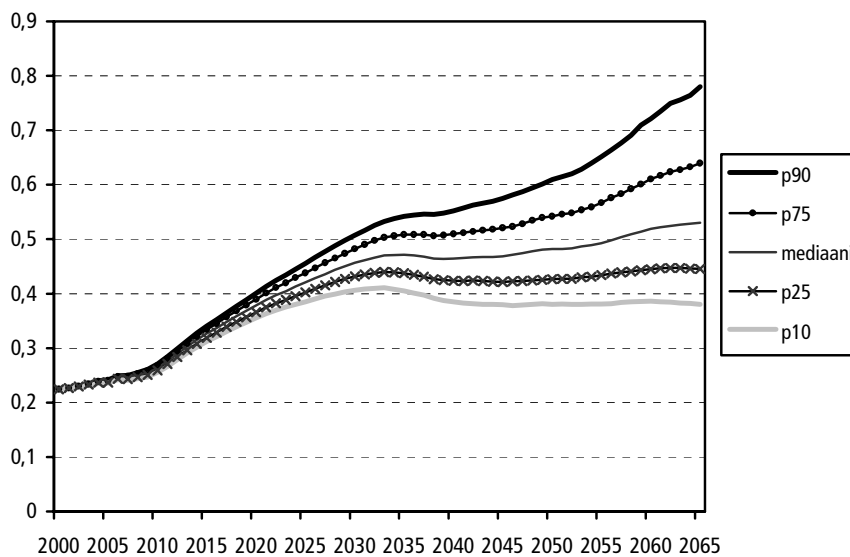
Toisaalta lyhyellä ja keskipitkällä tähtäimellä (noin 5–10 vuoden päähän) ennusteet onnistuvat aika hyvin. Pitkän aikavälin tarkkuutta korjataan laatimalla ennusteita muutaman vuoden välein. Korjaukset eivät välttämättä ole suuren suuria ja tulevan kehityksen päälinjat eivät yleensä muutu. Yleistäen 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 epämiellyttävienkin 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 liittyvään 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**

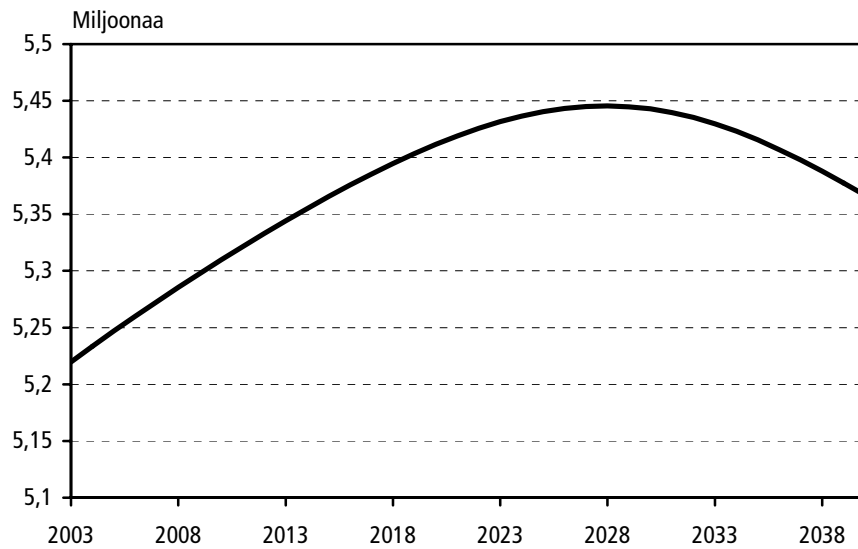
Vuoden 2004 väestöennusteen mukaan Suomen väkiluku kasvaa vuoteen 2028 asti, jolloin väkiluku Suomessa olisi 5,45 miljoonaa. Tämän jälkeen väkiluku kääntyy hitaasti laskuun (kuvio 2.2). Vuotuinen kuolleiden määrä ylittää synty-

---

<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 teettää selontekotyön valmisteluaikataulun puitteissa.

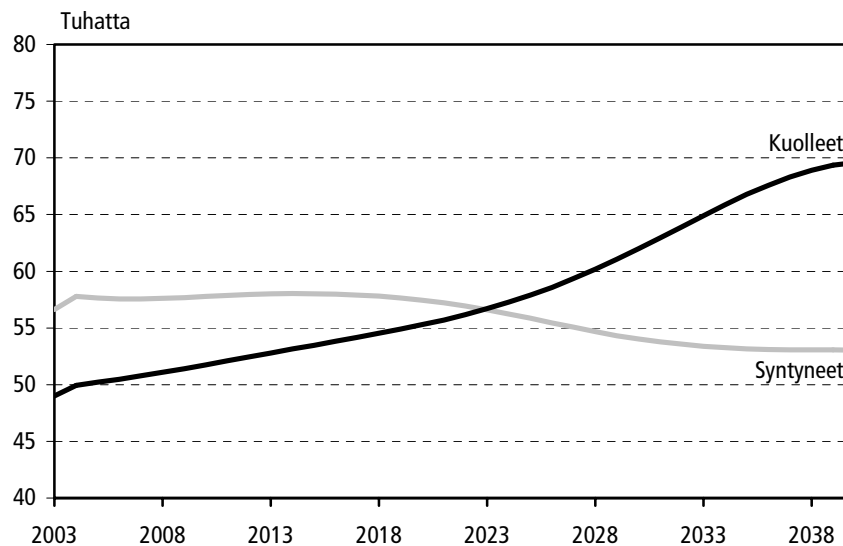
neiden määrän vuonna 2023 (kuvio 2.3), mutta nettomaahanmuutto pitää väestönkasvua yllä jonkin aikaa vielä sen jälkeen.

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



Lähde: Tilastokeskuksen väestöennuste 2004.

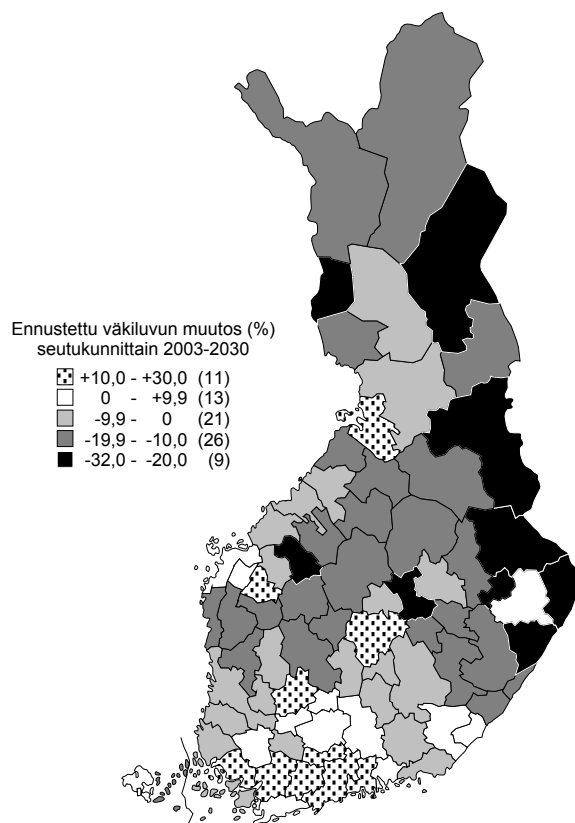
**Kuvio 2.3** Syntyneet ja kuolleet vuosina 2003–2040.



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

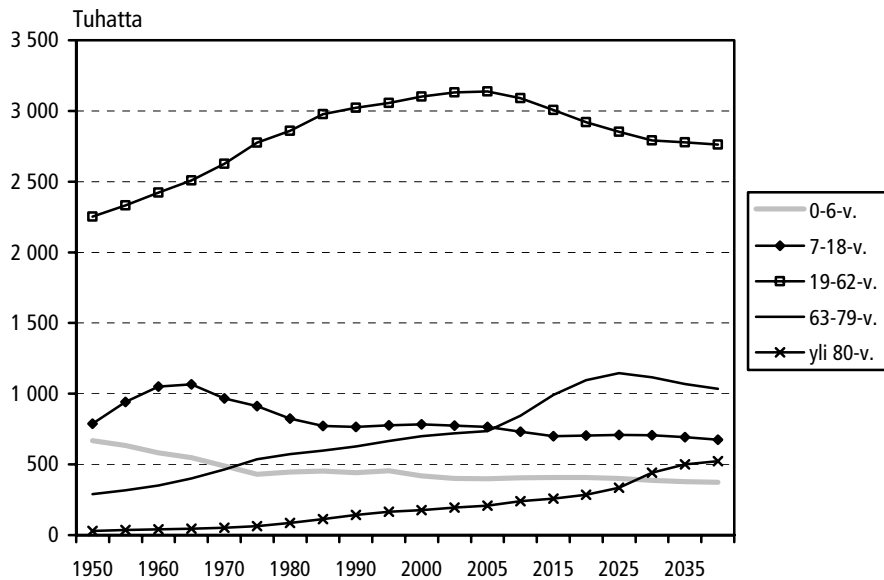
Perinteisellä ikäryhmäjaottelulla (0–14 v., 15–64 v. ja 65+) voi todeta 65 vuotta täyttäneiden osuuden kasvun ja työikäisten osuuden laskun. Yli 65-vuotiaiden osuus väestöstä kasvaa nykyisestä 16 prosentista 26 prosenttiin vuoteen 2030 mennessä. Osuuden kasvu alkaa näkyä voimakkaasti 10 vuoden päästä.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

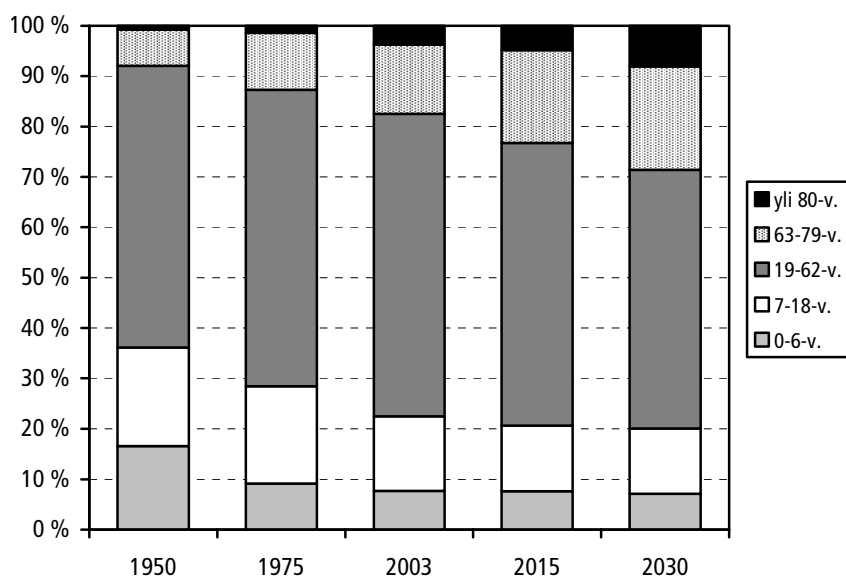


Lähde: Tilastokeskuksen väestötilastot ja väestöennuste.

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.

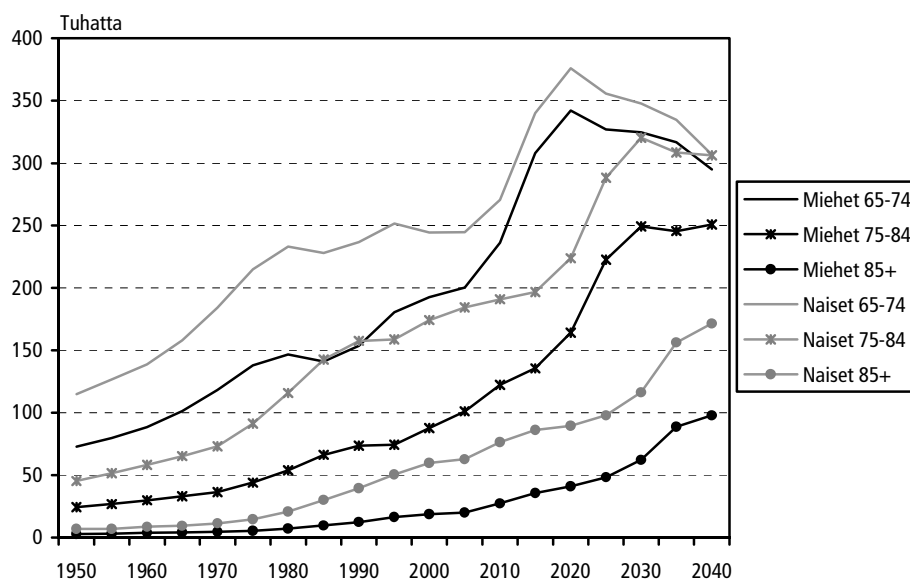
**Kuvio 2.6** Viiden ikäryhmän suhteellinen kehitys vuosina 1950, 1975, 2003, 2015 ja 2030.



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.

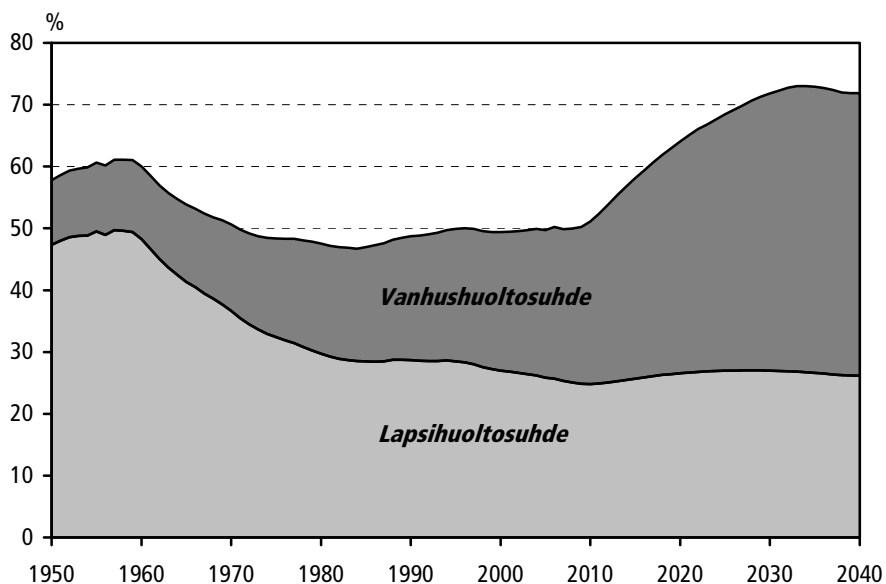
### Huoltosuhteiden kehitys

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.

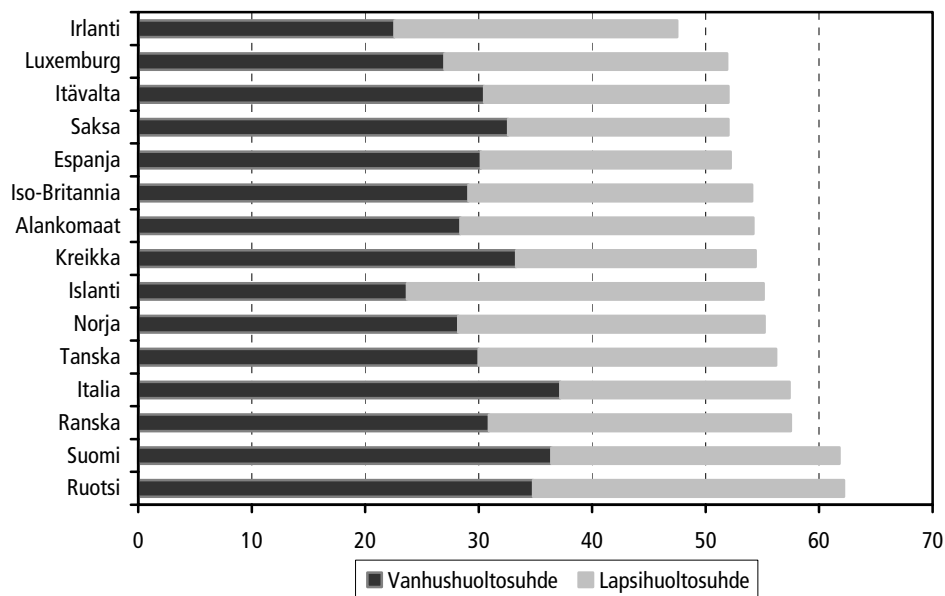
	2000	2015	2030	2050
EU-15	376,2	385,2	384,6	364,5
Belgia	10,2	10,4	10,5	10,1
Tanska	5,3	5,5	5,6	5,6
Saksa	82,1	83,5	82,0	76,0
Kreikka	10,5	10,8	10,7	10,2
Espanja	39,4	39,8	38,6	35,1
Ranska	59,2	62,2	63,7	62,1
Irlanti	3,8	4,3	4,6	4,8
Italia	57,6	56,8	54,0	48,1
Luxemburg	0,4	0,5	0,5	0,6
Alankomaat	15,9	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 täyttäneitä enemmän kuin nyt. Samassa ajanjaksossa työikäisten määrä vähenee yli 300 000 hengellä ja lasten (0–14-vuotiaat) määrä 70 000:lla.
- Globaalien 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 vanheneville 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 talousasiantuntija 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 työssäkäyvien 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 vanhainkotia, 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 merkittävän 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 väestölaskennan 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 erityiskysymyksiä.

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.

Kasvuselvytysraportissa, *Vækstredørelse 03* (2003), hallitus käy läpi tulevien vuosien kasvupolitiikan haasteita, joita ovat kilpailun lisääminen, työn verotuksen vähentäminen, globalisaation 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 itsekkin 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 tähtäviä 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 erimittaisia ehdotusta, jotka ovat lähes vuoden kestäväällä 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 *långtidsutredningen*n 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 muuttumatomilla 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 toisarvoiseksi kysymyksi.
- 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 MAHDOLLISUUDET 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 määräaikaisissa 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 syntyy 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 elämänkaari*

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 elämänkaaren 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 yhteistointia. Aktiivisen ikäpolitiikan mukaan kansalaisten oma-aloitteisuutta tuetaan koulutuksessa, työmarkkinoilla ja työssä, vapaa-ajan käytössä sekä terveydenhuollon 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 terveystoiminnallinen 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 vanhuseuvalto, joka on ikäihmisten, kunnan viranomaisien, 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 nuorisopolitiittisen 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 omatoimisuudelle 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 asutuskuntien 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 asutuskanta 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 ulkomailla asuu noin 52 000 suomalaista eläkkeensaajaa, mikä vastaa runsasta neljää prosenttia kaikista eläkkeensaajista. Jos tämä osuus pysyy samana, kasvaa ulkomailla 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 liikenneturvallisudesta niin autoilijana, pyöräilijänä kuin jalankulkijana.

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 tietosuojan 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 eläkemenoista, 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 sukupolvenvaihdosratkaisuissa. 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 tasarvoisesti 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. Työkäisen 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-aika-eläkkeen 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 houkuttelemine 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 muuttaminen. 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 harjoitetaan 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. Elinkeinopolitiikka 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 työntöön 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 jäämisaikeita 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 työntöön, 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- ja muistipotilaiden 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 terveystarpeiden 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 terveystarpeiden 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 pienenyksellä, 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 innovatiivisuutta. 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 kasvulle 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 arvioita 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 laittavat 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 kestävätila, jossa menot ylittävät tulot. Valintavaihtoehtoina ovat silloin joko veronkorotukset tai etuuksien ja palvelujen leikkaaminen. Julkistalouksien kunnon 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 ikäsidonnoisia 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 kestävämmän maana. Ensinnäkin Suomessa julkistalous on tällä hetkellä EU-maiden vahvimpia, joten Suomella on muita maita suotuisimmat lähtökohdat. Toisaalta eläkemenojen kasvu ajanjaksoilla 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-tyymiseen 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 jäsenmaat Saksa ja Ranska sekä Itävalta ja Portugali ovat EPC:n arvion mukaan tilanteessa, 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 tukevalla 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 ikääntymisohjelmissä 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 väriin 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. Terveystuon 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 "ikäntymisen 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 ratkaisuisaan 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).

Yhteenvedona 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 maaraportin 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 työllisyyssastetavoitteen saavuttaminen edellyttää OECD:n mukaan perusteellisia uudistuksia. Keskeiseksi OECD näkee varhaiseläkejärjestelmien uudistamistyön jatkamisen jo päätettyjen toimien riittämättömyyden takia. Muut OECD:n suositelemat 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 ennakoiti. 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 läpinäkyvytydessä, 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 järjestämään 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 riittävyyteen 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 varsinaisen 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 tasarvoa korostavista liikkeistä, koulutuksen laajentumisesta, työmaailman kehityksestä, vanhempien itsekyydestä, 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 erilaista 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, 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 eläkkeellesiirtymistä tukevat ratkaisut ovat jo vuosien ajan olleet politiikan pääsärkynä.

Monet kansainväliset varautumissuosituksukset 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, yksikölinen 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 riittäväällä 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 sosiaalitalustoseminaari 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-  
erational 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