

VANHALLE VARAKSI, TURVAKSI TUTISEVALLE

Hyvinvointivaltiota täydentämässä

Jukka Lassila – Tarmo Valkonen

Julkaisija: Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos ETLA

Kustantaja: Taloustieto Oy

Kannen valokuva: www.freepotos.com

ETLA B246
ISBN 978-951-628-501-9

Painopaikka: Yliopistopaino, Helsinki, 2010

ESIPUHE

Ikääntyneiden sosiaaliturva kannattaisi mielestämme järjestää niin, että sitä voisi tehokkaasti omin varoin täydentää. Tämä on kirjan teema. Kansalaisten varallisuus kasvaa samanaikaisesti, kun valtio ja kunnat ovat taloudellisesti tiukoilla. Pelisäännöt on selkiytettävä, ennen kuin suuret ikäluokat tulevat ikään, jossa hoivan tarve alkaa nopeasti yleistyä.

Kiitämme TT-säätiötä rahoituksesta, joka on tehnyt tämän kirjan kirjoittamisen mahdolliseksi.

Elokuussa 2010

Jukka Lassila Tarmo Valkonen

SISÄLLYSLUETTELO

ESIPUHE

1	JOHDANTO JA YHTEENVETO	7
1.1	Valinnanvaraa riskien hallintaan	7
1.2	Johtopäätöksiä	10
2	IKÄÄNTYMISRISKIT YKSILÖN NÄKÖKULMASTA	12
2.1	Riskit ja varautuminen	12
2.2	Perhetyyppien kehityksestä	20
3	VAKUUTUSMARKKINOIDEN ROOLI JA TOIMINTA- EDELLYTYKSET IKÄÄNTYMISRISKIEN HALLINNASSA	26
3.1	Riskien vakuutettavuus ja riskejä koskeva informaatio	27
3.2	Yksityinen eläkevakuutus	30
3.3	Yksityinen terveystakuutus	33
3.4	Yksityinen hoivavakuutus	35
3.5	Ps-tilit	37
4	RISKIENHALLINTA JULKISEN TALOUDEN JA TALOUSPOLITIIKAN KANNALTA	39
4.1	Hyvinvointivaltion rooli	39
4.2	Hyvinvointivaltion mittakaava – julkiset hyvinvointimenot väestön ikääntyessä	42
4.3	Sosiaaliturvan ja -vakuutuksen organisoinnista ja ennustettavuudesta	45
4.4	Yksityinen julkisen täydentäjänä	46
4.5	Kannattaako julkisen sektorin tukea yksityistä varautumista?	47
5	JOHTOPÄÄTÖKSIÄ	49
	Liite 1 Perherakenteiden kehityspiirteitä kohorteittain	51
	Liite 2 Laskelma väestökijöistä riippuvista julkisista menoista	54
	Lähteet	59

1 Johdanto ja yhteenveto

1.1 Valinnanvaraa riskien hallintaan

Vanhuuden ajan taloudelliset riskit koskettavat vanhoja ihmisiä itseään ja mietityttävät kaikkia, joilla on ikääntyneitä perheenjäseniä ja lähisukulaisia. Suuri osa suomalaisista, luultavasti jopa enemmistö, joutuu vuosittain omakohtaisesti ottamaan kantaa siihen, miten menetellään hoivatarpeen kohdatessa tai terveysriskien toteutuessa tai miten kannattaisi varautua näiden riskien toteutumiseen tulevaisuudessa. Riskeille alttiiden ikääntyneiden ihmisten määrä tulee lisääntymään erittäin nopeasti lähivuosisikymmenien aikana. Siksi vanhuuden ajan taloudellisesta turvasta on tulossa yksi keskeisistä yhteiskunnallisista kysymyksistä.

Keskeiset vanhuuden ajan taloudelliset riskit liittyvät terveys- ja hoivapalvelujen rahoittamiseen. Myös totutun kulutustason ylläpitäminen voi lakisääteisistä eläkkeistä huolimatta olla ongelmallista, jos elää pitkään ja säästöt loppuvat. Taloudellisten riskien suuruuden arviointi on tavalliselle ihmiselle hyvin vaikeaa. Ensinnäkin on epävarmaa, toteutuuko riski tulevaisuudessa ylipäättään. Toiseksi on epävarmaa, kuinka suuria kustannuksia se toteutuessaan aiheuttaa. Kolmanneksi on epävarmaa, kuinka paljon julkinen sektori osallistuu riskin kantamiseen.

Julkisesti rahoitetut palvelut ja rahalliset tuet antavat ensisijaista turvaa terveys- ja hoivariskien toteutuessa. Suurta epävarmuutta liittyy kuitenkin siihen, mikä on näiden palvelujen ja muiden tukimuotojen kattavuus ja taso tulevaisuudessa. Tämä on viime aikoina tullut ilmeiseksi, kun taloudellisesti tiukoilla olevat kunnat ovat päättäneet leikata mm. vanhushoivaan liittyviä menojaan, esimerkiksi vähentämällä korvausta saavien omaishoitajien määrää. Kyselyjen mukaan myös eläkelupausten pitävyyttä tulevaisuudessa epäillään yleisesti.

Ikääntyneen yksilön mahdollisuudet reagoida taloudellisten riskien toteutuessa ovat vähäiset, jollei varautumista ole toteutettu etukäteen. Työtulojen hankkiminen on harvalle enää mahdollista. Omaehtoiseen varautumiseen etukäteen liittyy puolestaan vaikeita päätöksiä. Eläke- ja pääomatulojen sekä säästetyn varallisuuden riit-

tävyyttä ei ole helppo arvioida mm. elinikien jatkuvan pidentymisen vuoksi. Avioliittojen, erojen ja omaisten kuoleman vuoksi myöskään myöhäisen iän perhetilanteen vaikutusta riskien toteutumisen seurauksiin ja omaisten antaman avun saatavuuteen ei voida täysin ennakoita.

Keskeiset yksilöllisen taloudellisen varautumisen muodot ovat säästäminen ja vakuutukset. Molemmat edellyttävät tinkimistä kulutuksesta elinkaaren aiemmissa vaiheissa. Halutun eläkeiän aikaisen kulutustason varmistaminen vakuutuksilla edellyttää kuitenkin vähemmän tinkimistä työiän kulutuksesta kuin vastaavan turvan hankkiminen säästämällä. Tämä on voimakas vakuutuksia puoltava näkökohta.

Toinen asia, joka vaikuttaa säästämällä ja vakuutuksin toteutetun varautumisen keskinäiseen suuruuteen, on perintömotiivin suuruus. Henkilölle, joka pitää jälkeläisten kulutusta suuressa arvossa, ei ole suuri ongelma, vaikka oma varovaisuussäästäminen osoittautuisi tarpeettomaksi, kun riskit eivät toteudu. Säästöt jäävät silloin perinnöksi. Vakuutuksen arvo on kyseiselle henkilölle pienempi.

Tämän kirjan aiheena on ikääntyneiden ihmisten hyvinvoinnin ja riskien hallinnan taloudelliset edellytykset Suomessa. Taloudellisiin edellytyksiin kuuluvat instituutiot ja järjestelyt, joiden muodostamassa ympäristössä kansalaiset omia päätöksiään tekevät. Esimerkkejä näistä varautumisympäristöä muokkaavista tekijöistä ovat lakisääteinen eläkejärjestelmä, julkiset palvelut ja niiden rahoitus, säästämisen verotus ja vakuutusmarkkinoiden toimivuus. Tarkastelemme myös ikääntyneiden elinkaaren eri vaiheita, erityisesti kun jokin merkittävä riski, kuten hoivan tai terveydenhoidon välitön tarve toteutuu. Tällöin ihmisen aiempien päätösten seurauksena syntynyt tilanne, kuten varallisuus, vakuutusturva ja perhesuhteet, on osa taloudellisia edellytyksiä.

Hoito- ja hoivapalveluja tarvitaan tulevaisuuden Suomessa paljon nykyistä enemmän. Tämä johtuu sekä suurten ikäluokkien tulosta paljon palveluja käyttävään ikään että elinajan pitenemisestä. Pääkysymyksemme on, miten palvelut voidaan ja kannattaa rahoittaa. Miten eri rahoitustavat vaikuttavat yksilöiden hyvinvointiin? Voidaanko julkisen sektorin ikääntymismenojen kasvua rajoittaa, ilman että yksilöiden hyvinvointi heikkenee? Minkälaisia valintoja julkisten ikääntymismenojen ja yksilöiden hyvinvoinnin välillä on tehtävissä?

Julkinen talous on väline yksilöiden hyvinvoinnille. Pysyäkseen tehokkaana välineenä sen on itse oltava hyvässä taloudellisessa kunnossa. Siksi julkisten menopaineiden ja rahoitusmahdollisuuksien tarkastelu on välttämätön osa vanhuuden ajan riskejä pohdittaessa. Finanssikriisin jälkeinen julkisen talouden tilanne antaa aiheen olettaa, että julkisen sektorin rahoittamien ikääntymispalveluiden ja tulonsiirtojen kasvuvara ei ole suuri.

Viimeaikainen keskustelu työurien pidentymisestä liittyy sekä julkisen talouden rahoituksen vakauttamiseen että eläketurvan riittävyYTEEN. Pidemmät työurat kasvattaisivat valtion ja kuntien verotuloja ja vähentäisivät tulonsiirtomenoja. Ne myös suurentaisivat ansiosidonnaisia eläkkeitä, jotka tarjoavat vakuutusmuotoista turvaa pitkään elämisen ja puolison kuoleman varalta.

Jos ikääntymispalvelut rahoitetaan kasvavassa määrin vero-rahoilla, on vaarana, että verotuksen talouden toimintaa vääristävät vaikutukset nousevat niin suuriksi, että lopputuloksena ikääntyneidenkin hyvinvointi heikkenee. Jos taas rahoitusrasitetta siirretään kotitalouksille, on pohdittava erilaisten siirtotapojen hyvinvointi-, tulonjako- ja oikeudenmukaisuusvaikutuksia.

Yksi mahdollisuus on, että eri ikääntymismenot joutuvat julkisen talouden lujittamisessa vastakkain, kuten valtioneuvoston kanslian ikääntymisraportissa (Laine ym., 2009) pohditaan. Silloin joko lakisääteisiä eläkkeitä, terveysmenoja tai hoivamenoja leikataan. Ikääntymisraportissa eläkkeitä pidettiin näistä parhaiten turvattuna. Voitaisiin ajatella, että eläkkeillä rahoitettaisiin terveys- ja hoivamenoja nykyistä enemmän. Eläkkeet ovat kuitenkin sikäli tehoton rahoitusväline, että ne eivät kohdennu hoito- ja hoivapalvelujen tarpeen mukaan.

Entä jos julkisen talouden menokuria haettaessa terveysmenot ja hoivamenot joutuvat vastakkain? Tällaisessa valintatilanteessa monet seikat puhuvat sen puolesta, että julkisista hoivamenoista on helpompi tinkiä kuin terveysmenoista ja siirtää hoivan rahoitusvastuuta kansalaisille, ilman että kansalaisten hyvinvointi olennaisesti kärsii. Tätä käsittelemme luvussa 4. Sanottakoon kuitenkin heti, että vastuuta voidaan siirtää kansalaisille vain osittain. Julkisen sektorin on aina tarjottava kohtuulliseksi katsottu perusturva.

Terveysmenot voivat olla niin suuret monille että omaehtoinen säästäminen ei riitä, ja yksityiset terveyteen liittyvät vakuutusmarkkinat ovat varsin puutteelliset. Julkisten terveyspalvelujen täydentäminen omalla rahalla on toki toimiva mahdollisuus, mutta useimpien kuluttajien puutteellinen tietämys vaikeuttaa järkevien valintojen tekoa. Huonoilla valinnoilla voi lisäksi olla peruuttamattomia seurauksia.

Hoivan kustannukset ovat lähinnä asumiseen ja hoivahenkilökunnan palkkaukseen liittyviä. Tällaiset menot ovat periaatteessa jo paljon useamman ihmisen säästämismahdollisuuksien piirissä kuin terveysmenot. Myös vakuutusmarkkinoiden toimintaedellytykset ovat luultavasti paremmat. Vaikka riskien toteutumistodennäköisyydet ovat vaikeita arvioida, erilaiset hoivatarvetilanteet on etukäteen helpompi mieltää ja siten niihin voi helpommin varautua. Huonoksi havaittujen päätösten seuraukset ovat hoivan osalta luultavasti helpommin muutettavissa kuin epäonnistuneiden terveysvalintojen. Jos siis julkista hoivapalvelujen rahoitusta voisi tehokkaasti täydentää

omin varoin, voisi löytyä hyvä yhdistelmä kansalaisten hyvinvointia ja tiukkaa julkista taloudenpitoa.

Pyrkimys järjestää julkinen hoivapalvelujen rahoitus siten, että kansalaiset voisivat sitä joustavasti täydentää omilla rahoillaan, ei vielä rajaa käytännön toimintatapaa. Mahdollisuuksia on monia, ja niiden seuraukset eivät välttämättä ole suoraviivaisia. Kunnat yrittävät minimoida omia kustannuksiaan, esim. omaishoivan rahoituksessa, pyrkimällä siirtämään rahoitusrasitusta ihmisille, jotka ovat etukäteen varautuneet hoivamenoihin. Myös yksilöt käyttäytyvät strategisesti siinä mielessä, että kaikkia julkisen talouden etuuksia käytetään omien tavoitteiden mukaisesti eikä välttämättä julkisen vallan haluamalla tavalla. Hoivamenojen rahoitusta veroilla saatetaan kannattaa siksi, että oma varallisuus säilyisi perillisille. Asiakasmaksut ja ikääntyneiden varallisuuden huomioivat tuki- ja rahoitusmuodot on siksi syytä pohtia tarkoin.

Hoivapalveluja koskevia valintoja tarkastelemme samaan tapaan kuin muitakin valintoja, joita ihmiset kuluttajina tekevät. Osalle hoivan tarvisijoista tämä lähestymistapa sopii huonosti; he tarvitsevat hoivaa nimenomaan siksi, että eivät kykene tekemään päätöksiä. Hoivan tarve voi myös olla niin hallitseva, että omat valinnat eivät ainakaan välittömästi ole keskeisiä. Jotkut tutkijat, kuten Arajärvi ja Särkelä (2008, s. 204) korostavat hoivan tätä puolta – hädässä oleva ei ole kuluttaja, vaan hänen oikeutensa nousevat perusoikeuksista ja lainsäädännöstä. Tästäkin lähtökohdasta päästään siihen tulokseen, että hoivassa on aina oltava perusturva tarjolla kaikille. Nähdäksemme suuressakin hoivan tarpeessa olevalle kannattaa pyrkiä mahdollistamaan omia valintoja niin paljon kuin olosuhteet sallivat. Hoivan tarvisijat ovat lisäksi ehkä tehneet hoivaa koskevia varautumispäätöksiä aiemmin, tai heidän edunvalvojansa tekee niitä heidän puolestaan. Mitään ristiriitaa ei pitäisi näiden lähestymistapojen välillä olla, ja yksilöiden hyvinvoinnin näkökulmasta molempia tarvitaan.

1.2 Johtopäätöksiä

Kirjan keskeiset johtopäätökset ovat:

1. Yksityisellä varautumisella on julkista turvaa täydentävä rooli, niin eläkkeiden, vanhuuden hoivatarpeen kuin terveysmenojenkin suhteen.
2. Täydentävä rooli voi olla yksilön kannalta hyvin merkittävä. Se lisää hyvinvointia ja antaa valinnanmahdollisuuksia. Kaikki eivät täydennystä kuitenkaan tarvitse tai halua.
3. Vakuutusmuotoinen varautuminen olisi tehokkaampaa kuin säästäminen, erityisesti pitkän eliniän ja hoivariski-en toteutumisen osalta. Eläkevakuutusten markkinat ovat

kuitenkin Suomessa kehittymättömät ja hoivavakuutuksia ei täällä ole saatavilla. Esimerkiksi Ranskassa ja Yhdysvalloissa hoivavakuutuksia kuitenkin on.

4. Eläkevakuutusmarkkinoiden kehittäminen edellyttäisi verotuen sitomista myöhäisessä iässä voimaan tulevaan elinaikaiseen vakuutukseen. Se voitaisiin rahoittaa esimerkiksi ps-tileillä tai kertamaksuisesti varallisuutta purkamalla. Nykyiset ps-tileihin liittyvät nostoikärajat ovat liian matalat vanhuusajan hoivatarpeiden kannalta. Ne ovat liian matalat myös pitkään elämisen riskin kannalta.
5. Yksityisten hoivavakuutusten syntyä helpottaisi, jos julkinen lupaus hoivasta olisi nykyistä täsmällisempi ja ennakoitavampi. Julkisen sektorin tarjoamat etuudet ja niiden saamiseen liittyvät ehdot voitaisiin määritellä lainsäädännöllä. Myös palvelusetelien käytön laajeneminen selkeyttäisi kuvaa lupauksen suuruudesta.
6. Perhetilanteella on suuri merkitys vanhuuden ajan riskien suuruuden kannalta. Yksinasuva hyötyy vakuutusmuotoisesta varautumisesta enemmän kuin perheellinen. Tämä koskee sekä hoivatarvetta että pitkää elinikää.
7. Yksinasuvien ikäänntyneiden määrä kasvaa aiempaa nopeammin. Vuonna 2039 arvioidaan olevan 60–79 -vuotiaita yksinasuvia lähes 100 000 enemmän kuin nyt. Myös 80 vuotta täyttäneiden yksinasuvien määrä kasvaa koko ajan, ja kasvu nopeutuu 15 vuoden kuluttua suurten ikäluokkien tultua tähän ikään. Yksinasuvia 80 vuotta täyttäneitä naisia arvioidaan vuonna 2039 olevan 130 000 henkeä enemmän kuin nyt, ja saman ikäryhmän yksinasuvia miehiä 86 000 henkeä enemmän kuin nyt. Yksinasumisen suhteellinen osuus ei kuitenkaan olennaisesti muutu 2000-luvun alun tasolta.
8. Varautuminen vanhuuden ajalle on vaativa tehtävä. Useissa tutkimuksissa on todettu, että hyvin koulutetut suunnittelevat enemmän tulevaisuutta ja ovat varautuneet paremmin vanhuuden ajan menojen varalle säästämällä ja vakuutuksilla. Rahoitusmarkkinoita ja vakuutuksia koskevan tiedon lisääminen olisi syytä asettaa yhdeksi koulutuspolitiikan tavoitteeksi.