

Helka Hytti, Pirjo Ylöstalo ja Esko Ruhanen

Työkyvyttömyyseläkkeissä virta vie entistä enemmän kansaneläkkeelle

Helsinki 2006

Kirjoittajat

Helka Hytti, johtava tutkija, Kela, tutkimusosasto
helka.hytti@kela.fi

Pirjo Ylöstalo, suunnittelija, Kela, aktuaari- ja tilasto-osasto
pirjo.ylostalo@kela.fi

Esko Ruhanen, pääsuunnittelija, Kela, aktuaari- ja tilasto-osasto
esko.ruhanen@kela.fi

SISÄLLYS

1. Selvityksen tausta ja tavoite.....	5
2. Eläkkeelle siirtymisen kehitys kansan- ja työeläkkeissä	6
3. Kuntoutustuet – osuus alkaneista eläkkeistä, päättyminen ja kesto.....	16
4. Eläkehakemukset ja hylkäysosuudet	23
5. Yhteenveto ja johtopäätöksiä.....	28

1. Selvityksen tausta ja tavoite

Työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyminen on lisääntynyt Suomessa selvästi 1990-luvun lopulta lähtien. Samalla on myös eläkeratkaisujen hylkäysosuus kasvanut ja uusista eläkkeistä entistä suurempi osuus on myönnetty määräaikaisina kuntoutustukina. Nämä havainnot koskevat sekä kansan- että työeläkejärjestelmää. Yhtenä piirteenä viime vuosien kehityksessä on ollut myös se, että uusista työkyvyttömyyseläkkeen saajista entistä suurempi osuus saa kansaneläkettä joko yhdessä työeläkkeen kanssa tai on siirtynyt kansaneläkkeelle vailla minkäänlaista työhistoriaa.

Edellä kuvatut kehityssuunnat ovat olleet monelta kannalta niiden tavoitteiden ja odotusten vastaisia, joihin eläkejärjestelmän uudistuksilla on pyritty viime vuosikymmenen puolivälistä lähtien. Vuonna 1996 kansaneläke muutettiin työeläkkeestä riippuvaksi vähimmäiseläkkeeksi. Tämän seurauksena kansaneläkkeen esiintyvyyden oletettiin vähenevän ajan myötä, paitsi vanhuuseläkkeissä, myös työkyvyttömyyseläkkeissä työeläkkeiden kattavuuden ja tason paranemisen myötä. Vuonna 1996 toteutettiin uudistuksia myös työkyvyttömyyseläkkeiden myöntökäytännöissä. Entinen määräaikainen työkyvyttömyyseläke muutettiin kuntoutustueksi, jonka myöntäminen edellyttää aina erityisen hoito- ja kuntoutussuunnitelman laatimista. Samalla asetettiin tavoitteeksi, että eläkkeen jatkopäätökset rajoitettaisiin yleensä yhteen kertaan, minkä jälkeen eläke joko muuttuisi toistaiseksi myönnetyksi työkyvyttömyyseläkkeeksi tai päättyisi kokonaan. Vuoden 1996 uudistusten yhteydessä muutettiin myös työkyvyn arviointia siten, että arvioinnissa alettiin painottaa entistä enemmän mahdollisuutta käyttää jäljellä olevaa työkykyä, kun aiemmin painopiste oli ollut työhön kykenemättömyyden osoittamisessa. Vuonna 1999 toteutettiin kansaneläke- ja kuntoutuslainsäädännön uudistukset, joilla alle 18-vuotiaat nuoret vammaiset ohjataan ensisijaisesti ammatilliseen kuntoutukseen eläkkeelle siirtymisen sijasta. Vuonna 2002 ikäraja nostettiin 20 vuoteen.

Eläkehakemusten ja eläkkeelle siirtymisen lisääntyminen 2000-luvun alussa voidaan toisaalta nähdä suorana seurauksena viranomaistoimin harjoitetusta politiikasta, jonka avulla pitkäaikaistyöttömistä ja kuntien sosiaalitoimen asiakkaista on seulottu esiin potentiaalisesti työkyvyttömiä henkilöitä. Suurimpana yksittäisenä hankkeena on ollut työhallinnon piirissä käynnissä oleva ”eläkemahdollisuuksien selvittäminen” eli ELMA-hanke. Muita vastaavanlaisia hankkeita ja aktiivitoimenpiteitä, joissa vajaakuntoisten ja sosiaalisesti moniongelmaisten elämäntilanne ja mahdollinen työkyvyttömyys ovat tulleet esiin, ovat mm. Helsingissä ja Turussa sekä monissa muissa kunnissa toteutetut sosiaalihuollon asiakkaiden työkyvyn seulonnat sekä työhallinnon, Kelan ja kuntien yhdessä järjestämä kuntouttava työtoiminta. Yhä uusia ryhmiä on ohjattu työkykyä kartoittaviin tutkimuksiin. Uusimpana hankkeena on alkamassa ns. vankilaprojekti. Eri hankkeissa tehtyjen työkyvyn arvioiden eläkehakemusten määrästä ei ole saatavissa kokonaiskuvaa. Tarkempia tilastoja on käytettävissä vain työhallinnon ELMA-hankkeesta, jonka kautta jätettyjä eläkehakemuksia oli ratkaistu vuoden 2005 kesäkuuhun mennessä yhteensä 8 200. Niistä hylkäyksiä oli kolmasosa.

Tässä katsauksessa tarkastellaan työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymisen, kuntoutustukia koskevien käytäntöjen sekä eläkehakemusten hylkäysosuuden kehityssuuntia viime vuosikymmenen lopulta lähtien kansaneläkejärjestelmän näkökul-

masta. Tavoitteena on ennen kaikkea tarkentaa kuvaa eri järjestelmien roolista ja kansaneläkejärjestelmän erityispiirteistä viime vuosina havaitussa työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyjien määrän ja myöntökäytäntöjen muutoksissa. Tarkastelun aikajänne vaihtelee tilastojen saatavuuden ja vertailukelpoisuuden mukaan. Selvityksen aineistoina ovat Suomen eläkkeensaajia koskeva ETK:n ja Kelan yhteistilasto, Kelan SOVAKA-tietokanta sekä yksilötason tilastointirekisterit. Työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymistä tarkastellaan työ- sekä kansaneläkejärjestelmä huomioon ottaen. Muutoin tarkastelut kattavat vain kansaneläkejärjestelmän. Kelan eläkkeitä koskevia tuloksia verrataan kuitenkin keskeisimmiltä osiltaan työeläkkeitä koskeviin vastaaviin tietoihin.

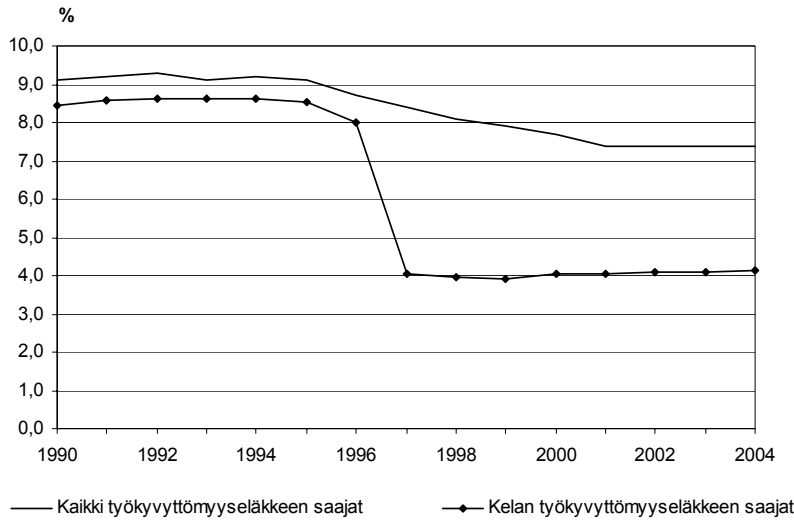
2. Eläkkeelle siirtymisen kehitys kansan- ja työeläkkeissä

Eläkkeiden kehitystä kuvataan yleensä kahdella eri periaatteella, varanto- ja virtatietoina. Varantotietoja ovat tietyllä hetkellä voimassa olevia eläkkeitä eli eläkekantaa kuvaavat tiedot ja virtatietoja uusia ja päättyneitä eläkkeitä kuvaavat tiedot. Voimassa olevista eläkkeistä on ollut käytettävissä kaikki eläkejärjestelmät kattava yhteistilasto vuodesta 1980 alkaen. Uusista työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyjistä vastaava yhteistilasto on saatavissa vasta vuodesta 2000 lähtien. Vuoteen 1995 asti Kelan uudet työkyvyttömyyseläkkeet olivat järjestelmän universaalien luonteen takia riittävän hyvä likiarvo uusien työkyvyttömiä määrälle koko väestössä. Vuodesta 1996 alkaen ETK on laatinut kaikki eri työeläkejärjestelmät kattavaa yhteistilastoa uusista työkyvyttömyyseläkkeen saajista.

Työkyvyttömyyseläkkeellä oleva väestö 1990–2004

Tämän katsauksen taustaksi on kuviossa 1 esitetty aluksi eri vuosien lopussa työkyvyttömyyseläkkettä saaneiden eli eläkekannan kehitys suhteessa työikäiseen väestöön vuodesta ETK:n ja Kelan yhteistilaston valossa. Luvut kuvaavat vähintään yhdestä järjestelmästä työkyvyttömyyseläkkettä saaneita henkilöitä. Kuvio osoittaa, että työkyvyttömyyseläkkeiden yleisyys väestössä pieneni huomattavasti 1990-luvun alkuvuosien jälkeen ja on sen jälkeen vuosina 2001–2004 pysynyt 7,4 prosenttina työikäisestä väestöstä. Työkyvyttömyyseläkkeiden määrän vähenemisessä tärkeä selittäjä on yksilöllisen varhaiseläkkeen asteittainen lakkauttaminen. Silti väheneminen on ollut merkittävää, kun otetaan huomioon samaan aikaan tapahtunut työikäisen väestön ikärakenteen vanheneminen. Työkyvyttömiä määrän väheneminen ei kuitenkaan koske kansaneläkkeen saajia, joiden osuus työikäisistä on pohjaosan poistamisen jälkeen ollut jopa hienoisessa kasvussa. Eläkevähenteisen kansaneläkkeen saajia oli 1990-luvun lopussa puolet kaikista työkyvyttömistä, mutta vuonna 2004 osuus oli kasvanut 56 prosenttiin.

Kuvio 1. Työkyvyttömyyseläkkeensaajien osuus 16–64-vuotiaasta väestöstä, %.

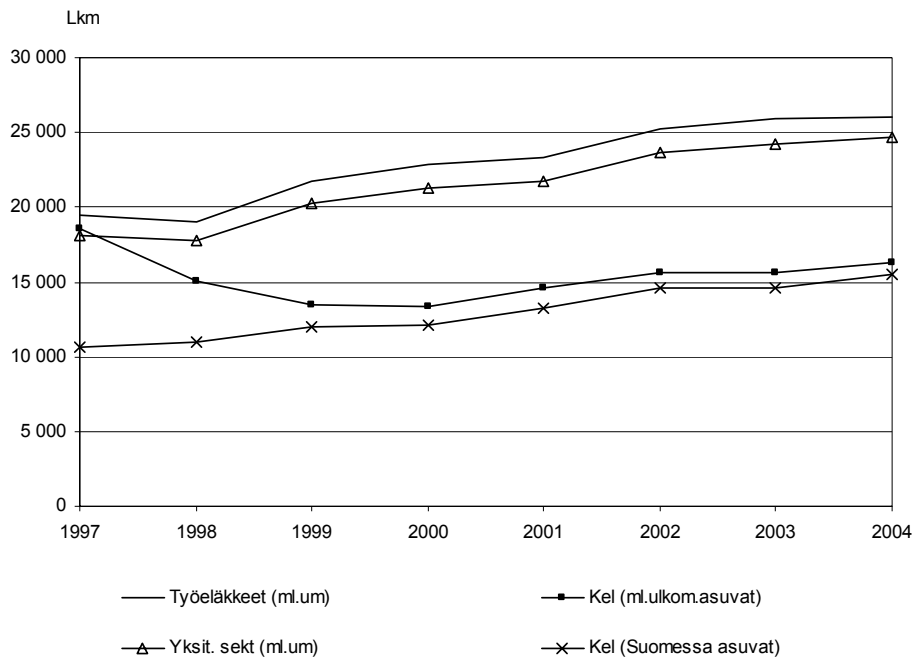


Lähteet: Tilasto Suomen eläkkeensaajista 1990–2004; Kelan SOVAKA-tietokanta.

Työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyneiden lukumäärät

Kuviossa 2 tarkastellaan uusien työkyvyttömyyseläkkeensaajien lukumäärän kehitystä eri eläkejärjestelmissä vuosina 1997–2004. Vaikka muutokset näyttävät silmämääräisesti tarkastellen melko samanlaisilta, on työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyneiden suhteellinen lisäys ollut kuitenkin huomattavasti nopeampaa kansaneläkejärjestelmässä kuin työeläkejärjestelmässä. Kelan eläkkeelle siirtyneiden määrä oli kasvanut vuosina 1997–2004 noin 46 %, kun työeläkkeissä kasvua oli 33 %. Tällä vuosikymmenellä uusien kansaneläkkeensaajien määrä oli lisääntynyt 27 %, mutta työeläkkeen saajien määrä 14 %. Yksityisen sektorin uudet eläkkeensaajat vastaavat pitkälti kaikkia työeläkkeen saajia, koska useimmilla ihmisillä on jossakin työuransa vaiheessa ollut myös (vähintään vapaakirjaan oikeuttava) työsuhde yksityisellä sektorilla. Uusien eläkkeensaajien määrän kasvu on ollut yksityisellä puolella kuitenkin jonkin verran nopeampaa kuin koko työeläkejärjestelmässä keskimäärin.

Kuvio 2. Työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyneet kansan- ja työeläkejärjestelmistä 1997–2004 (sisältää YVE:n).



Lähteet: Suomen työeläkkeen saajat 1997–2004; www.etk.fi; Kelan SOVAKA-tietokanta.

Taulukoissa 1 ja 2 sekä kuvioissa 4–6 tarkastellaan eläkkeelle siirtyneiden määrän ja eläkkeiden alkavuuden muutoksia erityisesti sen kannalta, miten uudet työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyneet ovat 2000-luvulla jakautuneet kahden pääeläkejärjestelmän eli työeläkkeiden ja kansaneläkkeiden kesken. Lähteenä on käytetty Eläketurvakeskuksen ja Kelan yhteistilastoa, jossa eläkkeelle siirtyjäksi katsotaan henkilö, joka ei ole kahteen vuoteen saanut eläkettä työ- eikä kansaneläkejärjestelmästä ja joka on alkanut saada vähintään yhtä työkyvyttömyyseläkettä kyseisenä vuonna. Tilastossa työ- ja kansaneläkkeen alkaminen voi ajoittua eri vuosille, mutta uusien eläkkeensaajien kokonaismäärään henkilö lasketaan sinä vuonna, jona ensimmäinen eläke alkoi. Vuoden vaihteen viiveet aiheuttavat epätarkkuutta järjestelmien vertailuun, jos työ- ja kansaneläkkeen alkaminen kohdistuu tilastossa eri vuosille. Kuitenkaan ei ole syytä olettaa, että tästä aiheutuisi systemaattista virhettä kehityssuuntien kuvaamisessa eli sen kysymyksen selvittämisessä, miten työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymisen lisääntyminen on kohdentunut pelkkää työeläkettä saaviin ja kansaneläkettä saaviin ja missä määrin lisäys koskee myös niitä, joilla on oikeus pelkkään kansaneläkkeeseen.

Taulukosta 1 ilmenee, että uusien työkyvyttömyyseläkkeensaajien vuotuinen määrä kasvoi vuosina 2000–2004 noin 4 000 henkilöllä (23 100:sta 27 200:aan) eli 17 %. Vuonna 2000 eläkkeelle siirtyneistä vähän yli puolet oli kansaneläkkeen saajia ja lähes puolet oli kerryttänyt työeläkettä siinä määrin, että eläke myönnettiin pelkästään työeläkejärjestelmästä. Vuoteen 2004 mennessä pelkälle työeläkkeelle siirtyneiden määrä oli kasvanut 8 % mutta kansaneläkettä saavien määrä 26 %. Suhteellisesti eniten oli kasvanut pelkkään kansaneläkkeeseen oikeutettujen

joukko (67 %). Pelkästään kansaneläkettä saavia oli uusista eläkkeelle siirtyjistä tilaston mukaan vuonna 2000 yhteensä 1 100 mutta vuonna 2004 jo 1900. (Toisaalta on otettava huomioon, että edellä kuvatut aikaviiveet saattavat aiheuttaa tässä suhteellisen pienessä joukossa enemmän heilahtelua kuin kahden pääjärjestelmän välistä jakaumaa koskevissa luvuissa).

Taulukko 1. Työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyneet sukupuolen ja eläkejärjestelmän mukaan vuosina 2000 ja 2004 (Suomessa asuvat henkilöt, yve-eläkkeet ml).

	Kaikki	Pelkkä tyel	Kel yht	Pelkkä kel
Molemmat sukupuolet				
2000	23 125	11 204	11 921	1 133
2004	27 159	12 144	15 015	1 897
Muutosindeksi 2000 = 1,00	1,17	1,08	1,26	1,67
Miehet				
2000	12 268	6 564	5 704	611
2004	14 509	7 236	7 273	1 000
Muutosindeksi 2000 = 1,00	1,18	1,10	1,28	1,64
Naiset				
2000	10 857	4 640	6 217	522
2004	12 650	4 908	7 742	897
Muutosindeksi 2000 = 1,00	1,17	1,06	1,25	1,72

Lähde: Tilasto Suomen eläkkeensaajista (ETK / Kela).

Miesten ja naisten välillä on tarkasteluvuodesta riippumatta selvä ero siinä, miten uudet eläkkeensaajat ovat jakautuneet pelkästään työeläkettä saaviin ja kansaneläkkeen saajiin. Vuonna 2000 työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyneistä naisista selvä enemmistö (57 %) oli oikeutettu kansaneläkkeeseen työeläkkeen pienuuden takia, kun taas miehistä kansaneläkettä sai alle puolet. Tällä vuosikymmenellä havaittu työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymisen lisääntyminen ja lisäyksen kohdistuminen erityisesti kansaneläkkeisiin koskee taulukon 1 mukaan yhtäläillä miehiä kuin naisiakin. Merkittävää on havaita, että pelkälle kansaneläkkeelle siirtyneistä enemmistö on ollut kumpanakin tarkasteluvuonna miehiä, vaikkakin ero näyttää jonkin verran kaventuneen 2000-luvun alkuvuosina.

Taulukossa 2 on kuvattu eläkkeelle siirtyjien määrän kehitystä vuosina 2000–2004 eläkkeen myöntöperusteena olevan sairauden mukaan. Tarkasteltavana ovat kaikki uudet työkyvyttömyyseläkkeen saajat sekä erikseen pelkän työeläkkeen ja kansaneläkkeen saajat. Pelkälle kansaneläkkeelle siirtyneet on jätetty pois pieniin lukuihin sisältyvän sattumanvaraisuuden takia. Taulukosta ilmenee ensinnäkin, että uusien työkyvyttömyyseläkkeensaajien yhteismäärä on kasvanut runsaalla viidenneksellä mielenterveyden häiriöissä, hermoston sairauksissa sekä TULE-sairauksissa. Kasvaimissa sekä vammoissa ja myrkytyksissä kasvua on vajaa viidennes. Verenkiertoelinten sairauksissa eläkkeelle siirtyminen ei ole lisääntynyt

lainkaan. Mielenterveyden häiriöiden pääryhmässä suhteellinen kasvu on odotetusti suurta alkoholin ja huumeiden aiheuttamissa elimellisissä vaurioissa (44 %) sekä mielialahäiriöissä (23 %). Suhteellinen lisäys on kaikkein suurin älyllisessä kehitysvammaisuudessa (71 %). Kehitysvammaisuuden perusteella myönnettyjen eläkkeiden lisääntyminen johtunee suurelta osin ”nuoren kuntoutusrahan” eläkkeiden alkavuutta vähentävästä vaikutuksesta vuonna 2000. Sama saattaa koskea myös skitsofreniaa.

Taulukko 2. Työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyneet eläkejärjestelmän ja sairauden mukaan, lukumäärät vuonna 2004 ja muutosindeksit vuodesta 2000 (Suomessa asuvat, yve-eläkkeet mi).

Sairaus	Eläkkeelle siirtyneitä 2004			Muutosindeksi 2004/2000		
	Kaikki	Pelkkä tyel	Kel yht	Kaikki	Pelkkä tyel	Kel yht
Kaikki sairaudet	27 159	12 144	15 015	1,17	1,08	1,26
II Kasvaimet	1 671	931	740	1,16	1,14	1,19
V Mielenterveyden häiriöt	9 032	2 505	6 527	1,23	0,97	1,37
VI Hermoston sairaudet	1 916	774	1 142	1,22	0,99	1,45
IX Verenkiertoelinten sairaudet	2 340	1 260	1 080	0,99	0,95	1,05
XIII TULE-sairaudet	8 194	4 647	3 547	1,21	1,23	1,18
XIX Vammat ja myrkytykset	1 549	743	806	1,17	1,17	1,17
Muut pääryhmät	2 457	1 284	1 173	1,08	1,01	1,17
<i>Mielenterveyden häiriöistä:</i>						
Alkoholin ja huumeiden aiheuttamat elimelliset vauriot	760	28	732	1,44	0,32	1,66
Skitsofrenia	1 520	124	1 396	1,10	0,57	1,20
Mielialahäiriöt	5 066	2 086	2 980	1,23	1,05	1,39
Neuroottiset häiriöt	583	178	405	1,10	0,90	1,23
Älyllinen kehitysvammaisuus	471	0	479	1,71	0,00	1,76

Lähde: Tilasto Suomen eläkkeensaajista (ETK / Kela).

Työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyneiden lisäys on taulukon 2 mukaan kohdentunut eri sairausryhmissä hyvin eri tavoin yhtäältä kansaneläkettä saaviin ja toisaalta pelkästään työeläkettä saaviin. Kansaneläkkeissä ovat lisääntyneet erityisesti hermoston sairaudet (45 %) ja mielenterveyden häiriöt (37 %). Muissa sairausryhmissä kasvua on 17–19 %, lukuun ottamatta verenkiertoelinten sairauksia, joissa kasvua on vain 5 %. Mielenterveyden häiriöiden pääryhmässä uusien kansaneläkkeiden määrä on lisääntynyt suhteellisesti eniten jo edellä mainituissa älyllisessä kehitysvammaisuudessa (76 %), alkoholin ja huumeiden aiheuttamissa elimellisissä sairauksissa (66 %) ja mielialahäiriöissä (39 %). Skitsofreniaa sairastavien määrä on uusissa kansaneläkkeen saajissa lisääntynyt 20 %. Suunnilleen saman verran on kasvua myös neuroottisissa häiriöissä (23 %).

Pelkälle työeläkkeelle siirtyjissä havaittu yhteensä noin 8 prosentin lisäys vuosina 2000–2004 on koskenut lähinnä TULE-sairauksia (lisäystä 23 %), vammoja ja

myrkytyksiä (17 %) ja kasvaimia (14 %). Uusien mielenterveyseläkkeiden määrä on pelkän työeläkkeen saajilla jonkin verran vähentynyt, pientä kasvua on havaittavissa vain mielialahäiriöissä (5 %). Vähennemässä ovat myös hermoston sairaudet sekä verenkiertoelinten sairaudet.

Eläkkeiden alkavuuden muutos

Sairaudesta johtuva työhön kykenemättömyys on voimakkaasti ikäsidonainen ilmiö ja siksi eläkkeelle siirtyneiden määrän muutoksia on aina tarkasteltava myös suhteessa vastaavan ikäiseen ilman eläkettä olevaan väestöön (riskiväestöön). Näitä väestöllisiä suhdelukuja kutsutaan *eläkkeiden alkavuudeksi* tai *työkyvyttömyyden ilmaantuvuudeksi*. Taulukossa 3 tarkastellaan ensin työkyvyttömyyden ilmaantuvuutta työikäisen väestön eri ikäryhmissä vuosina 2000 ja 2004 ottaen huomioon kaikki kansan- ja/tai työeläkejärjestelmästä eläkettä saaneet. Sen jälkeen kuvioissa 3–5 kuvataan ikäryhmittäin, miten tämä kokonaisalkavuus on jakautunut pelkästään työeläkettä saaviin ja kansaneläkkeen saajiin. Kaikissa tarkasteltavissa ryhmissä (pelkkä työeläke, kansaneläkkeet yhteensä ja vain kansaneläke) jakajana on vastaavan ikäinen ei-eläkkeellä oleva väestö. Tarkastelu kuvaa siis eri vuosien kokonaisalkavuuden (kansan- ja/tai työeläke) jakautumista ko. ryhmien välillä.

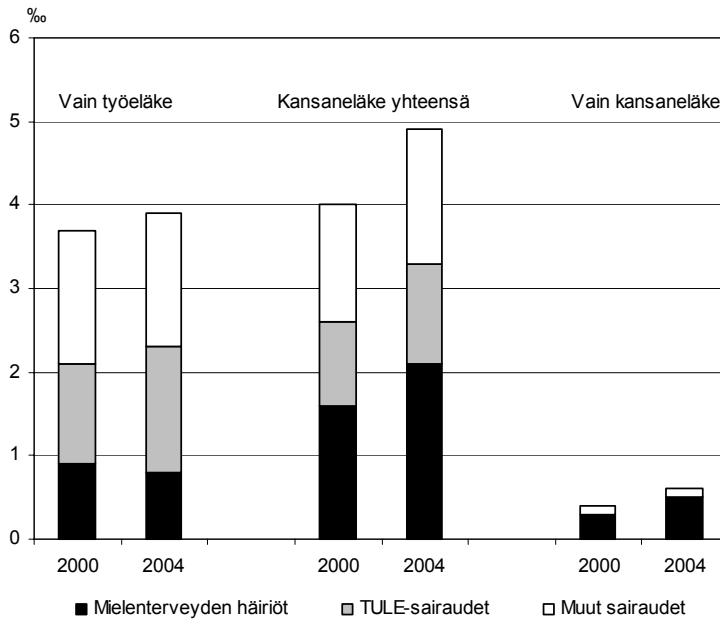
Taulukko 3. Työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyneiden lukumäärä ja osuudet ei-eläkkeellä olevasta väestöstä ikäryhmittäin vuosina 2000 ja 2004.

	Kaikki	16–34	35–44	45–54	55–59	60–64
Lukumäärä						
2000	23 125	2 112	3 070	8 846	6 030	3 067
2004	27 159	2 906	3 255	8 762	8 129	4 107
Muutosindeksi 2000 = 1,00	1,17	1,38	1,06	0,99	1,35	1,34
Osuus ei-eläkkeellä olevasta väestöstä, %						
2000	7,6	1,7	4,2	11,7	24,8	45,7
2004	8,9	2,4	4,6	12,3	24,5	42,4
Muutosindeksi 2000 = 1,00	1,17	1,41	1,10	1,05	0,99	0,93

Lähde: Tilasto Suomen eläkkeensaajista (ETK / Kela).

Työikäisessä 16–64-vuotiaassa väestössä työkyvyttömyyseläkkeiden iän suhteen vakioimaton alkavuus kasvoi 7,6 promillesta 8,9 promilleen vuosina 2000–2004. Eläkkeiden alkavuus oli kasvanut selvästi kaikissa alle 55-vuotiaissa ikäryhmissä ja kasvu oli sitä suurempaa mitä nuoremasta ikäryhmästä oli kyse. Työkyvyttömyyden ilmaantuvuus oli pienentynyt ainoastaan 60–64-vuotiaiden ikäryhmässä.

Kuvio 3. Työkyvyttömyyseläkkeiden alkavuus (%) 16–64-vuotiaassa väestössä eläkejärjestelmän ja sairauden mukaan vuosina 2000 ja 2004.

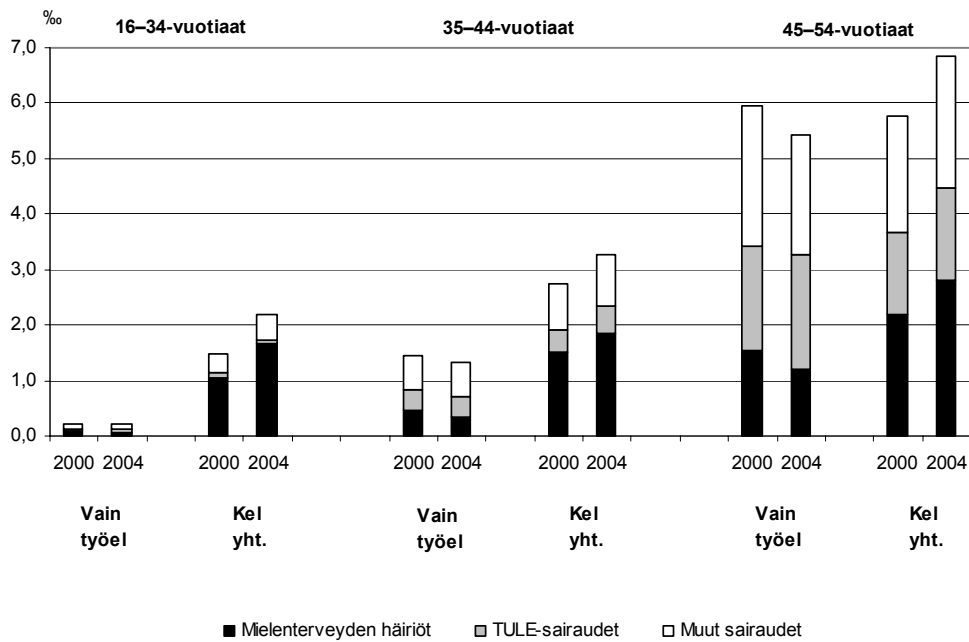


Lähde: Tilasto Suomen eläkkeensaajista (ETK / Kela).

Kuvion 3 mukaan pelkän työeläkkeen ilmaantuvuus kasvoi tarkastelujaksolla 3,7 promillesta 3,9 promilleen, ja kasvu selittyi lähinnä TULE-sairauksista. Vastaavasti kansaneläkkeen alkavuus kasvoi 4,0 promillesta 4,9 promilleen, missä valtaosa kasvusta selittyy mielenterveyden häiriöistä. Pelkän kansaneläkkeen ilmaantuvuus puolestaan kasvoi 0,4 promillesta 0,6 promilleen. Tämä joukko koostui molempina vuosina lähes kokonaan mielenterveyden häiriöitä sairastavista.

Kuviossa 4 kuvataan pelkän työeläkkeen ja kansaneläkkeen alkavuuksien kehitystä ikäryhmittäin alle 55-vuotiaassa väestössä. Kuvio osoittaa ensinnäkin, että kansaneläkkeen alkavuus on kasvanut huomattavasti kaikissa eri ikäryhmissä ja kasvu johtuu pääasiassa mielenterveyden häiriöistä. Vastaavasti pelkälle työeläkkeelle siirtyjiä on ollut ikäryhmän kokoon suhteutettuna aiempaa vähemmän ja väheneminen johtuu ensisijaisesti mielenterveyden häiriöistä.

Kuvio 4. Työkyvyttömyyseläkkeiden alkavuus (%) ikäryhmittäin alle 55-vuotiaassa väestössä eläkejärjestelmän ja sairauden mukaan vuosina 2000 ja 2004.



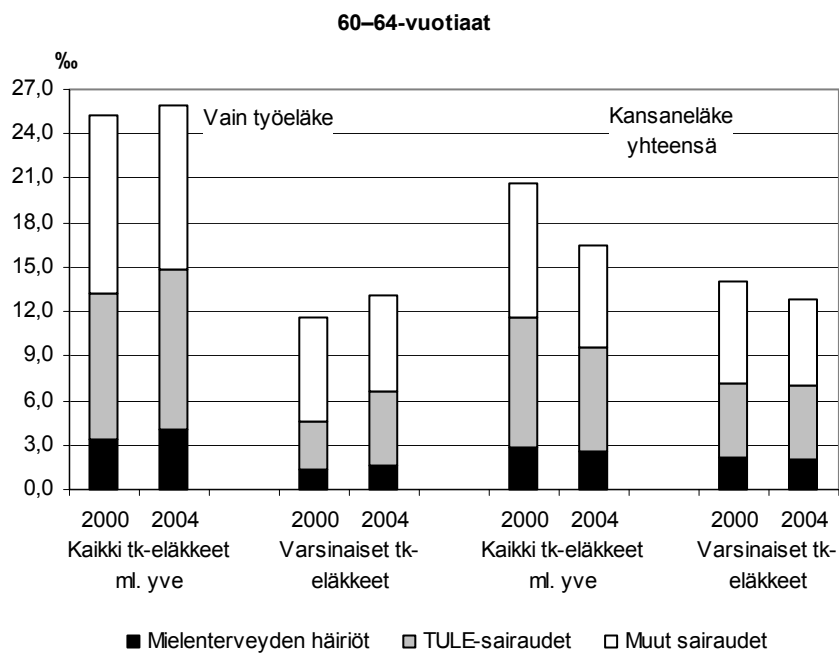
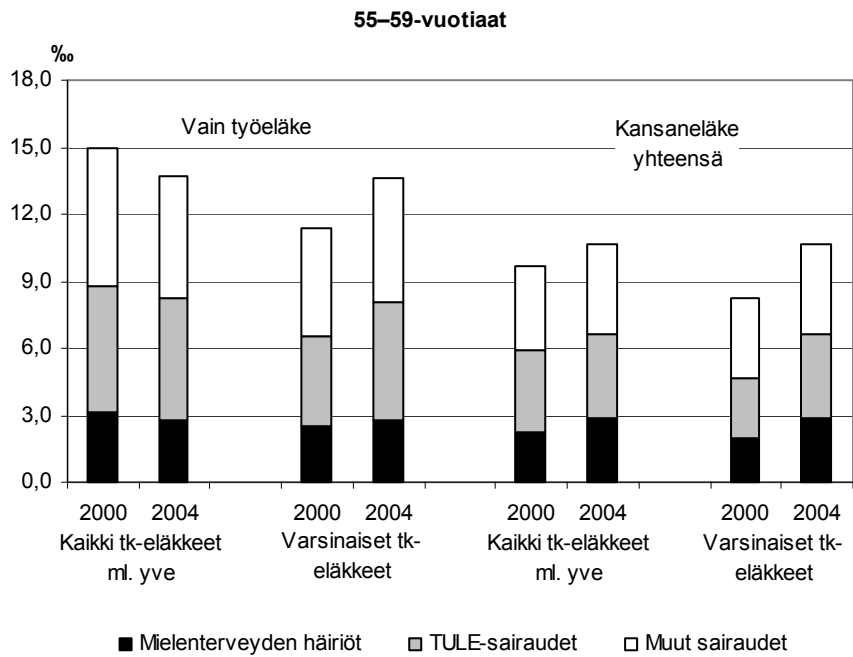
Lähde: Tilasto Suomen eläkkeensaajista (ETK / Kela).

Kuviossa 5 tarkastellaan vielä erikseen työkyvyttömyyden ilmaantuvuutta ”varhaiseläkeikäisessä” väestössä. Pelkän työeläkkeen ja kansaneläkkeen alkavuuksiin muutosta kuvataan yhtäältä yksilölliset varhaiseläkkeet mukaan lukien ja toisaalta ottaen huomioon vain varsinaiset työkyvyttömyyseläkkeet. Yksilölliset varhaiseläkkeet mukaan ottaen on kehitys 55–59-vuotiaiden ikäryhmässä ollut samansuuntaista kuin nuoremmissakin ikäryhmissä: pelkän työeläkkeen alkavuus on pienentynyt ja kansaneläkkeen alkavuus kasvanut. Erona nuorempiin ikäryhmiin on, että muutokset jakautuvat tasaisemmin eri sairausryhmiin. Kun tarkasteluun otetaan vain varsinaiset työkyvyttömyyseläkkeet (ilman YVE-eläkkeitä), on alkavuudessa selvää kasvua myös pelkän työeläkkeen saajissa.

Muista poikkeava ikäryhmä olivat 60–64-vuotiaat, joilla pelkän työeläkkeen alkavuus oli hivenen kasvanut siinäkin tapauksessa, että yksilölliset varhaiseläkkeet otetaan mukaan tarkasteluun. Tämä oli myös ainoa ikäryhmä, jossa kansaneläkkeen alkavuus oli pienentynyt, ja jossa mielenterveyden häiriöillä oli melko vähäinen rooli työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymisessä.

Yhteenvedon voidaan todeta, että työkyvyttömyyseläkkeiden alkavuuden kasvu on koskenut vuosina 2000–2004 melkein pelkästään sellaisia eläkkeensaajia, joilla on oikeus työeläkkeen lisäksi myös kansaneläkkeeseen, tai jotka eivät saa lainkaan työeläkettä. Aivan erityisesti nämä havainnot koskevat mielenterveyden häiriöiden perusteella myönnettyjä eläkkeitä, jotka ovat lisääntyneet eniten.

Kuvio 5. Työkyvyttömyyseläkkeiden alkavuus (%) 55–64-vuotiaassa väestössä eläkejärjestelmän, sairauden ja eläkelajin mukaan vuosina 2000 ja 2004.

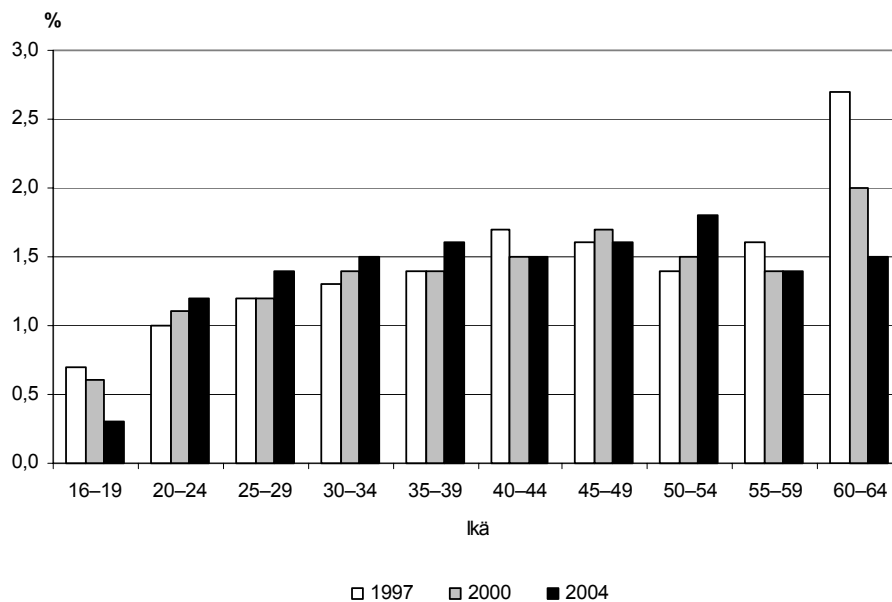


Lähde: Tilasto Suomen eläkkeensaajista (ETK / Kela).

Ilman työuraa työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyneiden osuus väestöstä

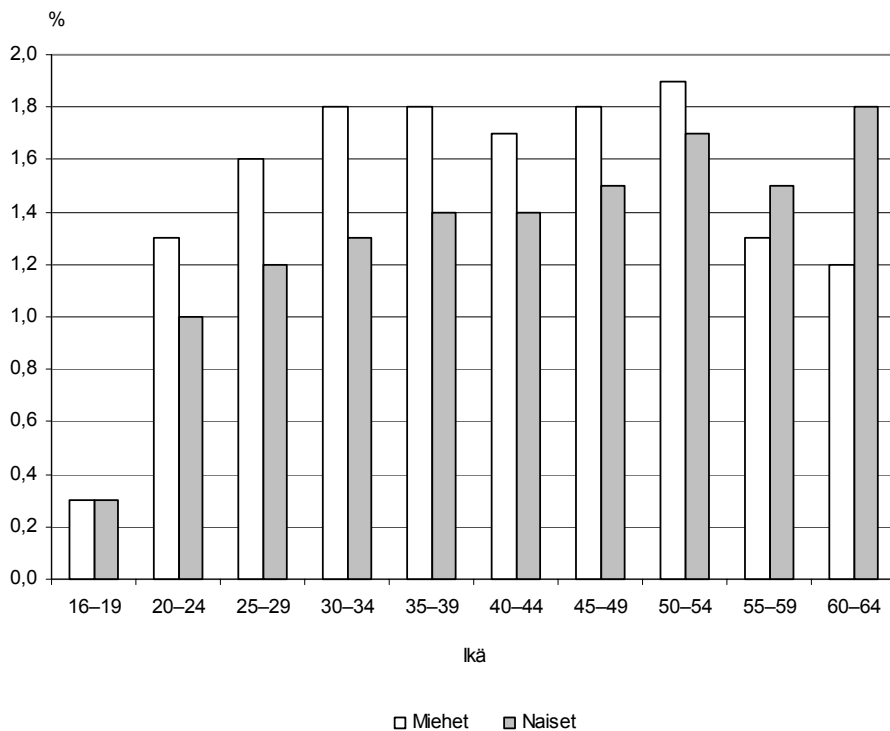
Viime vuosien kehityksessä yksi hälyttävä piirre on pelkkää kansaneläkettä saavien määrän lisääntyminen. Toisaalta todettiin, että luvut ovat jonkin verran epävarmoja, koska eri vuosille ajoittuvat kansan- ja työeläkepäätokset voivat aiheuttaa niihin satunnaisuutta. Tästä syystä kuvioissa 6 ja 7 on vielä tarkasteltu samaa ilmiötä eläkekantaa kuvaavien tietojen valossa. Pelkkää kansaneläkettä saavien asemesta tässä tarkastellaan täyden kansaneläkkeen esiintyvyyttä. Erona näiden kahden ryhmän välillä on se, että täyden kansaneläkkeen saaja voi saada vähäistä työeläkettä (47 euroa kuukaudessa vuonna 2004), pelkän kansaneläkkeen saajalla työeläke on nolla euroa.

Kuvio 6. Täyden kansaneläkkeen saajat % ikäryhmästä vuosina 1997, 2000 ja 2004¹.



¹ Eläkekanta vuoden lopussa.

Kuvio 7. Täyden kansaneläkkeen saajat % ikäryhmästä sukupuolen mukaan vuonna 2004¹



¹ Eläkekanta vuoden lopussa.

Kelan työkyvyttömyyseläketilastojen mukaan täyden kansaneläkkeen saajat olivat vuosina 2000–2004 lisääntyneet 51 700:sta 52 400:aan. Kokonaismäärän suhteellisen vähäinen kasvu ei kuitenkaan kerro kaikkea meneillään olevasta kehityksestä. On tärkeää katsoa muutoksia myös eri ikäryhmissä ja suhteessa ikäryhmän kokoon. Kuvio 6 osoittaa, että väestöön suhteutettu täyden kansaneläkkeen esiintyvyys on kasvanut 2000-luvun alkuvuosina kaikissa ikäryhmissä 20 ja 40 ikävuoden välillä sekä lisäksi 50–54-vuotiailla. Vuonna 2004 osuus oli suurin (1,8 % ikäryhmästä) 50–54-vuotiaassa väestössä ja toiseksi suurin 35–39-vuotiailla. Vaikka luvut ovat kokonaisuudessaan pieniä, on kehityssuunta kuitenkin huolestuttava, kun otetaan huomioon, että henkilöt ovat päätyneet työkyvyttömyyseläkkeelle ilman minkäänlaista mainittavaa työhistoriaa. Vuonna 2004 väestön eri ikäryhmissä oli selvästi enemmän ilman työhistoriaa eläkkeelle siirtyneitä miehiä kuin naisia (kuvio 7). Poikkeuksena olivat vain yli 55-vuotiaat ja alle 20-vuotiaat. Vanhimmissa ikäryhmissä naisten lukuihin vaikuttaa ilmeisesti edelleen myös työuran puuttuminen perhesyistä.

3. Kuntoutustuet – osuus alkaneista eläkkeistä, päättymisen ja kesto

Kuntoutustuki korvasi määräaikaisen työkyvyttömyyseläkkeen vuonna 1996. Hoito- ja kuntoutussuunnitelman laatimisen avulla sekä muuttamalla työkyvyttömyyden arviointikäytäntöä jäljellä olevaa työkykyä ja aktiivisia vaihtoehtoja painottaen suuntaan pyrittiin ehkäisemään pysyvän työkyvyttömyyden syntymistä ja lyhentämään määräaikaisten eläkejaksojen pituutta.

Kelan tilastoissa kuntoutustuet ja toistaiseksi myönnetyt työkyvyttömyyseläkkeet käsitellään yleensä yhtenä ryhmänä, jolloin puhutaan ”varsinaisista työkyvyttömyyseläkkeistä” erotuksena yksilöllisistä varhaiseläkkeistä. Kuntoutustuissa yksi mielenkiintoinen kysymys on se, kuinka suuri osa tuista päättyy eläkkeensaajan työkyvyn palautumiseen. Tilastoinnissa ongelmana on, että tukien päättymisen seuranta vaatii huomattavan pitkän aikaväliin. Tämä johtuu siitä, että kuntoutustukien maksatus katkeaa usein kahden perättäisen jakson välillä. Todelliset päätymiset ja maksatuksen katkeamiset voidaan erottaa toisistaan vasta, kun on varmennettu että päättäneeltä näytäneeseen eläkkeeseen ei ole myöhemmin annettu takautuvaa jatkopäätöstä. Kelan tilastojärjestelmissä ei ole ollut saatavissa tilastoja kuntoutustukien ”todellisista” päättymisistä. Tätä selvitystä varten näitä tilastoja laadittiin tutkimustarpeita varten laaditusta ns. kalenterirekisteristä.

Kuntoutustukien varanto ja virta

Taulukossa 4 on esitetty kuntoutustukien varanto- ja virtatiedot vuosilta 1997–2005. Määräaikaiseläkkeiden/kuntoutustukien *eläkekanta* on aina ollut pieni suhteessa kaikkiin varsinaisiin työkyvyttömyyseläkkeisiin. Kuntoutustukien kanta pysytteli 1990-luvun lopulla noin 8 000–9 000:ssa, minkä jälkeen eläkettä saavien määrä on asteittain kasvanut lähes 14 000:een. Samana aikana kuntoutustukien osuus kaikista varsinaisista työkyvyttömyyseläkkeistä on kasvanut 4,2 prosentista 9,6 prosenttiin. Osuuteen vaikuttaa myös työkyvyttömyyseläkekannan pieneneminen pohjaosien leikkauksen takia vuonna 2001.

Myös uusissa eläkkeissä kuntoutustukien merkitys on kasvanut, mutta kehitys ei ilmene samalla tavalla jatkuvana trendinä kuin se näkyy eläkekannassa. Vuosina 1997–2000 kuntoutustukien osuus Kelan uusista työkyvyttömyyseläkkeistä kasvoi ensin 42 prosentista 51 prosenttiin. Sen jälkeen osuus on pysynyt lähes muuttomana.

Viime vuosikymmenen lopulla kuntoutustukia päättyi vuosittain noin 1 600–1 700. Tämän jälkeen päättyneiden määrä on kasvanut noin 2 000:een. Kuntoutustukien kantaan suhteutettuna tukien ”päättymistiheys” oli suurimmillaan 2000-luvun alussa noin 20 %, mutta on sen jälkeen pienentynyt 17 prosenttiin. Päättymistiheyden pieneneminen johtunee uusien kuntoutustukien sekä kannan kasvusta vuosituhannen vaihteessa. Kasvun takia kannassa painottuvat vasta vähän aikaa mukana olleet tapaukset, jotka eivät ole vielä ehtineet päättyä.

Työkyvyn palautumisen takia päättyneitä tarkastellaan taulukossa 4 myös sen mukaan, kuinka usein päättyminen on johtunut jatkohakemuksen hylkäämisestä ja kuinka usein jatkoa ei ole haettu lainkaan. Viime vuosina hylkäysten osuus kaikista päättyneistä kuntoutustuista on ollut noin neljännes.

Työkyvyn palautumista yleisempi syy kuntoutustuen päättymiseen on taulukon 4 mukaan pysyvälle (toistaiseksi myönnetylle) eläkkeelle siirtyminen. Pysyvälle eläkkeelle on viime vuosina siirtynyt 3 400–3 600 kuntoutustuen saajaa. Määrä on samalla tasolla kuin vuosina 1997 ja 1998, minkä jälkeen luku oli vuosituhannen vaihteessa hieman matalampi.

Taulukko 4. Kelan maksamat kuntoutustuet vuoden lopussa sekä alkaneet ja päättyneet tuet vuoden aikana 1997–2004. (Suomessa asuvat)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Saajat vuoden lopussa	208 741	200 558	193 889	187 543	133 292	135 683	138 153	141 592	144 514
Niiistä kuntoutustuet: lkm	8 801	8 334	8 841	9 388	10 059	10 825	12 078	13 363	13 858
%	4,2	4,2	4,6	5,0	7,5	8,0	8,7	9,4	9,6
Vuoden aikana alkaneet	9 435	10 036	11 075	11 328	12 357	13 741	14 053	15 067	14 844
Niiistä kuntoutustuet: lkm	3 982	4 669	5 345	5 760	6 289	6 543	7 086	7 656	7 543
%	42,2	46,5	48,3	50,8	50,9	47,6	50,4	50,8	50,8
Päättyneet vuoden aikana yhteensä	1 628	1 709	1 669	1 779	1 945	2 007	2 074	2 296	..
Niiistä jatkohak:n hylkäykset: lkm	699	558	440	414	427	500	583	680	779
Päättyneet % voimassa olevasta keskimääräisestä kannasta	16,1	19,9	19,4	19,5	20,0	19,2	17,2	17,2	..
Pysyväksi eläkkeeksi muuttuneet vuoden aikana	3 826	3 355	3 077	3 118	3 368	3 530	3 405	3 617	..

Huom. Vuoden 2004 päättyneistä noin 300–400 on tosiasiallisesti jatkotaupauksia, joissa jatkopäätös tulee vasta v. 2006.

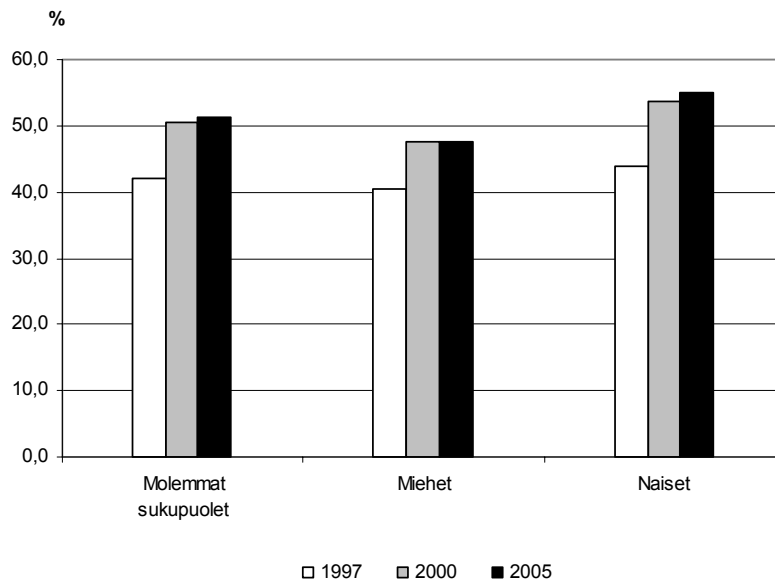
Uudet kuntoutustuet

Kuviot 8 ja 9 osoittavat, että erityisesti naisten eläkkeitä on alettu 2000 luvulla myöntää entistä enemmän kuntoutustukina ja että kuntoutustukien merkitys on kasvanut kaikissa muissa paitsi 16–34-vuotiaiden ikäryhmässä. Sairausryhmittäin tarkastellen kuntoutustukia on alettu myöntää aiempaa enemmän erityisesti mielenterveyspotilaille (taulukko 5). Mielenterveyden häiriöitä sairastavien eläkkeistä 62 % myönnettiin kuntoutustukena vuonna 2004, kun vastaava osuus oli 51 % vuonna 1997. Mielialahäiriöissä kuntoutustukien osuus oli kasvanut 63 prosentista 75 prosenttiin ja skitsofreniassa 60 prosentista 73 prosenttiin. Alkoholin ja huumeiden aiheuttamissa elimellisissä vaurioissa, hermoston sairauksissa ja persoonallisuushäiriöissä osuus oli pienentynyt, mikä ilmeisesti johtuu vaikeasti syrjäytyneiden ja alkoholiongelmiaisten lisääntyneestä eläkkeelle siirtymisestä. Heille myönnetyt eläkkeet ovat yleensä alusta asti pysyviä työkyvyttömyyseläkkeitä.

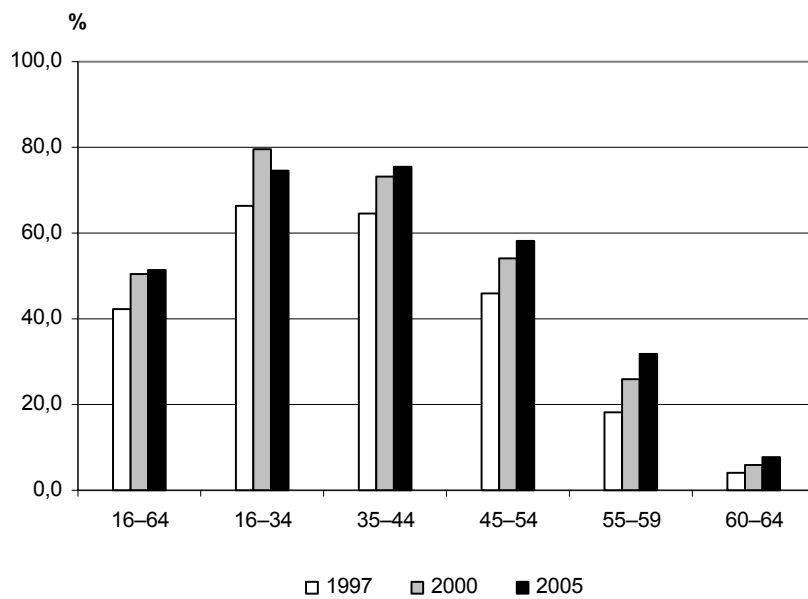
Taulukko 5. Uudet kuntoutustuen myönnot ja niiden osuus kaikista uusista Kelan työkyvyttömyyseläkkeistä sairauden mukaan vuosina 1997, 2000 ja 2004.

Sairaus	Uusien kuntoutustukien lukumäärä			Kuntoutustuet % kaikista uusista kel-eläkkeistä		
	1997	2000	2004	1997	2000	2004
Kaikki sairaudet	4 007	5 760	7 656	42,0	50,8	50,8
II Kasvaimet	208	326	373	36,0	49,8	47,9
V Mielenterveyden häiriöt	1 812	2 825	4 012	50,7	60,1	62,4
VI Hermoston sairaudet	180	212	273	29,3	27,1	20,9
IX Verenkiertoelinten sairaudet	249	299	312	25,3	31,4	29,1
XIII TULE-sairaudet	934	1 345	1 738	41,8	50,6	49,6
XIX Vammat ja myrkytykset	335	447	582	58,0	65,3	67,3
Muut pääryhmät	289	306	366	29,6	33,9	32,8
<i>Mielenterveyden häiriöistä:</i>						
Alkoholin ja huumeiden aiheuttamat elimelliset vauriot	41	51	55	18,6	14,2	11,5
Skitsofrenia	568	826	1 041	60,0	70,4	73,4
Mielialahäiriöt	853	1 533	2 266	62,6	70,3	75,0
Neuroottiset häiriöt	104	178	285	58,8	64,3	70,5
Persoonallisuushäiriöt ym.	145	154	205	54,1	48,7	48,1
Älyllinen kehitysvammaisuus	58	147	119	15,0	17,0	24,6

Kuvio 8. Kuntoutustukena myönnettyjen osuus kaikista Kel-myönnoistä sukupuolen mukaan 1997, 2000 ja 2005.



Kuvio 9. Kuntoutustukena myönnettyjen osuus kaikista Kel-myönnoistä iän mukaan 1997, 2000 ja 2005.



Päätyneet kuntoutustuet

Taulukoissa 6 ja 7 selvitetään tarkemmin päätyneiden kuntoutustukien taustatietoja demografisen rakenteen sekä päätyneen eläkkeen kesto mukaan. Työkyvyn palautumisen takia päätyneistä näkyy kaksi selvää muutosta vuoteen 1997 verran: naisten osuus päätyneistä kuntoutustuista on jatkuvasti kasvanut ja päätyneiden kesto on lyhentynyt. Kun vuonna 1997 päätyneistä kuntoutustuista 46 prosenttia oli naisten eläkkeitä, oli osuus vuonna 2004 jo 59 %. Päätyneiden kuntoutustukien keskimääräinen kesto oli samana ajanjaksona lyhentynyt 19 kuukaudesta 15 kuukauteen. Kestojakaumassa lyheneminen näkyi selvästi noin 2 vuoden kohdalla. Kun vuonna 1997 päätyneistä 68 prosentti oli kestänyt enintään kaksi vuotta, oli viimeistään kahden vuoden kuluttua päätyneiden osuus vuonna 2004 jo 82 %.

Taulukko 6. Työkyvyn palautumisen takia päätyneet kuntoutustuet vuosina 1997–2004.

	1997	2000	2002	2003	2004
Kaikki, lkm	1 628	1 779	2 007	2 074	2 296
<i>Prosenttia:</i>					
Sukupuoli	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Miehet	54,4	46,8	45,7	44,9	41,1
Naiset	45,6	53,2	54,3	55,1	58,9
Ikäryhmä	100,0	100,0	100,1	100,0	100,0
16–34	27,5	27,0	28,1	27,7	27,5
35–44	27,6	26,4	26,6	25,3	27,9
45–54	37,8	37,0	34,0	34,2	31,1
55–64	7,1	9,6	11,4	12,8	13,5
Yhdenjaksoinen kesto, kk (kumulatiiviset prosentit)					
1–6	29,4	37,5	36,7	38,7	39,1
7–12	47,9	58,4	61,7	59,7	60,7
13–24	68,4	76,8	80,9	81,5	82,1
25–36	83,1	85,5	89,3	90,2	90,1
37–48	89,8	89,8	93,5	94,4	94,5
49–	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Keskimääräinen kesto, kk	19	18	16	15	15

Taulukko 7. Pysyväksi työkyvyttömyyseläkkeeksi muuttuneet kuntoutustuet vuosina 1997–2004.

	1997	2000	2002	2003	2004
Kaikki, lkm	3 826	3 118	3 530	3 405	3 617
<i>Prosenttia:</i>					
<i>Sukupuoli</i>					
Miehet	52,7	46,8	44,2	42,7	45,0
Naiset	47,3	53,2	55,8	57,3	55,0
<i>Ikäryhmä</i>					
16–34	20,6	18,0	15,2	13,8	13,3
35–44	26,8	21,1	21,4	20,6	20,9
45–54	41,9	42,6	41,5	39,8	39,0
55–64	10,7	18,3	21,9	25,8	26,8
<i>Yhdenjaksoinen kesto, kk (kumulatiiviset prosentit)</i>					
1–6	9,0	19,3	16,0	16,9	16,7
7–12	20,6	37,7	35,2	35,6	36,4
13–24	41,5	62,5	62,7	62,4	62,2
25–36	61,7	76,4	78,6	78,0	76,8
37–48	74,6	83,0	87,0	87,1	86,5
49–	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Keskimääräinen kesto, kk</i>					
	30	26	25	25	26

Kelassa laadittu päätyneiden kuntoutustukien kestoja koskeva tilasto poikkeaa laadintavastaan vastaavasta selvityksestä ETK:ssa siten, että Kelan tilastossa katsotaan kunakin vuonna päätyneiden kuntoutustukien yhdenjaksoista kestoja ajassa taaksepäin, kun taas ETK on tarkastellut tietynä vuonna alkaneiden eläkkeiden kestoja ajassa eteenpäin. Näistä varauksista huolimatta näyttää ilmeiseltä, että työkyvyn palautumiseen päätyneiden kuntoutustukien kesto on ollut viime vuosina *suunnilleen sama Kelassa ja yksityisen sektorin eläkkeissä*: työeläkkeissä kestoksi saatiin noin 16 kk ja Kelassa 15 kk.

Pysyväksi eläkkeeksi muuttuneet kuntoutustuet noudattavat sukupuolen mukaan joksinkin samaa jakaumaa kuin työkyvyn palautumiseen päätyneetkin. Naisten osuus on kasvanut kummassakin päätyneiden ryhmässä, kuten se on kasvanut myös kuntoutustuen myönnoissä. Selvä ero eri päätymissyiden välillä on siinä, että pysyvälle eläkkeelle siirtyneet ovat olleet iältään huomattavasti vanhempia kuin työkyvyn palautumisen takia päätyneet. Olennaista on myös se, että keskimääräinen kesto (26 kk) on noin vuoden pidempi kuin kokonaan päätyneissä kuntoutustuissa.

4. Eläkehakemukset ja hylkäysosuudet

Työkyvyttömyyseläkeratkaisut tilastoidaan erikseen kussakin eläkejärjestelmässä. Kansan- ja työeläketilastojen hakemusmäärät ja hylkäysosuudet eivät ole keskenään vertailukelpoisia mm. monesta eri syystä.

Ensinnäkin, kansan- ja työeläkkeitä koskevien hakemusmäärien vertailu *ei anna täysin oikeaa kuvaa kansaneläkejärjestelmän kattavuudesta*. Tämä johtuu siitä, että Kelassa työkykyä koskeva ratkaisu tehdään ja tilastoidaan ennen kuin lopullisesti tiedetään, syntyykö myönnetystä eläkeoikeudesta myös maksua. Vuonna 2004 Kela antoi noin 2 400 sellaista työkyvyttömyyseläkkeen myöntöpäätöstä, joista ei myöhemmin syntynyt maksettavaa työeläkkeen ylittäessä pienimmän maksettavan kansaneläkkeen tuloajan. Näiden ”ylimääräisten” myöntöjen määrä on voinut vaihdella vuosittain.

Toiseksi, ratkaisut koskevat *demografiselta, terveydelliseltä ja ammatilliselta rakenteeltaan hyvin erilaisia hakijajoukkoja*. Vaikka kansaneläkkeen hakijat ovat valtaosaltaan myös työeläkkeen hakijoita, ei samaa voida sanoa käänteisesti. Ts. työeläkkeen hakijoista suuri osa ei lainkaan hae kansaneläkettä. Nämä pelkkää työeläkettä hakevat ovat yleensä vankasti työelämään kiinnittyneitä, ja tästä syystä heidän työkykynsä arvioiminen on todennäköisesti selkeämpää, ja myös hylkäysosuus saattaa olla matalampi, kun ”turhia hakemuksia” ei jätetä.

Kolmanneksi, tilastojen kattavuus poikkeaa toisistaan myös sen takia, että *hakemuksen käsite on määritelty eri tavalla*. Kelassa uudet hakemukset tarkoittavat kaikkia muita paitsi ennakkopäätöstä koskevia tai kuntoutustuen jatkohakemuksia. ETK julkaisee tilastoja vain ”puhtaista uusista” hakemuksista, joissa edellytetään, että henkilöllä ei ole ollut maksussa olevaa eläkettä eikä eläkkeen hylkäystä neljän viimeisen vuoden aikana. Uusituissa hakemuksissa hylkäysosuus on yleensä selvästi korkeampi kuin ensimmäisissä hakemuksissa ja näin ollen pelkkä käsitteellinen ero tilastoinnissa korottaa kansaneläkehakemusten hylkäysosuutta työeläkehakemuksiin verrattuna.

Neljänneksi, kansaneläkettä hakevat myös monet sellaiset henkilöt, joille myönnetään *työeläkkeenä vain osaeläke*. Osaeläkkeestä ennakkopäätösmyönnon saaneet ovat tuskin hakeneet kansaneläkettä (noin 900 vuonna 2004), mutta sen sijaan ilman ennakkopäätöstä myönnetty osaeläkkeet (noin 1 000) ovat huomattavalta osin päällekkäisiä kansaneläkehakemusten kanssa, ja näistä hakemuksista syntyy lähes poikkeuksetta hylkäys.

Kansan- ja työeläkehakemusten vertailua

Taulukosta 8 ilmenevät eri eläkejärjestelmien hakemusmäärät ja hylkäysosuudet 2000-luvulla. Valtion eläkkeissä hakemusmäärät ovat pysyneet vakaina koko tarkastelujakson ajan. Kelan, yksityisen sektorin ja kuntien eläkkeissä määrä kasvoi huomattavasti vuosikymmen alussa. Tällä hetkellä kasvu näyttää taittuneen myös näissä järjestelmissä. Viimeiseksi näin kävi kansaneläkkeissä, joissa uusien hakemusten määrä vuonna 2004 oli 25 200 ja 24 100 vuonna 2005 (ml. ulkomaat).

Taulukko 8. Perinteisiä työkyvyttömyyseläkkeitä koskevien ratkaisujen lukumäärät ja hylkäysosuudet eläkelaeittain 2000–2005 (KEL: uudet ja uusitut hakemukset, työeläkejärjestelmä: uudet hakemukset)

Vuosi	KEL	Yks.sektori	Julkinen sektori	
			KuEL	VEL
Lukumäärät				
2000	20 367	15 769	5 113	1 799
2001	21 333	16 637	5 344	1 795
2002	23 355	19 317	5 940	1 727
2003	23 165	20 363	6 413	1 791
2004	25 155	20 674	6 516	1 704
2005	24 061	20 400	6 898	1 713
Hylkäysosuudet, %				
2000	20,7	18,5	22,0	14,2
2001	20,3	19,1	22,0	17,7
2002	22,6	20,0	24,3	17,4
2003	25,7	22,3	26,2	16,1
2004	27,2	22,7	22,0	14,3
2005	27,9	22,9	21,4	13,9

Huom. Sisältää myös ulkomailla asuvien hakemukset.

Työeläkkeissä mukana ovat täysitehoiset eläkkeet sekä ne vapaakirjaeläkkeet, joihin ei liity täysitehoista eläkettä missään järjestelmässä.

Myös eläkehakemusten hylkäysosuus kasvoi vuosikymmenen alussa useana vuonna muissa paitsi valtion eläkkeissä. Hylättyjen osuus oli vuosina 2000–2003 suurin kuntien eläkkeissä, mutta vuosina 2004 ja 2005 johtoasemaan ovat nousseet Kelan eläkkeet. Merkittävää kuitenkin on, että myös kansaneläkkeissä hylkäykset lukumääräisesti kääntyivät laskuun vuonna 2005, vaikkakin hylkäysosuus hieman nousi. Vuonna 2004 hylättiin uusista kansaneläkehakemuksista 27,2 prosenttia ja vuoden 2005 aikana 27,9 prosenttia. Eroa yksityisen sektorin hylkäysosuuteen oli 4,5 prosenttiyksikköä vuonna 2004 ja 5,0 prosenttiyksikköä vuonna 2005. Hakemusmäärien ja hylkäysosuuden eroihin eri järjestelmien välillä vaikuttavat edellä kuvatut tekijät. Niistä tärkeimmät ovat uusittujen hakemusten puuttuminen ETK:n hakemuksista, osaeläkkeenä myönnettyjen hylkääminen Kelassa sekä Kelan hakijajoukon suhteellisesti suurempi keskittyminen sosiaalisesti moniongelmaiseen, mutta työkyvyn arvioinnin kannalta usein hankalampaan ihmisryhmään.

ETK:n tilastojen ja työhallinnon ELMA-hanketta kuvaavien tilastojen perusteella voidaan tehdä seuraava arvio Kelan ja yksityisen sektorin työeläkkeiden hakemusmäärien ja hylkäysosuuden eroon vaikuttavista eri osatekijöistä. Arvioista on huomattava, että ne ovat osittain päällekkäisiä. Päällekkäisyyden huomioon ottaen eri osatekijät näyttävät yhdessä kattavan varsin hyvin kansaneläkehakemusten ja yksityisen sektorin työeläkehakemusten hylkäysosuuksien erot.

- Uusittujen hakemusten sisältyminen Kelan tilastoihin lisää Kelan hakemusten lukumäärää runsaalla kymmenesosalla ja nostaa kansaneläkkeiden hylkäysosuutta yli 2 prosenttiyksiköllä yksityisen sektorin lukuihin verrattuna.
- Ilman ennakkopäätöstä annettuihin työeläkejärjestelmän osaeläkemyöntöihin liittyvät kansaneläkehylkäykset kasvattavat kansaneläkkeen hylkäysosuutta noin 2 prosenttiyksiköllä (olettaen, että tuhannesta osaeläkkeelle ilman ennakkopäätöstä siirtyneestä 500 on hakenut kansaneläkettä ja saanut siitä hylkäyksen).
- Työhallinnon ELMA-hankkeen kautta tulleissa hakemuksissa sekä todennäköisesti myös muissa viranomaistoimin autetuissa hakemuksissa hylkäysosuus on ollut keskimääräistä korkeampi (vuonna 2004 ELMA-hakemuksissa 37,8 %). Nämä hakemukset painottuvat kansaneläkkeissä huomattavasti enemmän kuin työeläkkeissä ja nostavat siten suhteellisesti enemmän kansaneläkepäästösten hylkäysosuutta.

Hakemusmäärien ja hylkäysosuuksien kehitys kansaneläkkeissä

Taulukoissa 9–11 on vielä selvitetty tarkemmin kansaneläkehakemusten määrän lisäystä sekä hylkäysosuuksien kasvua sukupuolen, iän ja sairauden mukaan vuosina 1997–2005. Yleissääntönä on, että hylkäysosuus on joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta kasvanut suhteellisesti eniten sellaisissa sairausryhmissä, joissa myös hakemukset ovat lisääntyneet keskimääräistä enemmän ja joissa myös eläkkeiden alkavuus oli kasvanut. Eläkkeitä on toisin sanoen haettu entistä enemmän, ja tämä lisäys on vain osittain realisoitunut alkaneiden eläkkeiden määrän kasvuna.

Kun verrataan eläkehakemusten ja hakemusten hylkäysosuuden kasvua erilaisissa demografisissa ryhmissä tai sairauden mukaan, on otettava huomioon, että työeläkkeen suuruuden perusteella tosiasiallisesti ilman kansaneläkeoikeutta olevien ihmisten hakemukset voivat vaikuttaa sekoittavana tekijänä eri ryhmiä koskevissa tilastoluvuissa. Tästä syystä kansaneläketilastoista lasketut ”eläkkeen hakemisalttiuden” erot eri ryhmien välillä ovat vain suuntaa antavia, jos halutaan erojen heijastavan potentiaalisesti kansaneläkkeeseen oikeutettuja väestöryhmiä.

Taulukko 9. Kelan työkyvyttömyyseläkehakemusten lukumäärä ja hylkäysosuus (%) sukupuolen mukaan vuosina 1997, 2000 ja 2005.

Vuosi	Molemmat sukupuolet		Miehet		Naiset	
	Lukumäärä	Hylkäysosuus, %	Lukumäärä	Hylkäysosuus, %	Lukumäärä	Hylkäysosuus, %
1997	18 182	20,7	9 517	18,2	8 665	23,4
2000	18 323	19,2	9 290	17,2	9 033	21,3
2005	22 209	25,9	10 571	25,0	11 638	26,7
Muutosindeksi 1997 = 1,00						
1997	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
2000	1,01	0,93	0,98	0,94	1,04	0,91
2005	1,22	1,25	1,11	1,37	1,34	1,14

Taulukko 10. Kelan työkyvyttömyyseläkeratkaisut iän mukaan: lukumäärä, hakemisal-
tius ja hylkäysosuus 1997, 2000 ja 2005 sekä muutosindeksit 1997 = 1,00.

	Ikä					
	16–64	16–34	35–44	45–54	55–59	60–64
Lukumäärä						
1997	18 182	2 589	2 894	7 287	3 869	1 543
2000	18 323	2 326	3 160	7 631	3 658	1 548
2005	22 209	3 487	3 553	7 534	5 799	1 836
Lukumäärä, muutosindeksi						
1997	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
2000	1,01	0,90	1,09	1,05	0,95	1,00
2005	1,22	1,35	1,23	1,03	1,50	1,19
Hakemisalttius, ‰¹⁾						
1997	6,1	2,0	3,8	10,5	19,0	32,8
2000	6,1	1,9	4,3	10,1	16,7	24,0
2005	7,3	2,9	5,0	10,6	17,5	19,0
Hakemisalttius, muutosindeksi						
1997	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
2000	0,99	0,92	1,11	0,96	0,88	0,73
2005	1,18	1,41	1,30	1,01	0,92	0,58
Hylkäysosuus, %						
1997	20,7	11,7	20,7	26,3	22,3	5,6
2000	19,2	13,3	20,5	23,1	18,7	7,2
2005	25,9	16,6	32,3	32,5	25,7	5,2
Hylkäysosuus, muutosindeksi						
1997	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
2000	0,93	1,14	0,99	0,88	0,84	1,30
2005	1,25	1,42	1,56	1,24	1,15	0,94

¹⁾ Hakemisalttius on laskettu promilleina edellisen vuoden lopun ei-eläkkeellä olevasta väestöstä.

Taulukko 11. Uutta työkyvyttömyyseläkettä koskevat kel-ratkaisut: määrä ja hylkäysosuus (%) 1997, 2000 ja 2005 sekä muutosindeksi 1997 = 1,00.

Sairaus	Lukumäärä			Hylkäysosuus, %		
	1997	2000	2005	1997	2000	2005
Kaikki	18 182	18 323	22 209	20,7	19,2	25,9
II Kasvaimet	1 103	1 004	1 001	3,3	2,8	4,1
V Mielenterveyden häiriöt	5 953	6 681	8 522	15,4	16,4	25,3
VI Hermoston sairaudet	1 104	1 158	1 718	11,0	10,7	17,2
IX Verenkiertoelinten sairaudet	1 907	1 574	1 289	11,3	8,8	14,5
XIII TULE-sairaudet	5 260	5 171	6 523	36,4	31,3	35,6
XIX Vammat ja myrkytykset	1 038	1 168	1 406	19,2	14,8	22,5
Muut pääryhmät	1 817	1 567	1 750	19,8	22,0	25,3
<i>Mielenterveyden häiriöistä:</i>						
Alkoholin ja huumeiden aiheuttamat elimelliset vauriot	370	455	842	23,5	25,9	58,9
Skitsofrenia	1 302	1 309	1 329	1,2	1,3	1,7
Mielialahäiriöt	2 778	3 530	4 428	18,3	17,9	24,8
Neuroottiset häiriöt	406	479	610	41,6	35,3	39,3
Persoonallisuus- ja käytöshäiriöt	467	461	525	24,8	27,3	46,9
Älyllinen kehitysvammaisuus	473	293	552	3,6	7,2	6,3
Muutosindeksi 1997 = 1,00						
Kaikki	1,00	1,01	1,22	1,00	0,93	1,25
II Kasvaimet	1,00	0,91	0,91	1,00	0,85	1,25
V Mielenterveyden häiriöt	1,00	1,12	1,43	1,00	1,06	1,64
VI Hermoston sairaudet	1,00	1,05	1,56	1,00	0,98	1,57
IX Verenkiertoelinten sairaudet	1,00	0,83	0,68	1,00	0,78	1,28
XIII TULE-sairaudet	1,00	0,98	1,24	1,00	0,86	0,98
XIX Vammat ja myrkytykset	1,00	1,13	1,35	1,00	0,77	1,17
Muut pääryhmät	1,00	0,86	0,96	1,00	1,11	1,27
<i>Mielenterveyden häiriöistä:</i>						
Alkoholin ja huumeiden aiheuttamat elimelliset vauriot	1,00	1,23	2,28	1,00	1,10	2,51
Skitsofrenia	1,00	1,01	1,02	1,00	1,13	1,50
Mielialahäiriöt	1,00	1,27	1,59	1,00	0,98	1,35
Neuroottiset häiriöt	1,00	1,18	1,50	1,00	0,85	0,95
Persoonallisuus- ja käytöshäiriöt	1,00	0,99	1,12	1,00	1,10	1,89
Älyllinen kehitysvammaisuus	1,00	0,62	1,17	1,00	1,99	1,76

Näillä varauksilla taulukot 9–11 osoittavat mm. seuraavia kehityssuuntia kansaneläkkeelle hakeutumisessa ja eläkkeiden hylkäämisessä:

- Uusissa kansaneläkehakemuksissa kasvua oli erityisesti naisten eläkehakemuksissa. Hylkäysosuuden kasvussa ei kuitenkaan ole merkittävää eroa sukupuolten välillä. (Taulukko 9.)
- Ikäryhmittäin tarkastellen (taulukko 10) kansaneläkkeen hakemisalttius on kasvanut suhteellisesti sitä enemmän mitä nuoremasta ikäryhmästä on kysymys. 16–34-vuotiaiden alttius hakea Kelan työkyvyttömyyseläkettä oli vuonna 2005 kasvanut 1,4-kertaiseksi vuoteen 1997 verrattuna. Tuloksesta on huomattava, että alle 20-vuotiaille työkyvyttömyyseläkettä korvaava ”nuoren kuntoutusrahan” tuli täysimääräisesti voimaan näiden kahden vuoden välillä, eikä voimaantulovaihe siten enää vaikuta sekoittavasti kehityssuunnan tarkastelussa. Myös 35–44-vuotiaiden alttius kansaneläkkeen hakemiseen oli kasvanut merkittävästi. Vuonna 2005 kansaneläkkeen hakijoita oli ikäryhmän kokoon suhteutettuna 1,3-kertainen määrä vuoteen 1997 verrattuna.
- Kelan hakemusten hylkäysosuus oli tarkasteluvuodesta riippumatta matalin 60–64-vuotiailla hakijoilla (5,2 % vuonna 2005) ja toiseksi matalin 16–34-vuotiailla (16,6 %). Hylkäysosuus oli korkein 35–54-vuotiailla hakijoilla (32 % vuonna 2005).
- Sairausryhmittäisessä tarkastelussa huomio kiinnittyy ennen kaikkea mielenterveyden häiriöihin, joihin liittyvät hakemukset muodostivat vuonna 2005 noin 38 prosenttia kaikista uusista hakemuksista. Mielenterveyshakemusten määrä oli lisääntynyt vuodesta 1997 noin 43 prosentilla. Suhteellisesti vieläkin enemmän olivat lisääntyneet hermoston sairauksien perusteella jätetyt hakemukset (56 %), joissa myös hylkäysosuus oli kasvanut eniten (kasvukerroin 1,57).

5. Yhteenveto ja johtopäätöksiä

Selvityksessä kuvattiin Kelan tilastojen sekä Kelan ja ETK:n yhteistilaston valossa työkyvyttömyyseläkkeiden alkavuuden, määräaikaisina kuntoutustukina myönnettyjen eläkkeiden sekä eläkehakemusten hylkäysosuuden muutoksia vuosina 1997/2000–2005. Tavoitteena oli ennen kaikkea tarkentaa kuvaa eri järjestelmien roolista ja kansaneläkejärjestelmän erityispiirteistä viime vuosien kehityksessä.

Selvitys osoitti, että työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymisen lisääntymisessä yksi keskeinen piirre on ollut kansaneläkejärjestelmän roolin korostuminen siihen nähden, mitä eri eläkejärjestelmin kehityksestä odotettiin vielä 1990-luvun puolivälissä. Viime vuosien uusista eläkkeensaajista entistä suurempi osuus on ollut oikeutettu työeläkkeen lisäksi myös kansaneläkkeeseen tai on saanut pelkkää kansaneläkettä työhistorian täydellisen puuttumisen takia. Varsinkin mielenterveyssyillä myönnettyjen eläkkeiden lisäys on keskittynyt kansaneläkkeisiin, mutta ei käytännöllisesti katsoen lainkaan sellaisiin eläkkeensaajiin, joilla on pelkkä työeläke. Havainnolla on merkitystä muun muassa, kun pohditaan, minkälaiset toimenpiteet ovat kiireellisimpiä mielenterveyden häiriöistä johtuvan työkyvyttömyyden ehkäisyssä. Kasvun painottuminen kansaneläkkeen saajiin kertoo, että mielenterveydenongelmat ovat johtaneet entistä enemmän eläkkeelle työelämän valtavirrasta syrjässä olevia pitkäaikaistyöttömiä, pienituloisia ja pätkätyöläisiä sekä sellaisia

henkilöitä, joiden työura ei ole koskaan päässyt alkamaankaan jo nuoruusiässä ilmenneiden ongelmien takia.

Uusista Kelan eläkkeistä noin puolet on viime vuosina myönnetty määräaikaisina kuntoutustukina. Lähes viidennes kuntoutustuista päättyy vuosittain työkyvyn palautumisen takia. Näistä päättymisistä noin neljännes johtuu eläkkeen jatkamista koskevan hakemuksen hylkäämisestä. Päätyneiden kuntoutustukien kesto on 2000-luvulla ollut selvästi lyhyempi kuin vuonna 1997 päätyneissä eläkkeissä. Kuitenkin edelleen noin 20 prosenttia päätyneistä on jatkunut yhdenjaksoisesti yli 2 vuotta.

Uusien eläkehakemusten hylkäysosuus on kasvanut suhteellisesti eniten niissä ikä- ja sairausryhmissä, joissa myös hakemusmäärät ja eläkkeellesiirtyminen ovat lisääntyneet eniten. Hylkäysosuus oli korkein 35–54-vuotiaiden hakemuksissa (32 %), mutta osuuden suhteellinen kasvu oli sitä suurempi mitä nuoremasta ikäryhmästä oli kyse. Sairausryhmittäin tarkasteltuna hylkäysosuus oli suurin TULE-sairauksissa. Osuus oli kuitenkin kasvanut suhteellisesti eniten mielenterveyden häiriöissä sekä hermoston sairauksissa, joissa myös hakemusten määrä oli lisääntynyt eniten.

Vertailut työeläketilastoihin osoittivat, että eläkehakemusten hylkäysosuus on tällä hetkellä suurin kansaneläkkeissä. Ero työeläkkeisiin ja erityisesti yksityisen sektorin eläkkeisiin selittyi ennen kaikkea kolmesta tekijästä: uusien hakemusten määrittelyeroista, työeläkejärjestelmän osatyökyvyttömyyseläkkeiden hylkäämisestä kansaneläkejärjestelmässä sekä erilaisten työkyvyn seulontojen yhteydessä vireille pantujen työkyvyttömyyseläkehakemusten painottumisesta erityisesti kansaneläkehakemuksissa.

Tulokset vahvistavat aiemmin esille tuotuja käsityksiä pitkäaikaistyöttömiin ja muihin syrjäytyneisiin erityistyhmiin kohdennettujen työkyvyn seulontojen vaikutuksista. Nämä viranomaistoimin järjestetyt eläke- ja kuntoutusmahdollisuuksia koskevat hankkeet ovat lisänneet erityisesti kansaneläkehakemusten määriä, mikä seurauksena sekä eläkkeiden alkavuus että hylkäysosuus ovat olleet aiempaa korkeammalla tasolla. On tärkeää huomata, että eläkkeelle siirtyminen on lisääntynyt samanaikaisesti hylkäysosuuden kasvun kanssa. Eläkkeelle siis hakeudutaan aiempaa enemmän, mutta vain osa tästä lisääntyneestä hakemisaltiudesta realisoituu eläkkeelle siirtyjien lisäyksenä.

Tulokset nostavat esille myös jatkoselvitysten tarpeita. On tärkeää selvittää tarkemmin pitkäaikaistyöttömyyden ja työkyvyttömyyseläkkeelle hakeutumisen taustaa yleisesti sekä erikseen vielä niiden ryhmien osalta, jotka eivät olisi ilman erillishankkeita päätyneet eläkkeen hakijoiksi. Toinen selvitystä vaativa ongelma on nuorten eläkkeelle hakeutumisen lisääntyminen. Erityisesti selvitystä vaatii ilman minkäänlaista työhistoriaa kansaneläkkeelle päätyneiden nuorten tausta ja ”etuushistoria”. Pitkäaikaistyöttömien sekä syrjäytyneiden nuorten eläkkeelle siirtymisestä tarvitaan tietoa myös sen kannalta, missä määrin näitä ihmisiä on yritetty kuntouttaa ennen eläkkeelle siirtymistään tai vielä eläkkeellä ollessa. Näitä kysymyksiä on tarkoitus selvittää parhaillaan laadittavana olevien kahden eri tutkimusaineiston avulla, joissa yhteistyökumppaneina ovat toisessa ETK ja toisessa Stakes.

Kela|Fpa[®]

Tutkimusosasto
Puhelin 020 434 11
Faksi 020 434 1700
publ@kela.fi
www.kela.fi/tutkimus
www.kela.fi/forskning
www.kela.fi/research