

# Laskelmia lakisääteisestä vanhuuseläketurvasta julkisella sektorilla

Janne Salonen, Joonas Rahkola ja Tarmo Valkonen

*Tämän kirjoituksen tavoite on tuoda lisätietoa vanhuuseläkkeensaajien työeläketurvan riittävyttä käsittelevään keskusteluun. Tutkimus havainnollistaa kokonaisuuteen perustuvan laskelman avulla, millaiseksi lakisääteinen eläketurva julkisella sektorilla muodostuu, kun työeläkkeen perusteella approksimoidaan Kelan eläkkeet. Pyrimme vastaamaan kysymyksiin, miten yleisesti työeläkkeen lisäksi maksetaan Kelan eläkkeitä, millainen on eläketurvan rakenne ja missä ammateissa on suuri vanhuuseläkeaikaisen pienituloisuuden riski. Tulosten mukaan vuonna 2024 lähes 40 prosentille julkisen sektorin vanhuuseläkkeensaajista maksettiin toimeentulon turvaamiseksi Kelan eläkkeitä. Tutkimuksesta saa aiempaa tarkemman kuvan ammattitaustoista, joissa pelkkä työeläke ei riitä toimeentulon turvaksi vanhuuseläkkeellä.*

Työeläkkeen tehtävä on varmistaa, että toimeentulo säilyy kohtuullisena eläkkeelle siirtymisen jälkeen. Kelan eläkkeiden – kansaneläkkeen ja takuueläkkeen – tehtävä puolestaan on tarjota vähimmäisturvaa. Kun työeläkejärjestelmä on tullut viimeisen vuosikymmenen aikana täysimääräisesti voimaan, työeläkkeestä on tullut eläkkeensaajan pääasiallinen tulonlähde. Esimerkiksi vuonna 2021 noin 64 prosenttia eläkeläisistä sai vain työeläkettä, 31 prosenttia sekä työeläkettä että kansaneläkettä ja 5 prosenttia vain kansaneläkettä (Rantala ym. 2022).

Työeläkejärjestelmän voimassaolo on pidentynyt, yleinen ansiotaso kohonnut ja naisten työhön osallistuminen lisääntynyt, minkä ansiosta työeläkkeen merkitys kokonaisaläkkeestä on

kasvanut (Kuivalainen ym. 2017). Eläketurvan tasossa tämänkaltainen rakennemuutos on tarkoittanut muutamassa vuosikymmenessä merkittävää muutosta, kun työeläkkeestä on tullut merkittävin osa eläketurvan kokonaisuutta.

Keskimääräisestä kokonaisaläkkeestä omaan työuraan perustuva työeläke on selvästi merkittävin. Vuonna 2021 omaan työuraan perustuvan työeläkkeen osuus kokonaisaläkkeestä oli 89 prosenttia ja kansaneläkkeen vajaa 7 prosenttia, kun vastaavat osuudet 1990-luvun puolivälissä olivat 66 prosenttia ja 26 prosenttia (Rantala ym. 2022). Tämä trendi, jota ovat vauhdittaneet edellä mainitut rakenteelliset tekijät, koskee erityisesti vanhuuseläketurvaa. Pienituloisten eläkkeensaajien toimeentuloa on

KTT Janne Salonen (janne.salonen@keva.fi) on tilastoanalyttikko Kevassa ja dosentti Tampereen yliopiston johtamisen ja talouden tiedekunnassa. VTM Joonas Rahkola (joonas.rahkola@keva.fi) on pääekonomisti Kevassa. KTT Tarmo Valkonen (tarmo.valkonen@etla.fi) on tutkimusneuvonantaja Etlassa. Kiitämme anonyymeja lausunnonantajia ja Mikko Puhakkaa arvokkaista kommentteista.

parantanut Kelan maksama, vuonna 2011 voimaan tullut takuueläke, jolla on merkittävä rooli erityisesti työkyvyttömyyseläkkeensaajien toimeentulon kokonaisuudessa.

Edellä kuvattujen lakisääteisen eläketurvan rakenteellisten trendien lisäksi eläkkeensaajien toimeentulon kokonaisuutta on Suomessa tutkittu monista näkökulmista. Yksi näkökulma liittyy tuloilla mitattuun toimeentuloon. Eläkkeensaajan toimeentulo käsitteenä sisältää muitakin tulolajeja kuin lakisääteisen eläketurvan. Siihen lasketaan usein muut tulot sekä verot ja maksut. Bruttotuloilla mitattuna toimeentuloa lakisääteisen eläketurvan osuus eläkeläisten keskimääräisestä bruttotulosta on noin 70 prosenttia (esim. Rantala ja Riihelä 2022). Pienituloisuuden yleisyyden arvioinnissa yksi vakiintunut mittari on pienituloisuusaste, jota käytetään tilastoissa ja kansainvälisissä vertailuissa (OECD 2021; Eurostat 2022; SVT 2023; European Commission 2024).

Toinen näkökulma liittyy varallisuus- ja velka-asemaan, koska ne ovat osa toimeentuloa ja kokemusta siitä. Tutkimuksissa on havaittu, että kolmasosalla vanhuuseläkeläiskotitalouksista oli velkaa vuonna 2020. Pääosalla kotitalouksista velka oli asuntolainaa, mutta myös muita lainoja tai kulutusluottoja (Ahonen 2022). Kyseisessä tutkimuksessa todetaan, että vaikka vanhuuseläkeläisten keskimääräinen tulo- ja varallisuusasema on noussut varsin korkeaksi suurten ikäluokkien jäätyä eläkkeelle, samalla osalla vanhuuseläkeläisistä on vaikeuksia selvitä jokapäiväisistä menoistaan ja osalla myös velkaa sekä sen hoitamiseen liittyviä vaikeuksia.

Tutkimusten mukaan varallisuudella on positiivinen yhteys taloudelliseen tyytyväisyyteen, mutta myös siitä on tutkimusnäyttöä, että tulojen ohella terveydentilalla ja mahdollisella velan määrällä on merkitystä koetulle tyytyväisyydel-

le. Merkittävin taloudelliseen tyytyväisyyteen liittyvä tekijä näyttäisi olevan se, että tulot riittävät jokapäiväisiin menoihin. Tämä näkyy siinä, että velka ja sen määrä vaikuttaisivat rasittavan erityisesti pienituloisia vanhuuseläkeläisiä (Ahonen 2022). Toisaalta on myös tutkimustuloksia, joiden mukaan pienituloisenkin eläkeläinen voi kokea voivansa taloudellisesti hyvin eikä koe kulutuksessaan puutteita (esim. Palomäki 2009; Palomäki ym. 2024).

Säästäminen on keino varautua eläke-aikaan. Yksityisen säästämisen yhteyttä toimeentuloon ja luottamukseen on analysoitu kyselytutkimuksissa. Tulosten mukaan monet henkilöt, jotka arvioivat oman eläkeaikaisen toimeentulonsa heikoksi, eivät ole pystyneet säästämään eläke-aikaa varten. Toimeentulo-ongelmia kokeneiden joukossa voi ilmetä luottamuspulaa muun muassa sosiaaliturvaa kohtaan (Ahonen ja Liukko 2016).

Kolmas näkökulma liittyy toimeentuloon siirryttäessä eläkkeelle (esim. Kuoksa ym. 2024). Tätä tutkittaessa analysoidaan muun muassa tulojen muutosta siirryttäessä työstä tai muusta työmarkkinatilasta eläkkeelle. Esimerkiksi korvausasteesta (eläkkeen suhteesta edeltävään palkkaan) julkaistaan säännöllisesti kansainvälisiä laskelmia (European Commission 2024). Empiirisiin aineistoihin perustuvassa tutkimuksessa analysoidaan tulotason muutosta lisäksi brutto- ja nettotulosuhteiden avulla. Tutkimusnäytön mukaan korvausasteet ovat erisuuruisia verrattuna tulosuhteisiin. Esimerkiksi Rantalan ym. (2023) tutkimuksessa vuonna 2017 työstä eläkkeelle siirtyneiden korvausaste oli mediaanilla mitattuna 60 prosenttia, kun nettotulosuhteella mitattuna muutos oli selvästi pienempi, 75 prosenttia. Tutkimus tuo näkyväksi sen, että korkea nettotulosuhde on tyypillinen pienituloisilla (ks. Rantala 2020; Rantala ym. 2021).

Neljäs näkökulma liittyy eläkkeensaajien pienituloisuuden yleisyyteen, sen paikantamiseen eri väestöryhmissä sekä eläkeikäiseen toimeentuloon. On tutkimusnäyttöä pienituloisuuden yhteydestä työkyvyttömyyseläkkeisiin (esim. Polvinen ym. 2020; Perhoniemi ym. 2020; Rantala ym. 2024), mutta myös vanhuuseläkeläisten pienituloisuudesta ja sen taustatekijöistä (Rantala 2020). Tulosten mukaan työuran ongelmilla on yhteys eläkeikäisiin toimeentulohaasteisiin ja erityisesti yksin asuminen lisää pienituloisuuden riskiä. Kotamäki ja Kärkkäinen (2017) esittävät laskelman indeksien vaikutuksesta pienituloisuuteen. Oma tutkimusperinteensä liittyy tulojen käyttöön eli siihen, minkälaisia pienituloisten kulutuskorit ovat (vrt. Grahn ym. 2023).

Koska lakisääteinen eläketurva on vanhuuseläkeläisten tärkein tulonlähde, heidän toimeentuloaan on aiheellista tutkia eri näkökulmista edellä mainitun tutkimusperinteen rinnalla. Tässä tutkimuksessa tarkennetaan kuvaa eläkkeisiin perustuvasta toimeentulosta ja pienituloisuuden riskistä julkisen sektorin eläkkeensaajien ja heidän edustamiensa ammattien osalta.

Eläketurvakeskus julkaisee säännöllisesti katsauksia lakisääteisen eläketurvan säännöistä, rakenteesta ja verotuksesta (esim. Ritola ym. 2023). Myös tämän tutkimuksen eläkkeitä koskevat oletukset perustuvat kyseisiin vuosittain julkaistaviin raportteihin.

Tutkimuksen taustaksi ja tulosten yleistävyyden kannalta on syytä kerrata tilastoista tiettyjä perusasioita. Työeläkejärjestelmässä maksettiin vuonna 2023 vanhuuseläkkeitä kaikkiaan 1,34 miljoonalle henkilölle (SVT 2024a). Työeläkejärjestelmän rahavirtojen mukaan julkisen sektorin osuus työeläkemenosta kaikkiaan oli vuosina 2018–2023 vajaat 37 prosenttia,

vuonna 2023 euromääräisesti noin 12,5 miljardia euroa (ETK 2024).

Aluksi tutkimuksessa kuvataan Kevan rekisteriaineistoihin perustuva laskelma julkisen sektorin vanhuuseläkkeensaajien lakisääteisestä kokonaiseläketurvasta vuosina 2018–2024. Seuraavaksi analysoidaan tarkemmin Kelan eläkkeiden saajia, ammatteja ja eläkettä edeltävää työtä.

## 1. Aineisto, oletukset ja käsitteet

Kevan rekistereistä saadaan kattavat tiedot henkilölle julkisen sektorin vanhuuseläkkeenä maksetuista työeläkkeistä sekä palvelussuhteista. Työeläkekäsitteitä ovat julkisen sektorin työeläke sekä niin sanottu VILMA-eläke (viimeisen laitoksen periaate), joka on Kevan pääasiallisella vastuulla oleva työeläke mutta sisältää myös muiden eläkelaitosten vastuulla olevat työeläkkeen osat (vrt. Salonen ym. 2024). Lakisääteisen eläketurvan kannalta säännöllisesti maksussa oleva (kertasuoritukset rajattu ulkopuolelle) bruttomääräinen VILMA-eläke on olennainen, koska se on Kelan eläkkeiden päättelyn perusta. Tutkimusaineiston henkilöjoukko vuodelta 2024 edustaa runsasta kolmannesta kaikista kokonaiseläkkeensaajista (vrt. SVT 2024a), mutta edustavuuteen koko työeläkejärjestelmän tasolle ei ole saatavilla tarkkaa vertailukohtaa. Joka tapauksessa aineisto on julkisen sektorin osalta kokonaisaineisto.

Eläkkeensaajista tiedetään syntymäajan ja sukupuolen lisäksi työeläkettä edeltävä viimeisin työllisyys julkisella sektorilla. Tämä tarkoittaa joko työ- ja virkasuhteen muotoista palvelusta tai omaishoitajasuhdetta. Näitä kutsutaan jatkossa palvelussuhteeksi. Niistä tiedetään muun muassa työnantaja sekä ammatti. Palvelussuh-

dekohtainen tieto perustuu Kevan historiatietoihin ja verohallinnon tulorekisteriin ja siellä sovellettavaan rekisteröintikäytäntöön, joka on niin sanotusti kuukausitilitysperusteinen. Tämä tarkoittaa sitä, että ammatti ja muut palvelusuhteen tiedot rekisteröidään kuukauden tarkkuudella lukuun ottamatta aikaa ennen vuotta 2019. Ammattitieto perustuu ammattiluokituksen vuodelta 2010 (Tilastokeskus 2011). Luokitus ei täysin vastaa käytännön tarpeita Kevassa, minkä vuoksi siitä on ylläpidetty rinnakkaisluokitusta, joka kuvaa julkisen sektorin ammatteja yksityiskohtaisemmin. Siksi tässä tutkimuksessa esitetään Kevan luokitusten mukaisia tuloksia.

Lakisääteisen eläketurvan kokonaisuuteen sisältyvät työeläkkeen lisäksi Kelan maksamat eläkkeet. Ne voidaan approksimoida työeläkkeen perusteella. Kansaneläkkeen määrän päättely perustuu tässä analyysissä työeläkkeen määrään, työeläkkeen alkamisajankohtaan (ikään ja vuoteen) ja oletuksiin asumismuodosta. Takuueläkkeen määrä perustuu eläketurvan tasoon, joka muodostuu työeläkkeestä ja kansaneläkkeestä. Jos työ- ja kansaneläke jää pieneksi, maksetaan takuueläkettä – esimerkiksi vuonna 2024 vähimmäiseläketurvan takuueläkkeen kanssa enintään 976 euroa kuukaudesta. Sääntöjen mukaan työeläkkeenä maksettava vanhuuseläke oikeuttaa takuueläkkeeseen sen jälkeen, kun on saavuttanut oman ikäluokan alimman vanhuuseläkeiän.

Käytännössä Kevan rekistereistä poimitaan vanhuuseläkkeensaajat vuosilta 2018–2024 ja heille joulukuussa maksettu työeläke. Tarkastelun ulkopuolelle rajataan vuosittain henkilöt, joille on maksettu vanhuuseläkkeen lisäksi perhe-eläkettä (noin 43 900 henkilöä kaikkiaan). Edellä kuvattua jaksoa koskeva kokonaisaineisto, josta poimitaan ryhmiä jatkoanalyysiin, sisältää runsaat 585 000 henkilöä.

Kansaneläkkeen ikäraja on 65 vuotta (ennen vuotta 1965 syntyneillä), ja sen määrä perustuu määritelmään, jossa sovelletaan valtioneuvoston Kelalle vuosittain vahvistamia tuloarvoja sekä tietoa asumismuodosta. Esimerkiksi vuodelle 2024 sovelletaan seuraavasti:

- Yksin asuva: 775,70 euroa – (työeläke – 65,62 euroa)/2
- Parisuhteessa oleva: 692,54 euroa – (työeläke – 65,62 euroa)/2

Kevan rekistereissä ei ole tietoa asumismuodosta, mutta se voidaan approksimoida asumistilastojen perusteella (SVT 2024b). Esimerkiksi vuodelle 2024 sovelletaan ikäryhmä- ja sukupuolikohtaisia parametrejä, joiden mukaan yksin asuvien 65–74-vuotiaiden naisten osuus oli noin 64,4 prosenttia ja yli 74-vuotiaiden osuus noin 74,0 prosenttia. Miesten vastaavat osuudet olivat 34,0 prosenttia ja 34,3 prosenttia. Loput tulkitaan parisuhteessa olleiksi. Tilaston aikasarjan mukainen tieto asumismuodosta paikataan satunnaisarvontana tutkimusaineiston henkilöille vuosille 2018–2024. Paikkaus tehdään kerran, mikä tarkoittaa, että henkilön asumismuoto säilyy pääsääntöisesti samana koko tutkimusjakson, vaikka ikäryhmän muutos voi muuttaa sitä jonkin verran.

Jos henkilö jää työeläkkeelle iän 65 jälkeen, lykättyyn kansaneläkkeeseen saa 0,6 prosentin korotuksen lykättyä kuukautta kohden. Tämän säännön käyttö on joissakin tapauksissa epärealistinen, sillä henkilö on voinut ottaa kansaneläkkeen maksuun 65-vuotiaana ja työeläkkeen myöhemmin. Tästä ei kuitenkaan ole tutkimusaineistossa tietoa, joten oletetaan, että Kelan eläkkeet tulevat maksuun samaan aikaan työeläkkeen kanssa. Kansaneläkejärjestelmässä on sääntö pienimmästä maksettavasta eläkkeestä. Laskelmassa alle kahdeksan euron kansaneläkkeitä ei makseta, mutta muuten Kelan eläkkei-

den maksaminen jatkuu tiedossa olevaan kuolinvuoteen asti.

Kansaneläkkeen lykkäämisestä puuttuu tieto, minkä lisäksi on syytä korostaa, että tässä tutkimuksessa esitetään muiltakin osin yksinkertaistettu laskelma kansaneläkkeestä. Siinä ei oteta huomioon todellisia sääntöjä Kelan vanhuuseläkkeen varhentamisesta, lisäpäiviin oikeutettujen eläkkeestä tai mahdollisen osittaisen varhennetun vanhuuseläkkeen vaikutuksesta kansaneläkkeen määrään.

Laskelmassa sovelletaan vuosittain kansaneläkkeen päättelyyn edellä mainittua kaavaa yksin asuville ja parisuhteessa oleville ja lykkäyskorotuksen suuruus päätellään työeläkkeen alkamisajankohdan mukaan. Ikä- ja sukupuoli-kohtaiset parametrit yksin asumisesta ja parisuhteessa olemisesta ohjaavat kaavan soveltamista. Työ- ja kansaneläkkeen määrän perusteella päätellään takuueläkkeen määrä niille, jotka ovat siihen oikeutettuja.

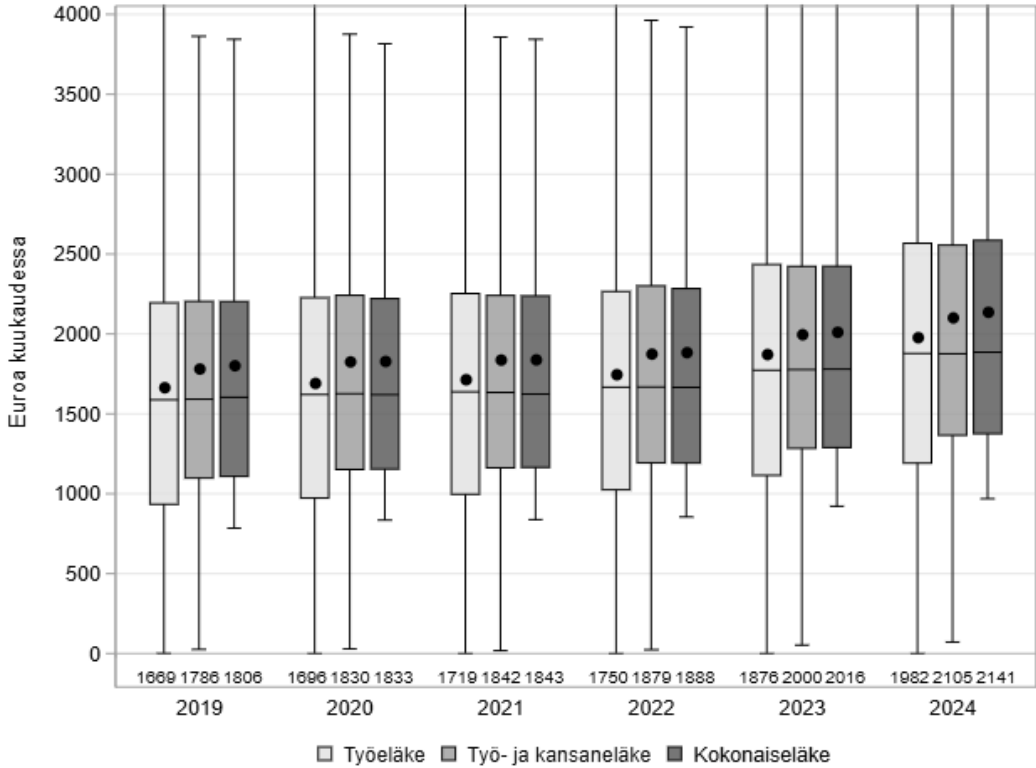
Seuraavissa analyyseissä käsitellään kolmea väestön osaa. Aluksi kuvataan kokonaisaineistoa vuosina 2019–2024 julkisen sektorin vanhuuseläkettä saaneista, joita on 569 500. Toisessa vaiheessa käsittelyssä ovat 1954–1959 syntyneet kohortit, jotka täyttävät 65 vuotta vuosina 2018–2024 ja joille maksetaan Kelan vanhuuseläke. Heitä on 46 100 henkilöä. Kolmannessa vaiheessa analysoidaan eläkettä edeltävän ammatin näkökulmasta vuoden 2024 lopun vanhuuseläkkeensaajia, joita on 481 400. Tuloksina esitetyt bruttotulokäsitteet ovat työeläke, työ- ja kansaneläke sekä kokonaiseläke, joka sisältää edellä mainitut sekä takuueläkkeen. Lisäksi pääteltiin tieto reaalisesta kokonaiseläkkeestä, joka tarkoittaa vuoden 2024 työeläkeindeksin tasoon korjattua kokonaiseläkettä.

## 2. Vanhuuseläketurva julkisella sektorilla

Vanhuuseläkkeensaajien määrä oli vuoden 2019 lopussa 460 900 ja vuoden 2024 lopussa 481 400. Määrä kasvoi 20 466 henkilöllä eli runsaat neljä prosenttia. Kuvioista 1 nähdään maksetun työeläkkeen ja approksimoitujen eläkkeiden jakauma kuudelta vuodelta viiva-laattikkokuvina. Laatikko kuvaa 50:ä prosenttia jakaumasta, viiva on mediaani ja pallosymboli keskiarvo. Kuviossa on lisäksi esitetty keskimääräinen kuukausieläke pallosymbolilla. Vuosia verratessa nähdään, että eläketason kehitys oli tasaista ja maltillista vuoteen 2022 asti: keskimäärin 1,37 prosenttia vuosina 2019–2022. Sen jälkeen työeläkkeisiin tuli aiempaa selvästi suuremmat indeksikorotukset (6,8 % vuonna 2023 ja 5,67 % vuonna 2024), mikä heijastuu myös eläkkeiden jakaumiin. Tarkastelujaksolla havaittavaan trendiin vaikuttaa jossain määrin myös se, että maksumun tulee vuosittain aiempaa suurempia työeläkkeitä. Reaalinen kokonaiseläketurva kasvoi keskimäärin 3,6 prosenttia.

Kun kansaneläkkeen sääntöjen mukaan työeläkkeeseen lisätään kansaneläke, eläkejakauksessa alkaa näkyä, kuinka mukaan tulee alle 1 000 euron eläkkeitä. Kun edelleen pieniksi jääviin eläkkeisiin lisätään takuueläke, tarkentuu lopullinen kuva lakisääteisen vanhuuseläketurvan tasosta. Eläkkeensaajan toimeentulon näkökulmasta on olennaista vertailla työeläkettä ja kokonaiseläkettä. Pieneen satunnaisotokseen perustuvasta kuvioista nähdään, että esimerkiksi vuoden 2024 lopussa työeläke oli keskimäärin 1 982 euroa ja kokonaiseläke 2 141 euroa, eroa 159 euroa. Aiempina vuosina ero oli hieman pienempi.

Kuvio 1. Lakisääteisten eläkkeiden jakaumat 2019–2024, euroa kuukaudessa. Perustuu kahdeksan prosentin satunnaisotokseen.



Seuraavaksi analysoidaan edellä kuvatun 481 400 henkilön kokonaisaineiston perusteella kysymystä, miten suurelle osuudelle julkisen sektorin vanhuuseläkkeensaajista maksetaan Kelan eläkkeitä. Kokonaiseläkkeen mediaani oli vuoden 2024 lopussa noin 1 880 euroa ja keskiarvo noin 2 134 euroa (Kuvio 2). Tulonjakaumassa prosenttipisteen 38 alapuolella aletaan työeläkkeen rinnalla maksaa Kelan eläkkeitä. Henkilömääränä tämä on noin 182 900. Kuviosta 2 nähdään myös, että noin 12 prosentille vanhuuseläkkeensaajista eli 57 800 henkilölle maksettiin myös takuueläkettä. Kuviossa ylempi vaakaviiva kuvaa kokonaiseläkkeen kes-

kiarvoa ja alempi pienituloisuusrajaa (60 prosenttia kokonaiseläkkeen mediaanista). Pienituloisuusrajan alapuolelle jää noin 15 prosenttia eläkkeensaajista. Muita vuosia koskeva analyysi johtaa samankaltaisen tuloksen.

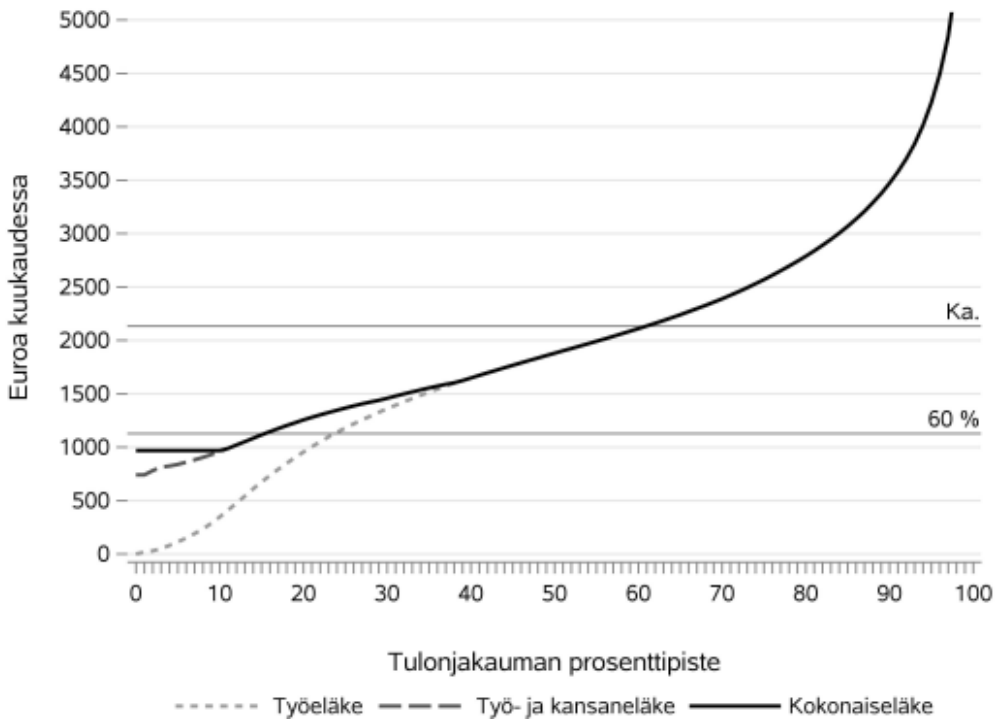
Kelan eläkkeitä saaneet olivat keskimäärin 76-vuotiaita, ja 79 prosenttia heistä oli naisia. Ainoastaan työeläkettä saaneiden keskimääräinen ikä oli 74 vuotta, ja naisten osuus heistä oli 65 prosenttia.

Jakaumasta voidaan myös päätellä pienituloisuusaste vanhuuseläkkeensaajien joukossa vuoden 2024 lopussa. Pienituloisuuden tutkimuksessa on vakiintunut tapa esittää 50 ja 60

prosentin pienituloisuusrajoja sovellettuna mediaanituloon. Kaikkia julkisen sektorin vanhuuseläkkeensaajia koskevassa aineistossa 60 prosentin raja on kokonaiseläkkeen jakaumassa prosenttipisteen 15 tasolla, mikä tarkoittaa

noin 72 200:a pienituloista henkilöä. Alempi, 50 prosentin raja paikantuu prosenttipisteen 9 tasolle (43 300 henkilöä). Näille henkilöille maksettiin pääsääntöisesti kansaneläkkeen lisäksi takuueläkettä.

*Kuvio 2. Lakisääteisten eläkkeiden jakauma vuoden 2024 lopussa, euroa kuukaudessa. Vaakaviivolla on merkitty keskimääräinen kokonaiseläke ja pienituloisuusraja (60 % kokonaiseläkkeen medianista).*



### 3. Kokonaiseläkkeen muutos kansaneläkkeen alkaessa

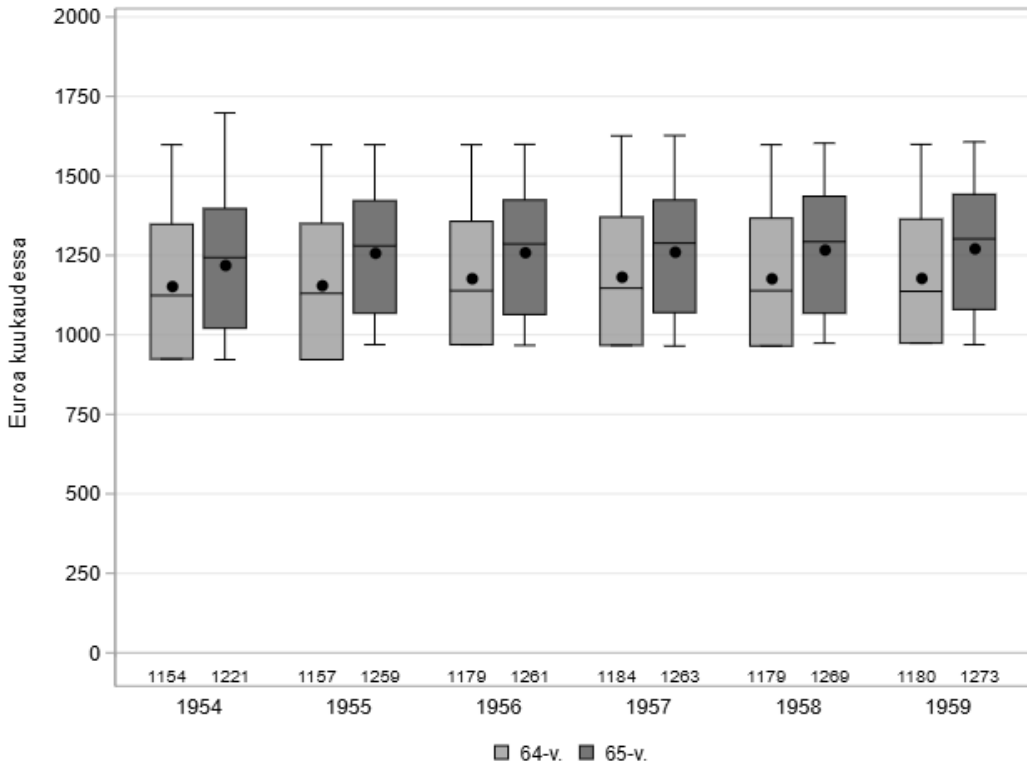
Seuraavassa analyysissä havainnollistetaan, miten kokonaiseläke on muuttunut niille henkilöille, joille alettiin maksaa Kelan vanhuuseläkettä 65-vuotiaana. Useimmille työeläkettä on

jo maksettu ennen kansaneläkkeen maksuun tuloa. Asetelmallisesti vertailussa ovat kokonaiseläke 64- ja 65-vuotiaana. Tarkastelujakso on vuodet 2018–2024. Tulos esitetään reaalisena kokonaiseläkkeen avulla, jotta tarkastelussa olevien kohorttien eläke-eroista saadaan yhtenäinen kuva.

Aineiston avulla voidaan analysoida kuutta kohorttia: vuosina 1954–1959 syntyneitä. Näiden kohorttien taustatiedoksi voidaan todeta, että reilulla kolmasosalla laskelman mukaan kansaneläke tuli maksuun tämän analyysin kannalta tarkoituksenmukaisesti. Tämä tarkoittaa kohorttikohtaisesti 7 400–7 900:a henkilöä.

Kuviosta 3 nähdään, että kohorttien väliset erot ovat pieniä ja eläkkeen taso kaikkiaan on selvästi pienempi kuin kaikilla eläkkeensaajilla. Analyysin tuloksesta voidaan päätellä, että Kelan eläkkeiden maksuun tulo nosti kokonaiseläkkeen tasoa keskimäärin vajaat 100 euroa eli näissä kohorteissa noin 10 prosenttia.

Kuvio 3. Kokonaiseläkkeen muutos 64- ja 65-vuotiaana, euroa kuukaudessa vuoden 2024 työeläkeindeksin tasossa.



#### 4. Vanhuuseläkkeensaajat 2024 ja ammattihistoria

Aluksi havainnollistetaan eläkkeiden ja eläkettä edeltävän ammatin yhteyttä. Asetelmallisesti

analyysissä poimitaan eläkkeensaajat vuoden 2024 lopussa (vrt. Kuvio 2), ja tälle ryhmälle päätellään viimeisin ammatti.

Kuviosta 4 nähdään eläkejakaumat suurimmissa julkisen sektorin ammattiryhmissä. Kuvi-

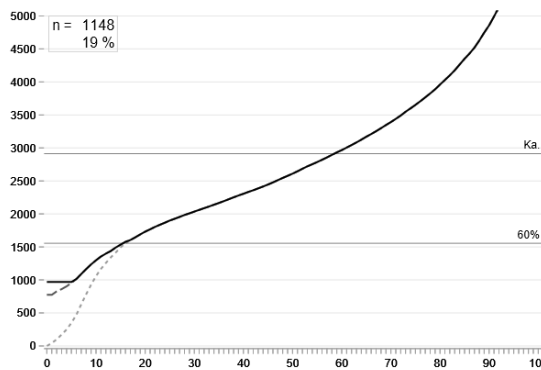
on perusteella eläketurvan tasossa ja jakaumassa on merkittäviä eroja ammattiryhmien välillä, mutta myös siinä, miten suurelle osuudelle eläkkeensaajista laskelman perusteella maksetaan työeläkkeen lisäksi Kelan eläkkeitä. Keskimääräiset kokonaiseläkkeet ammattialoilta olivat seuraavat: hallinnon, suunnittelun ja tutkimuksen ala (2 923 €), sivistys- ja kulttuuriala (2 686 €), sosiaaliala (1 708 €), tekniikan, tuotannon ja turvallisuuden ala (1 913 €), terveysala (2 202 €) ja toimisto- ja asiakaspalveluala (2 082 €). Kuviosta nähdään, että ammattiryhmien välillä on huomattavia eroja vanhuuseläketurvan tasossa.

Kuviosta nähdään lisäksi ammattiryhmäkohtaisesti tieto Kelan eläkkeitä saaneiden lukumäärästä ja osuudesta. Osuus on pienin hallinnon, suunnittelun ja tutkimuksen alalla (19 %) ja suurin sosiaalialalla (54 %) sekä tekniikan, tuotannon ja turvallisuuden alalla (48 %). Koko julkisella sektorilla osuus oli 38 prosenttia (vrt. Kuvio 2).

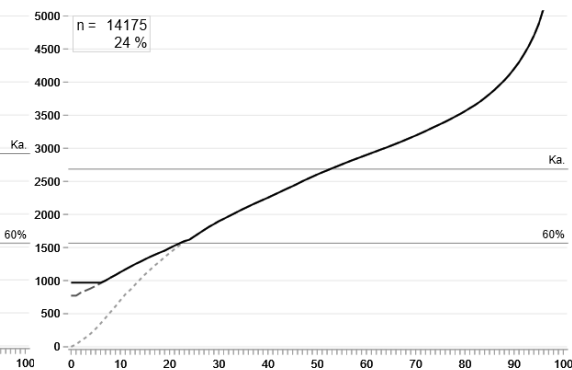
Kuviosta nähdään myös ammattiryhmäkohtainen pienituloisuusaste. Osassa ammattiryhmiä raja paikantuu eläketasolle, jossa aletaan maksaa takuueläkettä (vrt. sosiaaliala ja tekniikan, tuotannon ja turvallisuuden alat), mutta osassa raja nousee eläketasolle, jossa aletaan maksaa kansaneläkettä (vrt. hallinnon, suunnittelun ja tutkimuksen alat ja sivistys- ja kulttuuriala).

Kuvio 4. Lakisäätteisten eläkkeiden jakauma ammattiryhmittäin vuoden 2024 lopussa, euroa kuukaudessa ja tulonjakauman prosenttipisteet. Kuviossa tieto Kelan eläkkeitä saaneiden lukumäärästä ja osuudesta sekä vaakaviivoilla kokonaiseläkkeen keskiarvo ja 60 prosentin pienituloisuusraja.

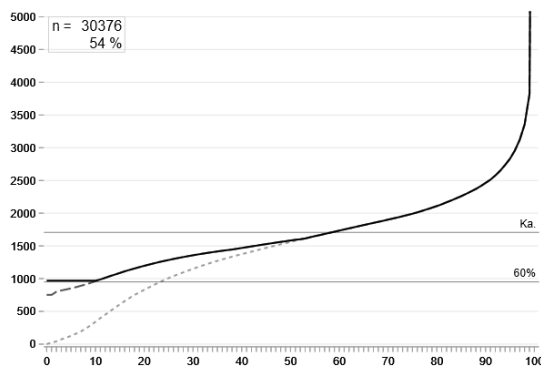
#### Hallinnon, suunnittelun ja tutkimuksen ala



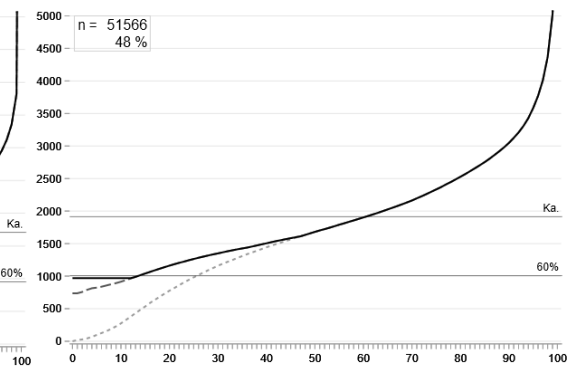
#### Sivistys- ja kulttuuriala



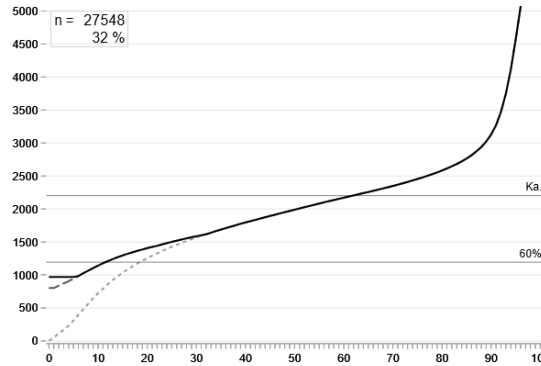
#### Sosiaalia



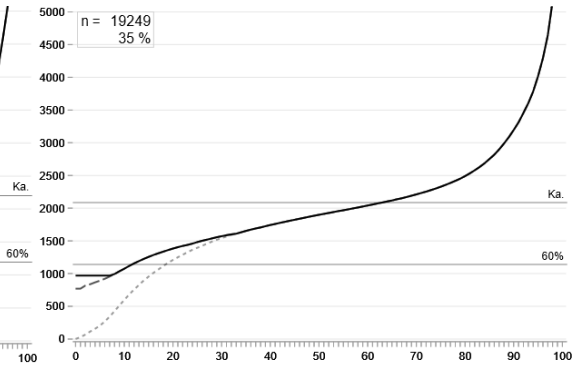
#### Tekniikan, tuotannon ja turvallisuuden ala



#### Terveysala



#### Toimisto - ja asiakaspalveluala



----- Työeläke    - - - - - Työ- ja kansaneläke    ————— Kokonaiseläke

Kuvaa ammattiryhmistä voidaan tarkentaa tutkimalla yksittäisiä ammattinimikkeitä. Koko julkisella sektorilla Kelan eläkkeitä saaneiden ammattinimikkeitä havainnollistaan kuvion 5 avulla. Siitä nähdään, että lukumääräisesti eniten Kelan eläkkeitä saaneiden ammattinimikkeitä olivat siivooja (7,5 %), perhepäivähoi-

taja (6,1 %), opettaja (5,1 %), keittiöapulainen (3,6 %), omaishoitaja (3,0 %) ja laitosapulainen (2,9 %). Yleisimpien ammattinimikkeiden jakauma painottuu työntekijäammatteihin, kun taas korkea koulutusta edellyttävät ammatit jäävät opettaja-ammatteja lukuun ottamatta vähemmistöön.

Kuvio 5. Kelan eläkkeiden saajat vuoden 2024 lopussa, yleisimmät ammattinimikkeet.



Analyysiä jatketaan seuraavaksi tutkimalla ammattinimikekohtaisesti henkilöiden julkisen sektorin palvelussuhdehistoriaa vuoden 2024 loppuun mennessä käytettävissä olevan rekisteritiedon valossa. Kuvion 6 a-osasta nähdään 20 yleisimmän Kelan eläkkeitä saaneen ammatti-

nimikkeen osalta julkisen sektorin työuran pituuden keskiarvo ja b-osasta Kelan eläkkeitä saaneiden sekä vain työeläkettä saaneiden lukumäärät sekä eläketyyppien prosentuaaliset osuudet.

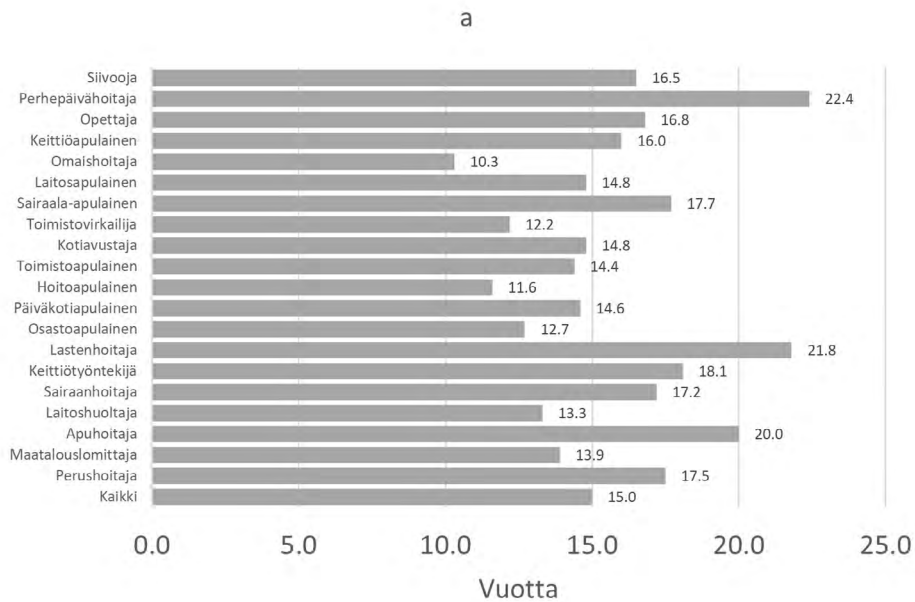
Palvelussuhdeajoista voidaan päätellä, että julkisen sektorin palveluksen osuus työurasta on vain osa kokonaistyöuraa, joka oli esimerkiksi julkisella sektorilla työstä vanhuuseläkkeelle siirtyneillä vuonna 2017 mediaanilla mitattuna runsaat 40 vuotta (vrt. Nivalainen 2022). Muu osa työurasta on tehty yksityisellä sektorilla tai yrittäjänä, ja siinä voi olla katkoksia työstä poissaolon takia. Esimerkiksi työttömyys ja työsuhteen ulkopuolelle jäävä sairastaminen tai työkyvyttömyys leikkaavat työuraa. On lisäksi hyvä muistaa vanhuuseläkkeensaajien ikärakenne, sillä joukossa on runsaasti henkilöitä, joiden työeläkkeen karttumasäännöt ovat vaihdelleet, ja osaa on koskenut eläkkeen maksimisääntö.

Julkisen sektorin palvelusaika on silti merkittävä ja ammattikohtaisesti tulkittuna piirtää kuvaa siitä, että Kelan eläkkeitä saaneet ovat tehneet merkittävän työuran julkisen sektorin ammateissa – pääosin vakiintuneessa työ- ja virkasuhteisessa työssä – mutta työeläketurva on silti jäänyt heikoksi. Esimerkkejä tällaisista ammateista ovat perhepäivähoitajat (22,4 v.), sii-

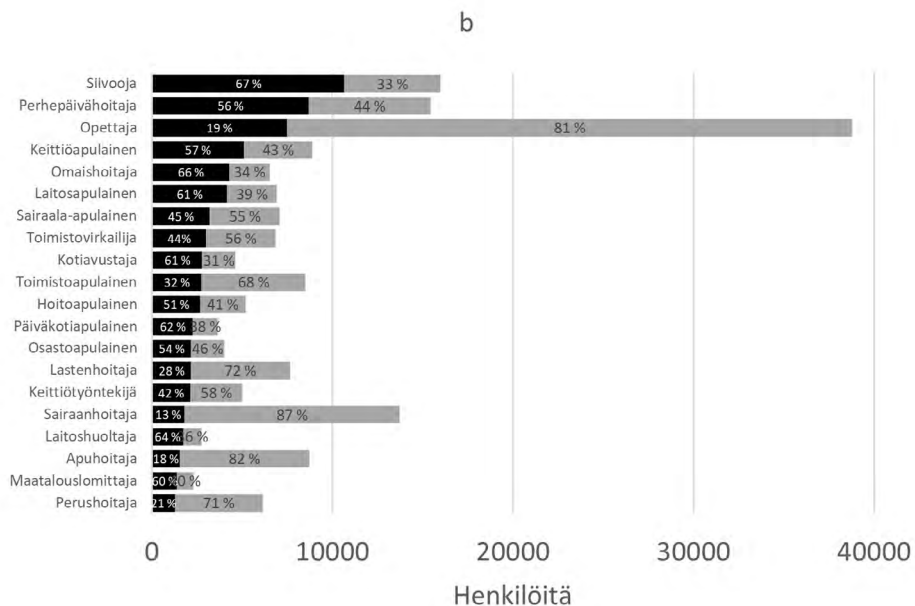
voajat (16,5 v.) ja keittiöapulaiset (16,0 v.). Näissä ammateissa työura on keskimäärin pidempi kuin Kelan eläkkeitä saajien joukossa kaikkiaan (15,0 v.). Matalaksi jäänyttä työeläketurvaa selittävät palvelusajan lisäksi palkkataso ja työuran kokonaisuus kaikkiaan, mukaan lukien yksityisen sektorin työ. Kuvion 6 ammatit ovat pääasiassa sellaisia, joissa palkkataso on jäänyt matalaksi esimerkiksi työn osa-aikaisuuden tai tilapäisyyden takia.

Kuviosta nähdään myös kyseisten ammattien osalta ainoastaan työeläkettä saaneiden lukumäärät Kelan eläkkeitä saaneiden lisäksi. Esimerkiksi siivoojan ammatissa, joka on yleisin Kelan eläkkeitä saaneiden ammatti, osuus oli 67 prosenttia (10 200 henkilöä) ja vain työeläkettä saaneiden 33 prosenttia. Toisaalta vaikka julkisella sektorilla hyvin yleisessä opettajan ammatissa Kelan eläkkeitä saaneiden määrä on huomattava, se on osuutena koko ammatista verrattain pieni (19 %). Vastaavia havaintoja voidaan tehdä myös muista ammateista.

Kuvio 6. Julkisen sektorin työura (a) sekä Kelan eläkkeensaajat ja vain työeläkettä saaneet (b), vuotta keskimäärin ja henkilöitä. Kuviossa esitetään 20 yleisintä Kelan eläkettä saanutta ammattinimikettä.



■ Julkisen sektorin työura



■ Kelan eläkkeet ■ Vain työeläke

## 5. Yhteenveto ja pohdinta

Tässä kirjoituksessa kuvataan laskelma julkisen sektorin vanhuuseläkkeensaajien lakisääteisestä kokonaiseläketurvasta, sen keskeiset tulokset sekä kuvaileva analyysi niistä, joille laskelman perusteella maksetaan Kelan eläkkeitä. Laskelmaa varten on käytettävissä aineistoa työeläkettä saaneista, mutta koska aineisto ei sisällä Kelan eläkkeitä, ne on approksimoitu tilastojen, eläkesääntöihin ja asumiseen liittyvien oletusten perusteella. Kelan eläkkeiden laskenta on sääntöpohjaista, joten niistä esitettyä laskelmaa voidaan pitää suuntaa antavana, mutta ei samalla tavalla yksityiskohtaisena esityksenä kuin miten vakiintuneissa staattisissa mikrosimulaatiomalleissa tehdään (esim. Kotamäki ja Kärkkäinen 2017).

Approksimoitua kokonaiseläkkeen tasoa voidaan arvioida suhteessa tilastoihin. Esimerkiksi tilastojen mukaan työeläkkeenä maksettu vanhuuseläkkeen saajien omaeläke oli vuoden 2023 lopussa keskimäärin noin 1 951 euroa ja Kelan eläkkeet sisältävä kokonaiseläke 2 057 euroa, eli kokonaiseläketurva oli 106 euroa suurempi (SVT 2024a). Tässä tutkimuksessa vastaavat luvut vuodelta 2024 olivat 1 983 ja 2 134 euroa, eli eroa oli runsaat 150 euroa. Tällaisen vertailun valossa laskelma vaikuttaisi uskottavalta.

Tuloksista piirtyy kuva lakisääteisen vanhuuseläketurvan jakaumasta julkisen sektorin vanhuuseläkettä saaneiden piirissä. Kuvaa tarkennetaan ammattikohtaisilla analyyseillä pientä työeläkettä saaneiden ryhmissä. Laskelmasta saa arvion siitä, millaisella osalla eläkkeensaajista työeläketurva jää niin heikoksi, että toimeentulon turvaamiseksi tarvitaan Kelan eläkkeitä. Keskeisen tuloksen voi tiivistää siihen, että julkisen sektorin vanhuuseläkkeensaajista vuonna 2024, noin 38 prosentille maksettiin Kelan eläk-

keitä. Aiemmassa tutkimusperinteessä julkiseen sektorin eläkkeensaajiin ei ole useinkaan liitetty pienituloisuuden näkökulmia. Esittämämme laskelma konkretisoi pienituloisuuden riskiryhmään mahdollisesti kuuluvat, ja heihin voi suurella varmuudella yleistää aiemman tutkimusperinteen (vrt. Johdanto) tulokset ja havainnot pienituloisuuden ulottuvuuksista eläketurvaa laajemminkin (vrt. Forma ja Kuivalainen 2020). Aiemman tutkimuksen perusteella erityisesti naisilla, jotka muodostavat valtaosan julkisen sektorin eläkkeensaajista, on kohonnut pitkittyneen pienituloisuuden riski. Muita riskiä nostavia tekijöitä ovat muun muassa yksin asuminen, vuokralla asuminen ja Kelan eläkkeiden saaminen (Forma ja Kuivalainen 2020).

Kun tutkittiin Kelan eläkettä saaneiden osuuksia ammattiryhmittäin, havaittiin huomattavia poikkeamia koko julkisesta sektorista. Sosiaalialalla (54 %) sekä tekniikan, tuotannon ja turvallisuuden alalla (48 %) osuus oli suurin ja hallinnon, suunnittelun ja tutkimuksen alalla pienin (19 %). Näihin osuuksiin ei löydy suoraa vertailukohtaa tilastoista tai aiemmista tutkimuksista. Yksittäisistä ammattinimikkeistä voidaan nostaa keskusteluun esimerkiksi lastenhoidon ja siivousalan ammatit, joissa yli puolelle vanhuuseläkkeensaajista maksetaan Kelan eläkkeitä. Julkisen sektorin työmarkkinoilla on selvästi ammatteja, joissa työ ei johda riittävään työeläketurvaan. Kysymys siitä, ”kantaako” työura tietyssä ammatissa riittävään vanhuuseläketurvaan, on moniulotteinen, emmekä käytettävissä olevan aineiston takia voi arvioida henkilön työuraa kaikkiaan samaan tapaan kuin joissain aiemmissa tutkimuksissa (esim. Nivalainen 2022; Järnefelt ym. 2024).

Koska keskeinen tavoitteemme on arvioida pienituloisten määrää, arvioimme sitä myös vakiintuneilla mittareilla, kuten pienituloisuusas-

teella. Analyysin mukaan 60 prosentin pienituloisuusaste on kokonaiseläkkeen jakauman prosenttipisteen 15 tasolla, joka vastaa aiempia havaintoja (vrt. Työeläkeindikaattorit 2023). Henkilömääränä tämä tarkoittaa sitä, että vuoden 2024 lopussa julkisen sektorin vanhuuseläkkeensaajista pienituloisia oli noin 72 200.

Erillistarkasteluinä esitettiin tuloksia eläkkeensaajien tulomuutoksesta, kun Kelan vanhuuseläkettä aletaan maksaa 65-vuotiaana. Kelan eläkkeen maksun alkaminen vuosina 1954–1959 syntyneiden ryhmässä tuotti yhdenmukaisen tuloksen: se nosti kokonaiseläketurvaa keskimäärin vajaat 100 euroa eli 10 prosenttia.

Kirjoituksessa esitetyn laskelman tulokset riippuvat oletuksista. Esimerkiksi asumismuoto määrittelee Kelan eläkkeiden ja etuuksien laskentaa. Siihen liittyvät oletukset toteutettiin asumistilastojen perusteella ikäryhmä- ja suku-

puolikohtaisesti vuosille 2018–2024 ilman oletusta ajassa tapahtuvista henkilötason muutoksista. Kelan vanhuuseläkettä aletaan maksaa 65-vuotiaana, mutta sitä voi myös lykätä tai varhentaa. Laskelmassa oletetaan, että Kelan eläkkeitä aletaan maksaa 65-vuotiaana tai sen jälkeen, jos työeläke alkaa myöhemmin. Eläkkeen lykkääminen on verrattain harvinaista, mutta tutkitulla jaksolla se on yleistynyt. Koska omaan työuraan perustuvan eläketurvan analysointi on tässä tutkimuksessa olennaista, rajattiin laskelman ulkopuolelle ne, joille maksetaan vanhuuseläkkeen ohella perhe-eläkettä. Tämä on syytä ottaa huomioon tulosten yleistettävyyttä arvioitaessa. Työkyvyttömyys- ja perhe-eläkkeensaajien kokonaiseläketurva on moniulotteinen ja eri näkökulmista tutkittu aihe, mutta sitä voisi analysoida myös tässä kirjoituksessa kuvatun laskelman avulla. □

## Kirjallisuus

- Ahonen, K. (2022), *Vanhuuseläkeläiskotitalouksien varallisuus ja velat vuonna 2020*. Teoksessa: Kuivalainen ym. (toim.). Eläkkeet ja eläkeläisten toimeentulo: Kehitys vuosina 1995–2020, Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 6/2022.
- Ahonen, K. (2023), ”Suomalaisten vanhuuseläkeläisten varallisuus ja taloudellinen tyytyväisyys”, *Yhteiskuntapolitiikka* 88(4): 371–382.
- Ahonen, K. ja Liukko, J. (2016), *Yksityinen säästäminen eläkeaikaa varten – mahdollisuus vai tarve?*, Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 03/2016.
- ETK (2024), Työeläkejärjestelmän eläkevarat ja rahavirrat, <https://www.etk.fi/tutkimus-tilastot-ja-ennusteet/tilastot/tyoelakkeiden-rahoitus/tyoelakejarjestelman-elakevarat-ja-rahavirrat/>
- European Commission (2024), *Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, The 2024 pension adequacy report – Current and future income adequacy in old age in the EU*. Volume I, Publications Office of the European Union, 2024.
- Forma, L. ja Kuivalainen, S. (2020), ”Tulot, menot ja sote-palveluidenasiakasmaksut: millainen on ikääntyneen toimeentulo?”, *Gerontologia* 34(4): 333–338.
- Grahn, A., Kuusela, A., Mäkinen, L., Sarpila, O. ja Mikkilä, S. (2023), *Mitä ihmisarvoinen elämä maksaa Suomessa? Viitebudjettimenetelmään perustuvat laskelmat vuonna 2022*, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 1/2023.
- Järnefelt, N., Pyrylä, A., Laaksonen, M., Pekkala, P., Kuitto, K. ja Karjalainen, T. (2024), *Työurien mittaaminen ja työurien pituuden kehitys eri väestöryhmissä*, Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 09/2024.

- Kotamäki, M. ja Kärkkäinen, O. (2017), ”Mistä lääke-eläkeläisköyhyyteen?”, *Yhteiskuntapolitiikka* 82(5): 586–596.
- Kuivalainen, S., Rantala, J., Ahonen, K., Kuitto, K. ja Palomäki, L-M. (toim.) (2017), *Eläkkeet ja eläkeläisten toimeentulo 1995–2015*, Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 01/2017.
- Kuivalainen, S., Rantala, J., Ahonen, K., Kuitto, K., Palomäki, L-M. ja Liukko, J. (toim.) (2022), *Eläkkeet ja eläkeläisten toimeentulo Kehitys vuosina 1995–2020*, Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 06/2022.
- Kuoksa, J., Nivalainen, S. ja Nivalainen, S. (2024), *Vanhuuseläkkeelle siirtyneet ja eläkkeiden taso taustatekijöiden mukaan vuosina 2006, 2011, 2017 ja 2023*, Eläketurvakeskuksen analyysijä 05/2024.
- Nivalainen, S. (2022), *Sosioekonomiset erot: vanhuuseläkkeelle siirtyminen ja työurat 2006, 2011 ja 2017*, Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 3/2022.
- Palomäki, L-M. (2009), ”Mitkä tekijät selittävät pienituloisten eläkeläisten toimeentulokokemusten eroja?”, *Yhteiskuntapolitiikka* 74(5): 542–553.
- Palomäki, L-M., Liukko, J., Riekhoff, A-J. ja Tenhunen, S. (2024), *Vanhuuseläkkeelle siirtyminen ja muutos elämänlaadussa: Kyselytutkimus vuosina 2019–2021 palkkatyöstä vanhuuseläkkeelle siirtyneille*, Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 3/2024.
- Perhoniemi, R., Blomgren, J. ja Laaksonen, M. (2020), ”Sources of income following a rejected disability pension application: a sequence analysis study”, *Disability and Rehabilitation* 42(15): 2161–2169.
- Polvinen, A., Laaksonen, M., Rantala, J., Palomäki, L-M. ja Kuivalainen, S. (2020), ”Explanations for economic difficulties among old-age pensioners previously on disability pension”, *European Journal of Public Health* 30(4): 807–811.
- Rantala, J., Pyy-Martikainen, M. ja Riihelä, M. (2021), *Miten nettotulot muuttuvat eläkkeelle siirryttäessä? Tarkastelu nettotulosuhteen muutoksesta vuosina 2002–2017*, Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 04/2021.
- Rantala, J., Pyy-Martikainen, M. ja Riihelä, M. (2023), ”Tulojen muuttuminen eläkkeelle siirryttäessä”, *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 119: 378–399.
- Rantala, J. (2020), *Tutkimuksia eläkeläisten pienituloisuuden ja toimeentulon dynamiikasta Suomessa vuosina 1995–2014*, Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 05/2020.
- Rantala, J., Kuivalainen, S. ja Lampi, J. (2022), *Kokonaiseläkkeen taso ja kehitys vuosina 1995–2021*, Teoksessa: Kuivalainen, S. ym. (toim.) *Eläkkeet ja eläkeläisten toimeentulo Kehitys vuosina 1995–2020*, Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 06/2022.
- Rantala, J., Hietaniemi, M., Lappo, S. ja Lampi, J. (2024), *Kolmen kerroksen väkeä: Työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyneiden tulot ja tulo rakenne vuonna 2020*, Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 05/2024.
- Ritola, S. ja Tuominen, S. (2023), *Kokonaiseläke 2023. Katsaus työeläkkeeseen, kansaneläkkeeseen ja verotuksen määräytymiseen*, Eläketurvakeskuksen raportteja 01/2023.
- Salonen, J., Rahkola, J. ja Koskinen, L. (2024), ”Vanhuuseläkkeen rinnalla työskentelystä karttunut eläke julkisella sektorilla”, *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 120: 322–332.
- STM (2019), *Naisten ja miesten eläke-erot – katsaus tutkimukseen ja tilastoisiin*, Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2019:66.
- Suomen virallinen tilasto (2023), *Tulonjakotilasto*, <https://stat.fi/julkaisu/cm49y0x3b1wpi07urvc30romg>.
- Suomen virallinen tilasto (2024a), *Tilasto Suomen eläkkeensaajista*, <https://www.etk.fi/tutkimus-tilastot-ja-ennusteet/tilastot/kaikki-elakkeensaajat/>.
- Suomen virallinen tilasto (2024b), *Asunnot ja asuinolot*, <https://stat.fi/tilasto/asas#pastPublications>.
- Tilastokeskus (2011), *Ammattiluokitus 2010*, Käsi- kirjoja 14.
- Työeläkeindikaattorit 2023, <https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/147681/tyoelakeindikaattorit-2023.pdf?sequence=6&isAllowed=y>.