

**Yhteisvastuusta omavastuuseen –
Ovatko henkilökohtaiset sosiaalilit varteenotettava
vaihtoehto järjestää sosiaaliturva Suomessa?**

Kaisla Sarekoski

Yhteiskuntapolitiikka, Helsingin yliopisto

Kandidaattitutkielma, 6.2019

Opponoiija Kristina Talanova, 25.4.2019



HELSINGIN YLIOPISTO
HELSINGFORS UNIVERSITET
UNIVERSITY OF HELSINKI

Tiedekunta/Osasto – Fakultet/Sektion – Faculty Valtiotieteellinen tiedekunta		Laitos – Institution – Department	
Tekijä – Författare – Author Kaisla Sarekoski			
Työn nimi – Arbetets titel – Title Yhteisvastuusta omavastuuseen – Ovatko henkilökohtaiset sosiaalilitit varteenotettava vaihtoehto järjestää sosiaaliturva Suomessa?			
Oppiaine – Läroämne – Subject Yhteiskuntapolitiikka			
Työn laji – Arbetets art – Level Kandidaattitutkielma	Aika – Datum – Month and year 5.2019	Sivumäärä – Sidoantal – Number of pages 19	
Tiivistelmä – Referat – Abstract			
<p>Sosiaaliturva on Suomessa kehittynyt vuosikymmenten aikana monimutkaiseksi ja pirstaleiseksi järjestelmäksi, jonka kyky lieventää sosiaalisia ongelmia on alentunut. Lisäksi korkeat rajaveroasteet, etuuksien päällekkäisyys sekä työn ja etuuksien yhdistämisen vaikeus heikentävät työnteon kannustavuutta. Yhdeksi ratkaisuksi sosiaaliturvan ongelmiin on ehdotettu tilipohjaista sosiaaliturvamallia, jossa etuudet rahoitetaan henkilökohtaisten säästötilien avulla: verojen sijaan yksilöt maksavat pakollisia maksuja tileille, josta voi nostaa tukea esimerkiksi työttömyyden sattumassa ja jonne kertynyt summa muutetaan usein eläkkeeksi työuran päätyttyä. Useimmissa malleissa tili on vakuutettu, millä varmistetaan niiden yksilöiden riittävä toimeentulon taso, joiden tilikertymä olisi negatiivinen. Tässä kirjallisuuskatsauksessa luodaan päivitetty katsaus siihen, mitkä ovat tilimallisen sosiaaliturvan edut suhteessa veropohjaiseen systeemiin, minkä pohjalta arvioidaan sosiaalilitien soveltamisen varteenotettavuutta Suomessa. Tarkastelu on rajattu työttömyyssturvatileihin sekä useamman sosiaalietuuden kattaviin universaaleihin tileihin. Sosiaalilitilejä käsittelevän kirjallisuus on kartoitettu tekemällä hakuja termeillä "sosiaalitili", "social security savings account" ja "unemployment account" Google Scholarissa, EBSCOhostissa ja Julkarissa. Tämän jälkeen keskeisimmät lähteet on rajattu lähdeluetteloperusteisesti.</p> <p>Sosiaaliturvan rahoittaminen henkilökohtaisten tilien avulla mahdollistaa tehokkaat tulonsiirrot yksilön elinkaaren sisällä. Koska suurin osa nykyisistä tulonsiirroista, noin 75-80 prosenttia, käytetään kulutuksen tasaamiseen yksilön elinkaaren sisällä, seuraa tilimalliin siirtymisestä matalammat rajaveroasteet veropohjaiseen systeemiin verrattuna. Lisäksi sosiaalilitilissä maksujen ja etuuksien välinen yhteys on verorahoitteista järjestelmää läpinäkyvämpi ja omavastuuden osuus suurempi, mikä parantaa järjestelmän kannustavuutta. Ruotsissa ja Tanskassa tehtyjen simulaatioiden perusteella on arvioitu, että siirtyminen tilipohjaiseen järjestelmään parantaisi työnteon kannustimia ja toisi säästöjä julkiselle sektorille. Suomessa on tutkittu sosiaalilitilisovelluksia työttömyystilien osalta ja tulokset osoittavat, että julkiselle sektorille tulevat säästöt riippuvat työttömyyden jakautumisesta yksilöiden välillä, sillä usein työttömyyttä kohtaavien työnteon kannustimia sosiaalilitit eivät paranna. Sosiaalilitit eivät myöskään lisää heidän omavastuuta, toisin kuin keski-, ja hyvätuloisten kohdalla. Keskiluokalle tulevien tulonsiirtojen väheneminen voi kuitenkin heikentää tulojaon hyväksyntää yhteiskunnassa.</p> <p>Sosiaalilitilejä käsittelevässä kirjallisuudessa esitetyt tilimallisen sosiaaliturvan etuudet suhteessa veropohjaiseen systeemiin voidaan jakaa työnteon kannustimien paranemiseen, maksujen ja etuuksien välisen yhteyden tiukentumiseen sekä kustannustehokkaampaan ja oikeudenmukaisempaan tulojakoon. Suomessa sosiaalilitien soveltamisen haasteena on kuitenkin työttömyyden epätasainen jakautuminen, mikä heikentää siirtymisestä saatavia säästöjä julkiselle taloudelle. Sosiaalilitileihin sisältyvä suurempi omavastuu vähentää myös sosiaaliturvan solidaarisuutta, mikä voi johtaa tulojaon tuen heikkenemiseen yhteiskunnassa. Sosiaalilitien varteenotettavuus sosiaaliturvan uudistamiseen Suomessa riippuu kuitenkin ehdotetun mallin yksityiskohdista ja siitä, kuinka tuloerojen kasvua ehkäistään julkiselle sektorille tulevilla säästöillä.</p>			
Avainsanat – Nyckelord – Keywords Sosiaaliturva, Sosiaalivakuutus, Sosiaalitili, Omavastuu			

SISÄLLYSLUETTELO

1 JOHDANTO	1
2 TEORIA JA KESKEISET KÄSITTEET	2
2.1 Sosiaalitilin peruseriaatteet lyhyesti	2
2.2 Sosiaaliturva ja sosiaalivakuutus	3
2.3 Hyvinvoinnin julkinen, yhteis- ja omavastuu sosiaaliturvajärjestelmässä	5
3 ANALYYSI	7
3.1 Sosiaalitilin vaikutus työn tekemisen kannustimiin	7
3.2 Yhdistetyt tilit ja riskien kasautuminen	9
3.3 Arviota sosiaalitilien soveltamisen vaikutuksista Suomessa, Ruotsissa ja Tanskassa	10
3.4 Omavastuu, solidaarisuus ja tulonjaon oikeudenmukaisuus tilimallisessa sosiaaliturvajärjestelmässä	12
4 JOHTOPÄÄTÖKSET	14
LÄHDELUETTELO	17

1 JOHDANTO

Sosiaaliturva on Suomessa kehittynyt vuosikymmenten aikana monimutkaiseksi ja pirstaleiseksi järjestelmäksi, joka kaipaa kokonaisvaltaista uudistusta. Palveluiden ja etuuksien erillisyys ja pitkät jaksot ilman tarvittavaa tukea heikentävät järjestelmän kykyä lieventää sosiaalisia ongelmia.

Uudistustarvetta puolletaan myös järjestelmän heikolla kyvyllä yhdistää työ ja sosiaaliturva, mikä osaltaan heikentää julkisen talouden kestävyyttä. (Sosiaaliturvan uudistamisen peruspilarit.) Myös tuoreessa Valtiovarainministeriön virkamiespuheenvuorossa kannetaan huolta Suomen julkisen talouden kestävydestä. Puheenvuoron mukaan sopeutumistoimista ja rakenteellisista uudistuksista huolimatta julkista taloutta rasittavaa kestävyysongelmaa ei ole vielä ratkaistu. Eräiksi toimenpiteiksi esitetään työnteon kannustimien parantamista sekä työeläkejärjestelmän kestävyuden arviointia. (Valtiovarainministeriö 2019.) Sosiaaliturvan uudistaminen on ollut jo useiden eri hallitusten agendalla ja tulee edelleen olemaan usean hallituskauden kestävä merkittävä projekti (Perkiö 2016, 1; Sosiaaliturvan uudistamisen peruspilarit).

Nykyisen järjestelmän paikkaamisen sijaan sosiaaliturvan järjestämiseen on ehdotettu myös uusia ratkaisuja. Näistä eniten Suomessa huomiota on saanut perustulo, jonka kaksivuotisen kokeilun alustavat tulokset julkaistiin helmikuussa 2019 (Perustulokokeilu). Tilimallinen sosiaaliturva sen sijaan on ollut sosiaalipoliittisessa keskustelussa marginaalissa, eikä konkreettisia Suomeen sopivia ehdotuksia ole esitetty kuin muutama (Lassila & Valkonen 1999, 2). Paul Lillrankin, Marko Hamilon ja Elina Lepomäen vuonna 2013 laatima esitys "Perustiliksi" nimetystä sosiaaliturvan kokonaisuudistuksesta on yksi harvoista ehdotuksista, joka on saanut näkyvyyttä myös julkisessa keskustelussa. Myös muualla kuin Suomessa tilimalliseen sosiaaliturvaan liittyvä keskustelu on varsi nuorta, ja käytännön sovellukset harvinaisia. Chilen vuonna 1981 käyttöön otettu henkilökohtaisiin tileihin pohjautuva eläkejärjestelmä on eniten tutkittu esimerkki tilimallisesta sosiaaliturvasta. Myös muun muassa Singaporessa on ollut käytössä useamman tilin järjestelmä työikäisten tulonsiirroille, terveydenhoitokuluille sekä eläkkeille. (Lassila ja Valkonen 1999; 2, 171-179.)

Sosiaalitilien kiinnostavuuden taustalla on kaksi tekijää. Ensimmäinen tekijä on oivallus siitä, että siirtämällä yksilön elinkaaren sisäiset tulonsiirrot henkilökohtaisille tileille voidaan keventää verotusta. Toinen tekijä on julkisen sektorin rahoituksen ongelmat, jota väestön ikääntyminen

pahentaa. (Lassila ja Valkonen 1999, 2.) Sosiaalitiliä onkin esitetty ratkaisuna muun muassa kasvaviin eläkemenoihin, korkeaan verotukseen, verotuksen haitallisiin kannustinvaikutuksiin sekä muihin nykymallisen sosiaaliturvan kannustinongelmiin (Lassila & Valkonen 1999 & 2009). Tässä tutkielmassa haluan selvittää, mitä tutkimus sanoo tänä päivänä tilimallisen sosiaaliturvan eduista verrattuna veropohjaiseen systeemiin. Tämän pohjalta tulen tarkastelemaan, kuinka varteenotettava vaihtoehto sosiaalilitit todellisuudessa olisi sosiaaliturvan järjestämiseen Suomessa. Tilimallisessa sosiaaliturvassa yksilön oma vastuu hyvinvoinnistaan ja toimeentulostaan kasvaa, ja siten tulen myös tarkastelemaan sitä, kuinka hyvin sosiaalilitit ajatuksena istuvat suomalaisen hyvinvointivaltion vastuukäsityksiin.

Rajaan tarkastelun työttömyyssturvatileihin sekä eläkesäästämiseen pohjaaviin useamman sosiaalietuuden kattaviin universaaleihin tileihin. Jätän muun muassa erilaiset koulutus- ja terveystilit tarkastelun ulkopuolelle. Suomessa työttömyysturva- ja eläkejärjestelmä ovat suuremman uudistuspaineen edessä ja siten vaihtoehtoisten järjestämis- ja rahoitusratkaisujen tarkastelu on niiden osalta mielekkäämpää. Sosiaalitilejä käsittelevän kirjallisuuden kartoitin järjestelmällisesti tekemällä “sosiaalitili”, “social security savings account” ja “unemployment account” hakusanoilla hakuja Google Scholarissa, EBSCOhostissa ja Julkarissa. Tämän jälkeen rajasin analyysia varten sosiaalitilejä koskevan tutkimuskentän keskeisimmät lähteet lähdeluetteloperusteisesti. Kartoittaakseni keskustelua, jota käydään yksilön ja valtion välisestä vastuunjaosta yksilöiden kohtaamista sosiaalisista riskeistä, etsin kirjallisuutta hakusanoilla “vastuu” AND “sosiaaliturva” ja “responsibility” AND “social security” yllä mainituista tietokannoissa.

2 TEORIA JA KESKEISET KÄSITTEET

2.1 Sosiaalitilin peruseriaatteet lyhyesti

Sosiaalitili on sosiaaliturvan järjestämisen tapa, jossa etuudet rahoitetaan henkilökohtaisten säästötilien avulla. Tilimallinen sosiaaliturva ei kuitenkaan vastaa henkilökohtaista säästämistä, vaan se on yksi sosiaalivakuutuksen muoto, jossa verojen sijaan kerätään pakollisia maksuja henkilökohtaisille säästötileille, josta nostetaan tukea esimerkiksi työttömyyden sattuessa. Useissa malleissa eläköitymiseen mennessä tilille kertynyt summa maksetaan eräänlaisena lisäeläkkeenä.

Tilimallista sosiaaliturvaa voisi siis kutsua eräänlaiseksi omavakuutukseksi. Useimmissa malleissa tili on vakuutettu verovaroin, ja sieltä voi nostaa tukea vaikka tili olisi tyhjä. Näille yksilöille maksut tileille ovat veron kaltaisia. (Fölster 1999, 13-17.) Yllä kuvatun työttömyysturvatilin lisäksi tilimallia voidaan soveltaa muun muassa eläkkeisiin, opiskelun rahoittamiseen ja terveystoimintoihin. Malleja, joissa maksut ja nostot suoritetaan vain yhdeltä tililtä kutsutaan yhdistetyiksi tileiksi. (Lassila ja Valkonen 2009.) Jo edellä mainittu perustili on esimerkki tällaisesta kokonaisvaltaisesta sosiaaliturvan uudistusehdotuksesta.

Sosiaalitulissa maksujen ja etuuksien välinen yhteys on verorahoitteista järjestelmää läpinäkyvämpi, mikä vähentää verotukselle tyypillisiä haitallisia kannustinvaikutuksia (Lassila & Valkonen 2009, 1). Sosiaalitulia voidaan myös pitää tehokkaana tapana rahoittaa sosiaaliturva, sillä siinä otetaan lähtökohdaksi elinkaariajattelu eli tulonsiirrot yksilön elinkaaren eri vaiheiden välillä. Yksilöiden väliset erot elinaikaisissa tuloissa vaikuttavat olevan vuosituloja pienemmät. Myös suurin osa tulonsiirroista tapahtuu yksilön elinkaaren sisällä. (Fölster 1999, 13-17) Tämä mahdollistaa suuremman omavastuun sisällyttämisen järjestelmään (Lehto 2003, 27-34), sillä omavastuu ei estä kulutuksen tasaamista esimerkiksi yli työttömyysjakson kun se suhteutuu koko elinkaaren aikana kerrytettyihin tuloihin (Lassila & Valkonen 2009, 1). Ongelmaksi voi kuitenkin muodostua riskien epätasainen kasaantuminen yksilöiden kesken. Mikäli yksilö kohtaa elämänsä aikana pitkiä työttömyysjaksoja, omavastuu muodostuu liian raskaaksi, jolloin voi riskien yhteisvastuullinen vakuuttaminen olla hänen kannaltaan parempi vaihtoehto (Bovenberg et al. 2008). Myös sosiaalitulien vaikutus tulonjakoon ja solidaarisuuteen herättää kysymyksiä.

2.2 Sosiaaliturva ja sosiaalivakuutus

Sosiaaliturvan tarkoituksena on taata kansalaisille kohtuullinen elintaso ja toimeentulo tiettyjen sosiaalisten riskien, kuten työttömyyden tai sairauden tai vanhuudesta, perheestä, asumisesta johtuvien tarpeiden kohdatessa. Tuki voi olla riskistä tai tarpeesta riippuen rahaetuus tai palvelu. (Hiilamo et al. 2012, 23.) Sosiaaliturva voidaan rahoittaa usealla eri tavalla. Yleensä sosiaaliturvan rahoitus hoidetaan keräämällä veroja tai verojen kaltaisia sosiaaliturvamaksuja eli pakollisia vakuutuksia. Kolmas vaihtoehto rahoitukseen on pakollinen säästäminen. (Hautala & Tuukkanen 1999, 45.) Suomessa sosiaaliturva järjestetään pitkälti yhteisvastuullisesti sosiaalivakuutuksen muodossa, ja järjestelmä rahoitetaan keräämällä veroja ja vakuutusmaksuja. Sosiaalivakuutuksen erottaa muusta sosiaaliturvasta kolme tekijää: sosiaalivakuutuksen rahoitukseen käytetään verojen lisäksi vakuutusmaksuja, se ei sisällä tarveharkintaa ja se on kohdistettu lievittämään vain

toimeentulon heikkenemisestä tai sairaanhoitokuluista seuraavia riskejä (Liukko 2013, 14). Sosiaalivakuutus auttaa lisäksi yksilöä jakamaan tulonsa tasaisesti koko elinkaarelle (Fölster 1999, 13).

Jyri Liukko tarkastelee väistökirjassaan *Solidaarisuuskone: elämän vakuuttaminen ja vastuuajattelun muutos* (2013) yksityisen ja julkisen vakuuttamisen historiaa ja vakuuttamiseen liittyviä vastuun kysymyksiä. Liukon (9-10, 15) mukaan vakuutus on käytännöllinen, mutta tekninen tapa organisoida yhteisvastuun järjestäminen. Liukko kutsuu vakuutusta solidaarisuuskoneeksi, jossa kollektiivinen vastuu ja solidaarisuus ovat kiinteä osa sen mekaniikkaa. Tämä mekaaninen solidaarisuus on kuitenkin kasvotonta ja aina rajattua, myös pakollisissa vakuutuksissa kuten sosiaalivakuutuksessa. Näin ymmärrettynä solidaarisuus määrittyy yksinkertaisesti riskin jakamiseksi yhteisvastuullisesti, ei esimerkiksi vaatimukseksi hyvinvoinnin jakamisesta sitä tarvitseville kuten sosiaalipolitiikassa yleensä.

Nykyisiä yhteiskuntia voidaan kutsua vakuutusyhteiskunniksi, sillä vakuuttamisesta on mekanismi, jonka varaan kaikki yhteistoiminta yhteiskunnassa rakentuu. Hyvinvointivaltiossa, joissa julkinen sektori kantaa hyvinvointivastuuta, valtiosta on tullut suuria vakuutuslaitoksia. Vakuutukset voidaan jakaa karkeasti kahteen tyyppiin eli sosiaalivakuutuksiin ja markkinaehtoisiin vakuutuksiin. Ero ei kuitenkaan ole todellisuudessa näin yksiselitteinen. (Liukko 2013, 7, 14.) Työeläke, joka on Suomessa tärkein sosiaalivakuutuksen muoto, on yksityisten vakuutuslaitoksien järjestämä. Sosiaalivakuutus eroaa siten yksityisestä vakuutuksesta, ei niinkään vakuutuksen kohteen, vaan vakuutuksen syntymisen kautta: sosiaalivakuutus syntyy lakeja säätämällä tai muin julkisin toimenpitein, kun taas yksityinen vakuutus perustuu sopimukseen (Pentikäinen ja Rantala 1995, 81-82).

Vakuuttamiseen liittyy erilaisia haitallisia käyttäytymisvaikutuksia, joista seuraa markkinaepäonnistumisia. Valtion järjestämä sosiaalivakuutus on luotu paikkaamaan juuri näitä ongelmia (Arrow 1963, 961). Yksi vakuuttamiseen liittyvä ongelma on käännteinen valikoituminen. Yksityisten vakuuttajien on kannattavaa myöntää vakuutuksia vain pienen riskin omaaville yksilöille, jolloin suuren riskin omaavat yksilöt, jotka eniten tarvitsisivat vakuutusta jäävät ilman sitä (Julkunen 2006, 134). Toinen vakuuttamiseen liittyvä ongelma on moraalikato. Moraalikadolla viitataan vakuutuksen tuomaan muutokseen yksilön käyttäytymisessä. Vakuutuksen ottanut yksilö ei joudu riskin realisoituessa vastaamaan siitä aiheutuvista kustannuksista, mikä heikentää yksilön kannustimia toimia vastuullisesti. (Lassila ja Valkonen 2009, 1 ja 22) Vain harvan riskin

toteutuminen on puhtaasti sattuman seurausta, vaan useimmiten yksilön käyttäytymisellä on vaikutusta riskin realisoitumisen todennäköisyyteen (Arrow 1963, 961).

Myös muihin sosiaaliturvan muotoihin liittyy haitallisia taloudellisia kannustimia, kuten kannustinloukkuja. Itse asiassa koko sosiaaliturvajärjestelmä, yhdessä sen rahoittamiseen tarvittavan verotusjärjestelmän kanssa, on merkittävä yksilöiden taloudellisia kannustimia muokkaava järjestelmä yhteiskunnassa (Karjalainen ja Moisio 2010, 112). Siten ei ole yhdentekevää, millaisia valintoja järjestelmä ohjaa yksilöitä tekemään esimerkiksi työn vastaanottamisessa. Ajatus kannustimista ja niiden käytöstä yksilöiden ohjaamiseen tukeutuu käsitykseen yksilöstä rationaalisena toimijana, joka tekee itselleen kannattavia valintoja. Kannustimet voivat olla positiivisia tai negatiivisia, riippuen siitä käytetäänkö yksilön ohjaamiseen houkuttelua vai pelottelua. Sosiaaliturvajärjestelmän suunnittelussa keskeisenä periaatteena on ollut, että yksilön täytyy pystyä parantamaan omaa taloudellista asemaansa omilla valinnoillaan, mikä käytännössä tarkoittaa sitä, että työnteon täytyy olla aina kannattavaa. (Karjalainen ja Moisio 2010, 112-114.)

Kannustimien vaikutuksen kuvaamisessa keskeinen luku on työn tarjonnan jousto, jolla tarkoitetaan kuinka herkästi työn tekeminen reagoi verotuksessa tai etuuksissa tapahtuviin muutoksiin eli työn tekemisen kannustimiin. Mitä herkemmin yksilö reagoi muutoksiin sosiaalietuuksissa tai veron jälkeisissä tuloissa, sitä suurempi jousto on. Toisaalta pieni jousto kertoo heikosta reagoinnista samoihin muutoksiin. Erityisesti työhön osallistumisen jousto on olennainen tekijä arvioitaessa sosiaaliturvaan ja verotukseen tehtävien muutoksien vaikutusta verotuloihin ja hyvinvointiin. (Matikka et al. 2016, 10) Suomessa työhön osallistumisen jouston on arvioitu olevan noin 0,17 (Jäntti et al. 2015, 94-98). Arvioihin tulee kuitenkin suhtautua kriittisesti, sillä luotettavien tulosten saaminen on esimerkiksi tutkimusasetelmallisten haasteiden vuoksi vaikeaa. (Matikka et al. 2016, 15-16.)

2.3 Hyvinvoinnin julkinen, yhteis- ja omavastuu sosiaaliturvajärjestelmässä

Siirtyminen veropohjaisesta sosiaaliturvasta tilimalliseen järjestelmään muuttaa järjestelmään sisällytettyjä vastuuta ja niiden kohdistumista. Oikeudellisesta näkökulmasta tarkasteltuna julkinen hyvinvointivastuu on perustuslaissa (tai muussa laissa) määrätty julkisen vallan velvollisuudeksi varmistaa, että yksilöiden oikeuden toimeentuloon ja palveluihin toteutuu (Heikkilä et al. 2006, 25). Raija Julkusen (2006, 16-18) mukaan julkista hyvinvointivastuuta ei voida kuitenkaan määritellä

pelkästään juridisesti. Julkisen hyvinvointivastuun ytimessä on toimeentulo, hoiva ja hoito, jota julkinen valta toteuttaa jakamalla etuuksia ja tuottamalla palveluita tai ulkoistamalla palveluita yksityiselle sektorille. Välittömän yksilön subjektiivisiin oikeuksiin perustuvan hyvinvoinnin lisäksi julkinen valta luo kuitenkin lisäksi puitteita ja edellytyksiä yksilön hyvinvoinnin jatkumiselle myös sosiaali- ja terveystalouden ulkopuolella.

Klassisessa sosiaalipoliittisessa keskustelussa sosiaaliturva on mielletty yhteisvastuulliseksi erotuksena yksilön omasta vastuusta. Pohjoismaisessa hyvinvointimallissa julkinen ja yksityinen vastuu ovat kuitenkin aina sekoittuneet luontevammin kuin katolisissa ja liberaaleissa maissa, missä julkisen vallan puuttuminen perheiden elämään ei ole samalla tavalla hyväksyttyä. (Heikkilä et al. 2006, 29-32.) Mallissa julkista hyvinvointivastuuta on perusteltu korostamalla rakenteiden ja elämänkulun haurauden merkitystä sosiaalisten ongelmien ja riskien synnyssä. Mutta samalla ei ole haluttu poistaa sattumaa ja valintojen vaikutusta kansalaisten elämään. Siten omavastuu on aina ollut osa pohjoismaista sosiaalipoliittikkaa. Sosiaalihuollon on tarkoitus olla väliaikainen tuki, jonka avulla yksilö pääsee takaisin jaloilleen ja kantamaan vastuuta itse. (Julkunen 2006, 20-22.)

Pohjoismaisessa hyvinvointimallissa voidaan siis sanoa vaikuttavan vastuullisuuden yleinen diskurssi, jota omavastuulla pyritään vahvistamaan (Heikkilä et al. 2006, 30). Omavastuun merkityksestä ja vaikutuksista ei kuitenkaan olla yhtä mieltä. Osa painottaa omavastuun vaikutuksissa epäsuoria säästöjä, joita vastuullisempi käyttäytyminen tuo julkiselle sektorille terveempien ja koulutautuneiden kansalaisten muodossa (Julkunen 2006, 156). Toisaalta erityisesti sosiaalituloja koskevassa keskustelussa korostetaan omavastuun tuomia suoria säästöjä yhteiskunnalle lyhyempien opiskeluaikojen ja työttömyysjaksojen sekä matalamman terveydenhuollon kulutuksen myötä (esim. Lehto 2003; Lassila ja Valkonen 1999).

Joka tapauksessa omavastuu äärimmilleen vietyinä on vieras ajatus pohjoismaisessa hyvinvointimallissa. Tästä huolimatta kansalaiset kannattavat oman vastuun lisäämistä nykyisestä (Julkunen 2006, 20-22). On kuitenkin varsin yksinkertaista sanoa, että sosiaaliturvaan tarvitaan lisää omavastuuta, tarkentamatta kenen vastuu pitäisi itse asiassa ottaa (Julkunen 2006, 152). Toinen kysymys liittyy omavastuun muotoihin ja niiden oikeudenmukaisuuteen. Vakuutusteoriassa omavastuu on kehitetty loiventamaan moraalikadosta syntyviä haitallisia kannustimia (Lassila ja Valkonen 2009, 1; Arrow 1963, 961-962). Omavastuu on usein, mutta ei aina, rahamääräinen. Myös jonotus sekä erilaiset omavastuuajat ovat omavastuita (Lassila ja Valkonen 2009, 1). Yksilön vastuuta omasta toimeentulosta voidaan lisätä kahdella tapaa: rajoittamalla etuuksien saajien määrää

ja laskemalla etuuksien tasoa (Julkunen 2006, 159). Lisäksi omavastuuta voidaan kasvattaa tiivistämällä maksujen ja etuuksien välistä yhteyttä (Lehto 2003, 27-34), mikä on keskeinen osa sosiaalitulien ideaa.

3 ANALYYSI

3.1 Sosiaalitulien vaikutus työn tekemisen kannustimiin

Sosiaalituloja käsittelevässä kirjallisuudessa yhtenä keskeisimpänä perusteluna sosiaalivakuutuksen järjestämiselle henkilökohtaisten säästötilien avulla pidetään mahdollisuutta alentaa rajaveroasteita vaikuttamatta samalla merkittävästi tulonjakoon koko elinkaaren mitalla tarkasteltuna (esim. Fölster 1999, Fölster et al. 2003; Bovenberg et al. 2007 ja 2012; Stiglitz ja Yun 2005). Rajaveroasteen avulla (myös marginaaliveroaste, englanniksi marginal tax rate) kuvataan sitä, kuinka lisätulojen saaminen parantaa yksilön taloudellista tilannetta. Efektiivinen rajaveroaste kertoo rahamääräisesti kuinka suuri osa lisätuloista jää saamatta kasvavien tuloverojen, pienenevien etuuksien ja kasvavien palvelumaksujen seurauksena (Karjalainen ja Moisio 2010, 116). Rajaveron vaikutus voidaan jakaa kahteen, ekstensiiviseen ja intensiiviseen. Ekstensiivisellä rajaverolla tarkoitetaan verotuksen vaikutusta siihen tekeekö yksilö töitä vai ei. Intensiivisellä rajaverolla puolestaan tarkoitetaan vaikutusta tehtyjen työtuntien määrään. (Määttänen & Salminen 2015, 11). Efektiivinen rajaveroaste on keskeinen käsite sosiaaliturvan ja verotuksen synnyttämien kannustinloukkujen kuvaamisessa (Karjalainen ja Moisio 2010, 116). Kannustinloukuksi kutsutaan tilanteita, joissa työnteko on tehty taloudellisesti kannattamattomaksi sosiaaliturvan ja verotuksen myötä (Parpo 2004, 44; sit. Karjalainen ja Moisio 2010, 116).

Suurten rajaveroasteiden ja niiden synnyttämien kannustinloukkujen lisäksi heikko yhteys verojen ja etuuksien välillä vaikuttavat negatiivisesti työn tarjontaan. Työttömyysvakuutuksen veroilla ja etuuksilla on ulkoisvaikutuksia, jotka heikentävät kannustimia työn tekemiseen ja hakemiseen. Etuudet palkitsevat työttömyydestä ja verot rankaisevat työllistymisestä, mikä lisää työttömyyttä ja heikentää työllisyyttä. (Brown et al. 2008, 588.) Ulkoisvaikutus on taloustieteessä yleisesti käytössä oleva termi, jolla viitataan tilanteeseen, jossa taloudellisella toiminnalla on vaikutusta kolmanteen osapuoleen, joka ei ole mukana tekemässä päätöstä toiminnasta (Buchanan ja Stubblebine 1962). Tässä tapauksessa ulkoisvaikutukset kohdistuvat koko työtä tekeviin

suuremman verotaakan muodossa. Toisin sanoen yksilö ei sisäistä työttömyyden koko sosiaalista kustannusta ja toimii tavalla, joka ei ole yhteiskunnan kannalta optimaalista. (Brown et al. 2008, 588.)

Ongelmana on se, että usein ratkaisut, joita on esitetty nykyisen veropohjaisen sosiaaliturvajärjestelmän uudistamiseen joko kasvattavat rajaveroasteita, tai vaihtoehtoisesti lisäävät köyhyyttä (Fölster 1997, 1). Tilipohjaisessa työttömyysturvajärjestelmässä, jossa maksut maksetaan suoraan henkilökohtaiselle tilille, josta myös etuudet nostetaan, yksilö sisäistää selkeämmin työttömyyden sosiaalisen ulkoisvaikutuksen kun yhteys maksujen ja etujen välillä voimistuu. Myös työttömyystileissä yksilöiden väliseen tulonjakoon kerättävät verot luovat ulkoisvaikutuksia, mutta ne jäävät pienemmiksi kuin kokonaan veropohjaisessa systeemissä, koska tulonsiirtoja tarvitaan vähemmän. (Brown et al. 2008, 589.)

Huizen ja Plantenga (2011) ovat kritisoineet aikaisemman tutkimuksen esittämiä oletuksia merkittävistä positiivisista käyttäytymisvaikutuksista ja työttömyyden laskusta. Heidän mukaan tarkempi mallien käyttäytymisvaikutusten arviointi osoittaa oletukset liioitelluiksi. Aikaisemmassa tutkimuksessa eläköitymiseen mennessä tilille kertyneen summan odotetaan vaikuttavan halukkuuteen etsiä ja pitää työpaikka (2011, 858). Huizen ja Plantenga kritisoivat tulevaisuudessa realisoituvan lisäsumman nykyarvon laskemiseen käytettyä korkotasoa, joka aikaisemmassa tutkimuksessa on oletettu olevan sama yleinen korkotaso. Heidän mukaan ei ole myöskään selvää, että yksilöt arvottavat summan samalla tavalla. Huizen ja Plantengan mukaan niillä, jotka antavat vähiten arvoa lisäeläkkeelle, on myös korkein työttömyysriski, minkä seurauksena mahdollinen lisäsumma eläköityessä ei paranna merkittävästi juuri vaikeasti työllistyvien kannustimia. On mahdollista, että kannustimet ovat jopa huonommat kuin nykyisessä mallissa. (2011, 591-595.)

Huizen ja Plantengan mukaan toinen ongelma, mitä aikaisemmassa tutkimuksessa ei ole otettu huomioon, on lisäeläkkeen mahdollistama varhainen eläköityminen (2011, 596). Tämä on mahdollista niille, jotka eivät ole kokeneet työttömyyttä tai ovat kokeneet vain lyhyitä työttömyysjaksoja työuransa aikana ja ovat voineet säästää tilille keskimääräistä suurempia summia. Tästä joukosta varhaisen eläköitymisen riski koskee erityisesti niitä, jotka arvottavat korkeammalle nopeasti saatavia hyötyjä (Huizen ja Plantenga 2011, 596). Myös niille, jotka ovat sijoittaneet tilinsä osakemarkkinoille ja saaneet sitä kautta odotettua suurempia tuottoja, varhainen eläköityminen voi olla houkuttelevaa. Ilmiö ei ole sinänsä erityinen juuri työttömyystileille, vaan riski on läsnä myös muissakin malleissa, joissa yksilöillä on mahdollisuus yksityiseen säästämiseen.

Työttömyystileissä ongelmaa voidaan kuitenkin korjata asettamalla katto tilille kertyvälle summalle tai rajoittamalla eläkevarojen nostamista ennen eläkeikää. (Lassila ja Valkonen 2009, 9.)

3.2 Yhdistetyt tilit ja riskien kasautuminen

Yksi keskeisimmistä Suomen sosiaaliturvajärjestelmän ongelmista on sen sirpaleisuus ja monimutkaisuus. Useiden sosiaaliturvan uudistusehdotusten, kuten perustulon ja yleistuen, perusteluissa korostuvat järjestelmän yksinkertaistaminen ja työtulojen ja etuuksien yhteensovittamisen helpottaminen (Perkiö 2016, 192-193). Myös kokonaisvaltaisilla sosiaalitulimalleilla, joissa katetaan useita etuuksia, tavoitellaan sosiaaliturvan yksinkertaistamista ja säästöjä hallinnollisista kuluista (Fölster 2003, 257). Hallinnollisten säästöjen merkittävyydestä on kuitenkin ristiriitaisia näkemyksiä. Jos tilillä olevat summat jäävät pieniksi, voivat hallinnolliset kustannukset olla suuria suhteessa etuihin (Lassila ja Valkonen 2009, 10). Myös tilien rahoittaminen lisätulojen toivossa lisäisi edelleen hallinnollisia kuluja (Julkunen 2006, 135). Lisäksi esimerkiksi työttömyystilien ylläpito vaatii koko työuran kattavien rekistereitä (Lassila ja Valkonen 2009, 10).

Sosiaalilien yhdistämisellä yhdeksi universaaliksi tiliksi on kuitenkin muitakin etuja. Joseph E. Stiglitz ja Jungyoll Yun (2005) ovat tutkineet verorahoitteisen vakuutuksen ja eläkesäästämiseen perustuvan omavakuutuksen sekoituksen optimaalista tasoa ja siihen vaikuttavia tekijöitä. Heidän käyttämässään sosiaalitimallissa eläkkeet integroidaan muiden etuuksien kanssa niin että, yksilö voi tasoittaa kuluttamistaan lainaamalla tililtään tulevia tulojansa vastaan tai käyttämällä jo kertyneitä säästöjä. Tällöin, verrattuna tilanteeseen, jossa jokainen riski olisi vakuutettu erikseen, on "pooli", josta riskin kohdatessa etuuksia nostetaan, isompi. Tämä "poolin" kokoon vaikuttaa kuitenkin merkittävästi se, kuinka riskit korreloivat keskenään. Mitä voimakkaammin riskit korreloivat positiivisesti keskenään sitä pienemmät ovat tilien integroimisesta saatavat hyödyt. Esimerkiksi työttömyysturvan ja eläkkeen yhdistävässä tilimallissa mitä useammin yksilö kohtaa työttömyyttä tai mitä pidempiä työttömyysjaksot ovat sitä vähemmän integroiminen tuo etuja.

Riskien jakautumisella on merkitystä myös ei-yhdistetyissä tileissä. Työttömyysturvatileissä tämä ilmenee siten, että jos työttömyys keskittyy voimakkaasti vain yhteen ihmisryhmään, tilijärjestelmän hyödyt häviävät, koska vain harvat voivat kustantaa työttömyysjaksonsa tileiltään ja tilille kertyneet velat kasvavat korkeiksi (Lassila & Valkonen, 2009, 9). Vastaavasti niiden, jotka

saavat systeemissä kerrytettyä suuria lisäeläkkeitä, määrä on suuri, eikä heidän kohdallaan järjestelmän tarjoavat kannustimet ole tarpeellisia.

Muun muassa Määttänen ja Salminen (2015) ovat tutkineet työttömyyden jakautumista Suomessa. Arviointia varten he loivat synteettisiä elinkaaria yhdistelemällä eri kohorttiin kuuluvia yksilöitä tietyin ehdoin. Yhdistettyjä yksilöitä yhdisti sukupuoli, tulo- ja koulutustaso sekä mikäli mahdollista myös työmarkkinastatus. Tutkimuksessa selvisi, että työttömyys on jakautunut erittäin epätasaisesti: 12 prosentilla yksilöistä ei ole yhtäkään työttömyyskuukautta koko elämänsä aikana, kun taas kymmenen prosenttia väestöstä kokee 140 kuukautta työttömyyttä elämänsä aikana. (2015, 3-9). Tilien toimivuutta ja kustannustehokkuutta voidaan kuitenkin parantaa säätämällä järjestelmässä huomioitavien työttömyyskuukausien määrää, kuten seuraavan luvun sovelluksissa tulee ilmenemään.

3.3 Arviota sosiaalilien soveltamisen vaikutuksista Suomessa, Ruotsissa ja Tanskassa

Seuraavaksi tarkastelen tarkemmin minkälaisia seurauksia veropohjaisesta sosiaaliturvasta tilipohjaiseen järjestelmään siirtyminen tuo julkiselle sektorille ja taloudelliselle aktiivisuudelle. Keskityn tarkastelussa Suomessa ja muissa Pohjoismaissa tehtyihin arvioihin. Myös esimerkiksi Yhdysvalloissa on tehty vastaavaa tutkimusta, mutta koska Suomen ja Yhdysvaltojen sosiaaliturvajärjestelmät eroavat merkittävästi toisistaan muun muassa tulojen uudelleenjaon suhteen, on tulokset näistä maista heikommin yleistettävissä Suomeen (kts. Feldstein ja Altman 2007). Myös Ruotsissa, Tanskassa ja Suomessa tehdyt simulaatiot eroavat toisistaan, sillä tutkimukset ovat keskittyneet tarkastelemaan sosiaalilien soveltamista hieman eri näkökulmista. Tutkimuksia kuitenkin yhdistää se, että niissä kaikki tulokset viittaavat siihen, että siirtyminen tilipohjaiseen järjestelmään lisäisi taloudellista aktiivisuutta jopa maltillisilla työn tarjonnan jouston oletuksilla.

Ruotsissa vuonna 2003 julkaistussa simulaatiossa tutkittiin kuinka universaaliin tilimalliseen sosiaaliturvaan siirtyminen vaikuttaisi taloudelliseen aktiivisuuteen. Simulaatiossa käytetyssä sosiaalitimallissa yksi universaalinen tili korvasi työttömyystuen, vanhempainvapaan, sairauspäivärahan, lapsilisän, toimeentulotuen, asumistuen ja eläkkeet. Tuet vastaavat yhteensä noin 12 prosenttia Ruotsin silloisesta bruttokansantuotteesta. Tutkimus toteutettiin käyttämällä otoskooltaan 300 000 yksilöä ja heidän kotitalouden muuta jäsentä kattavaa pitkittäisaineistoa, joka edustaa vuosina 1960-1996 eläneitä ruotsalaisia. Simulaation tulokset indikoivat, että siirtymä usean

tuen yhdistävään sosiaalitiliin, jossa riittävällä tulojen uudelleenjaolla varmistetaan, että etuuksien taso vastaa vähintään nykyisten etuuksien tasoa, parantaisi työn tekemisen kannustimia, mahdollistaisi merkittävät veronalennuksia ja lisäisi palkansaajien nettotuloja. (Fölster et al. 2003, 258-262.) Vaatimattomalla 0,1 työllisyysjoustolla voidaan olettaa noin yhden prosentin työllisyysasteen nousua ja vastaavasti mahdollisuutta laskea tuloveroa (Fölster et al. 2003, 273-274).

Tanskassa tehdyssä arvioissa selvitettiin, olisiko mahdollista saavuttaa sama tulojen uudelleenjako tehokkaammin eli vähemmän kustannuksin sosiaalitilin avulla verrattuna verorahoitteiseen systeemiin. Simulaatiossa käytetty malli oli hyvin samankaltainen kuin Ruotsissa tehdyssä tutkimuksessa käytetty, mutta pitkittyneitä työttömyys- ja sairausjaksoja eikä eläkkeitä ei mallissa rahoiteta sosiaalitulilla. Malli kattaa kaiken kaikkiaan varhaisen eläköitymisen, opinto- sekä työttömyystuet kolmanteen kuukauteen saakka sekä sairauspäivärahan rajoitetuilta määrältä sairauspäiviä, lapsilisät ja vanhempainvapaat. (Bovenberg et al. 2012, 21-22.) Simulaation tulokset viittaavat siihen, että korvaamalla Tanskan nykyinen verosiirtojärjestelmä sosiaalitulilla, voidaan saavuttaa sama tulonjaon taso pienemmin kustannuksin. Ehtona on kuitenkin, että elinkaaritulot vakuutetaan eli tilille kertynyt velka annetaan anteeksi. (Bovenberg et al. 2012, 33.)

Suomessa ei ole tehty vastaavia yhdistettyjä sosiaalitilejä koskevaa tutkimusta, mutta Niku Määttänen ja Tomi Salminen ovat tutkineet henkilökohtaisten työttömyystilien käyttöönoton vaikutuksia julkiselle taloudelle Suomessa. Erityisen kiinnostuneita he ovat siitä, voitaisiinko oikein suunnitellulla mallilla saavuttaa Pareto-parannus. Pareto-parannuksella tarkoitetaan tässä yhteydessä tilannetta, jossa vähintään nykyisin kustannuksin kaikki olisivat oikeutettuja samoihin etuuksiin kuin nykyisessä systeemissä, mutta lisäksi osa saisi lisäetuja. (2015, 1-2.) Määttäsen ja Salmisen käyttämä malli vastaa keskeisiltä piirteiltään useimpia muita sosiaalitilejä käsittelevässä kirjallisuudessa esitettyjä malleja: verojen tapaan yksilö maksaa tuloihinsa suhteutetun summan tilille, josta voi työttömyyden sattuessa nostaa tukea. Työttömyystuen taso on sama kuin nykyisessä työttömyysvakuutuksessa, jossa ansioperusteisen tuen korvaustaso on noin 50 prosenttia keskimääräiselle palkansaajalle. Ansioperustaisen tuen jälkeen maksettava työmarkkinatuki on noin 700 euroa. Tuloverotusta muutetaan siten, että tilille tehtävien maksujen ja veron yhteenlaskettu taso vastaa nykyistä verotasoa. Se, mitä eläköitymiseen mennessä tilille on kertynyt, jää yksilölle ylimääräisenä eläkkeenä. Mikäli tilin saldo on negatiivinen, velka annetaan anteeksi. (2015, 9-12.)

Määttänen ja Salminen jakavat työttömyystilien vaikutukset julkiselle taloudelle kahteen, staattiseen ja dynaamiseen. Staattisella vaikutuksella he kuvaavat ylimääräisen eläkkeen aiheuttamaa maksutaakkaa julkiselle sektorille. Dynaamisilla vaikutuksilla viitataan mahdollisiin mallin tuomiin lisäverotuloihin ja menojen pienentymiseen työttömyyden vähentyessä. Sekä staattisen että dynaamisen vaikutuksen suuruuteen, ja lopulta siihen saavutetaanko Pareto-parannus, vaikuttaa se, kuinka malli vaikuttaa yksilöiden kannustimiin. Mikäli yksilö olettaa, että tilin summa tulee olemaan negatiivinen, ei vaikutusta ole. Mutta niille, jotka voivat olettaa tilin olevan positiivinen, työttömyys ja tuen nostaminen vähentää eläkkeen määrää, ja siten heidän kohdallaan voidaan olettaa vaikutuksia käyttäytymiseen. Tarkemmin järjestelmä kannustaa välttämään työttömyyttä ja palaamaan työelämään mahdollisimman nopeasti mikäli jää työttömäksi. Kuten Ruotsissa tehdyssä tutkimuksessa myös Määttänen ja Salminen ottavat laskelmissaan huomioon vain vaikutuksen ekstensiiivisen rajaveroon, eli siihen tekeekö yksilö töitä vai. Vaikutukset työtuntien määrään jätetään huomiotta. (2015, 10-11.)

Määttänen ja Salminen saivat tulokseksi, että varsin maltillisella, 0.1-0.2 jousto-oletuksella sekä oletuksella työttömyyden tasaisesta jakautumisesta, malli rahoittaa itsensä ja dynaamiset vaikutukset ylittävät staattiset vaikutukset. Mahdollisilla valtiolle tulevilla lisätuloilla voidaan lisäksi parantaa niiden asemaa, joiden tilit jäävät negatiiviseksi ja siten tasoittaa lisäeläkkeistä syntyviä tuloeroja. Koska työttömyys ei todellisuudessa jakaudu tasaisesti, ei fiskaalisista vaikutuksista voida kuitenkaan olla varmoja. Tanskassa tutkitun mallin tapaan, myös Määttänen ja Salminen tulivat siihen tulokseen, että sisällyttämällä systeemiin vain lyhytaikaiset työttömyydet tai integroimalla työttömyystuet eläkesysteemi kanssa, on todennäköisempää, että Pareto-parannus voidaan saavuttaa. (Määttänen ja Salminen 2015, 26.)

3.4 Omavastuu, solidaarisuus ja tulonjaon oikeudenmukaisuus tilimallisessa sosiaaliturvajärjestelmässä

Tanskassa sosiaalitlejä koskevassa tutkimuksessa perustellaan omavastuun kasvattamista erityisesti työelämässä tapahtuneilla muutoksilla. Bovenberg ym. mukaan työn painottuessa yhä enemmän palvelu- ja tietointensiivisille aloille, henkisen hyvinvoinnin merkitys kasvaa. Mielenterveydellisten ongelmien todentaminen on kuitenkin vaikeaa. Tämä yhdistettynä aikaisempaa joustavampiin työmarkkinoihin, jossa siirtymiset työnantajalta toiselle sekä työvoiman ulkopuolelle esimerkiksi opiskelemaan ovat kasvaneet, mikä tekee työttömyyden vapaaehtoisuuden arvioimisesta aikaisempaa haasteellisempää. Nämä sosiaalisten riskien muutokset tekevät inhimillisen pääoman

vakuuttamisesta vaikeampaa ilman vaikutusta kannustimiin. Toisaalta dynaamisen talouden myötä lisääntynyt taloudellinen epävarmuus edellyttää aikaisempaa vahvempaa turvaa. (Bovenberg et al. 2008 ja 2012.)

Sosiaalitali ei kuitenkaan vaatisi lisää omavastuuta kaikilta. Jos etuudet pidetään samalla tasolla, niille, joiden tililtä nostot ovat kasvaneet liian suuriksi tai säästöt jääneet liian alhaisiksi, Ruotsissa tehtyjen arvioiden mukaan tämä koskisi noin 12 prosenttia, tilimallinen sosiaaliturva toimisi kuten nykyinen ansioperustainen järjestelmä. Malli edellyttäisi siten lisää omavastuuta vain niiltä, jotka siihen kykenevät eli hyvä- ja keskituloisilta. (Fölster et al. 2003, 267; Lassila ja Valkonen 1999.) Tästä huolimatta työttömyystilaja on arvosteltu samasta syystä kuin tarveharkintaista sosiaaliturvaa. Siinä huomio kiinnittyy väistämättä yksittäiseen tulonsaajaryhmään, jolla ei ole välttämättä samanlaisia valmiuksia puolustaa oikeuksiaan politiikassa. (Lassila ja Valkonen 2009, 9.) Tällöin yhteiskunnan hyväksyntä tulonjaolle voi heikentyä, joka nyt pohjaa pitkälti universaaleista etuuksista hyötyvän keskiluokan tuelle (Julkunen 2006).

Elinkaarilähtökohdan ottamisella sosiaaliturvan uudistamisen pohjaksi on kuitenkin perustelunsa, sillä vuositulojen jakautuminen on huomattavasti epätasaisempaa yksilöiden kesken. Sosiaalitalien omavakuutuksen toimivuuden perusteena on se, että useimmiten riskejä ei tarvitse olla vakuutettu vuosikohtaisesti, vaan koko elinkaaren aikaisten tulojen vakuuttaminen riittää. Koko elinkaaren mitalla tarkasteltuna esimerkiksi lyhyiden työttömyysjaksojen vaikutus jää pieneksi. Yksilön, joka työskentelee 30 vuoden ajan kokopäiväisesti, kaksi puolen vuoden mittaista työttömyysjaksoa pienentää hänen koko elinkaaren aikaisia tuloja 3 prosenttia. (Bovenberg et al. 2007, 77-78.) Toisaalta, kuten yhdistettyjä tilejä koskevassa kappaleessa tuli jo esille, mikäli eri sosiaaliset riskit korreloivat positiivisesti keskenään, riskien merkitys ei vähene koko elinkaarta tarkastelemalla. Tällöin omavakuutus tulee kalliiksi ja riskien jakaminen vakuutuksella olisi kannattavampaa. (Bovenberg et al. 2008, 78.)

Malli vaikuttaisi kuitenkin järjestelmän yhteisvastuullisuuteen, sillä verotuloja tarvittaisiin vain tilin vakuuttamiseen. Verotuksen ja yhteisvastuullisten vakuutusmaksujen roolin pienentyminen heikentäisi sitä mekaanista solidaarisuutta, joka sosiaalivakuutuksen läpinäkymättömyyteen ja verotuksen uudelleenjakoon kytkeytyy (Julkunen 2006, 168-169). Toisaalta verotukseen liittyvä uudelleenjakokomponentti paljastuu varsin pieneksi kun tulonjakoa tarkastellaan koko elinkaaren mittakaavassa. Tanskalaisten tutkijoiden Bovenbergin, Hansenin ja Sørensenin mukaan yhteiskuntapoliittisessa keskustelussa tuodaan harvoin esille se, kuinka merkittävä osa veroilla

kerätyistä tuista käytetään veronmaksajan kulutuksen tasaamiseen eri elämänvaiheissa, vaikka tulojen uudelleenjakoa rikkailta köyhille on modernien hyvinvointivaltioiden ytimessä yksilön sosiaalisten riskien turvaamisen ohella. (2007, 57-58.)

Bovenberg ym. tutkivat ilmiötä Tanskassa vuonna 2005 julkaistulla paneeliaineistolla. Luomalla aineistosta synteettisiä elinkaaria saatiin tulokseksi, että 74 prosenttia kaikista sosiaalivakuutukseen kerätyistä veroista palautui yksilölle itselleen jossain vaiheessa elämää. Toisin sanoen vain 26 prosenttia kyseisistä verosta käytettiin tulojen uudelleenjakoon yksilöiden välillä. Tämän lisäksi paljastui, että jopa alimmissa tuloluokissa osa ihmistä osallistuu sosiaalivakuutukseen järjestämiseen maksamalla enemmän veroja kuin itse saa etuuksia, kun taas tuloluokkien yläpäästä löytyy nettosaajia. (2008, 68-73.) Myös muista hyvinvointivaltioista on saatu vastaavia tuloksia: arvioiden mukaan keskimäärin vain 20-25 prosenttia elinkaaren tulonsiirroista tapahtuu henkilöiden välillä. (Fölster 1999, 14-15.) Tuloerojen määrittelyminen elinkaaritulojen kautta mahdollistaa siisen, että sama tulonjako voidaan saavuttaa pienemmin kustannuksin verrattuna systeemiin, jossa tulonsiirtojen perusteen käytettäisiin vuosituloja tai asemaa työmarkkinoilla (Fölster 1999, Bovenberg et al. 2012). Lisäksi määrittely voidaan katsoa johtavan oikeudenmukaisempaan lopputulokseen, sillä nykyisessä sosiaaliturvajärjestelmässä yhtä suurilla elinkaarituloilla voi päätyä huomattavasti erilaisiin tulonsiirtoihin ja veroihin riippuen siitä, miten esimerkiksi työ- ja työttömyysjaksot ajoittuvat yksilön elinkaarelle (Lassila ja Valkonen 2009, 3).

4 JOHTOPÄÄTÖKSET

Sosiaaliturvan yksinkertaistaminen sekä helpompi työtulojen ja etuuksien yhteensovittaminen ovat laajasti hyväksytyjä tavoitteita suomalaisessa yhteiskuntapoliittisessa keskustelussa (Perkiö 2016, 192). Suomalaisen sosiaaliturvan korkeat rajaveroasteet sekä etuuksien päällekkäisyys heikentävät työnteon kannustavuutta ja systeemiin syntyy kannustinloukkuja (kts. Parpo 2003). Useimmat ratkaisut ovat onnistuneet vastaamaan vain toiseen näistä ongelmista. Veropohjaisen sosiaaliturvan uudistamiseen tähtäävät mallit kasvattavat usein rajaveroasteita tai vastaavasti lisäävät köyhyyttä heikentämällä etuuksien tasoa. Tilimallisessa sosiaaliturvassa näitä ongelmia lähestytään varsin erilaisesta lähtökohdasta (Perkiö 2016).

Sosiaalitlejä käsittelevässä kirjallisuudessa esitetyt tilimallisen sosiaaliturvan etuudet suhteessa veropohjaiseen sosiaaliturvaan voidaan jakaa työnteon kannustimien paranemiseen, maksujen ja etuuksien välisen yhteyden tiukentumiseen sekä kustannustehokkaampaan ja oikeudenmukaisempaan tulonjakoon. Fölster ym. (2003, 257) tiivistävät tilimallisen sosiaaliturvan edut seuraavasti: järjestelmä mahdollistaa nykyistä systeemiä paremmin keskittymisen tulojen uudelleenjakoon ja merkittäviin koko elinkaaren aikaisia tuloja vähentäviin ongelmiin. Toiseksi omavastuun kasvattaminen johtaa verojen laskuun ja alempien rajaveroasteiden myötä työnteon kannustimien paranemiseen, työttömyyden sosiaalisen kustannuksen sisäistämiseen ja sosiaaliturvan käytön vähentämiseen. Työttömyysturvatileihin kytkettyjen kannustimien toimivuudesta on esitetty myös kriittisiä arvioita. Lisäeläkkeestä saatavan hyödyn arvottaminen vaihtelee yksilöiden välillä, jolloin todelliset muutokset työllisyysasteessa tai tehtyjen työtuntien määrässä voivat jäädä oletettua pienemmiksi.

Suomessa työttömyysturvatileiden soveltamisen haasteeksi todennäköisesti muodostuu työttömyyden epätasainen jakautuminen yksilöiden välille. Jos vain pieni osa rahoittaa työttömyysjaksonsa henkilökohtaiselta työttömyystililtään, kertyy useita työttömyysjaksoja elämänsä aikana kokevien tilien velan anteeksiantoon vaadittava summa korkeaksi. Samaan aikaan muiden tileille kertyvät lisäeläkkeet aiheuttavat oman maksupaineensa julkiselle sektorille. Jos työnteon kannustimien muutoksen dynaamiset vaikutukset eivät ole tarpeeksi suuria, ei järjestelmä vähennä julkisen talouden menoja. Toiseksi elinkaaritulojen omavastuun kasvattaminen ja tulonsiirtojen väheneminen heikentävät järjestelmän yhteisvastuullisuutta. Siten myös yhteiskunnassa vallitseva hyväksyntä ja tuki tulonjaolle, jolla varmistetaan riittävä toimeentulo myös niille, joiden tilille ei kerry riittävästi säästöjä, voi heiketä.

Lopulta sosiaalitleiden soveltamisen varteenotettavuus Suomeen riippuu ehdotetun mallin yksityiskohdista. Työttömyyden jakautumiseen liittyvien ongelmien lieventäminen, tulonjaon järjestäminen sekä muun muassa varhaisen eläköitymisen riskin poistaminen ovat kysymyksiä, jotka on mahdollista ratkaista mallia hienosäätämällä. Merkittävää erityisesti tuloerojen osalta on myös se, mitä tilimalliin siirtymisen tuottamalla mahdollisilla säästöillä tehdään. Toistaiseksi saadut tulokset ovat vain arvioita, varsinaisia sosiaalitleiden sovellutuksia on vielä vähän, varsinkin kun puhutaan yhdistetyistä tileistä. Muun muassa Chilessä, Singaporessa ja Malaysiassa sovelletut sosiaalitleimallit ja niistä saadut kokemukset eivät ole suoraan vertailtavissa Suomeen, sillä maiden sosiaaliturvan rakenne ja tulonsiirrot poikkeavat merkittävästi keskenään.

Sosiaalitlejä käsittelevässä kirjallisuudessa painottuu vahvasti moraalikatoon ja muihin työnteon kannustimiin liittyvät ongelmat. Lähestymistapa viestii ajatusmaailmasta, jossa ainoa toivottava tapa olla yhteiskunnan jäsen, on olla ansiotyössä, jolloin sosiaaliturvan varassa eläminen näyttäytyy moraalittomana (Perkiö 2016). Sosiaalitleihin liittyvä tutkimus asettaa kuitenkin kyseenalaiseksi nykyisen sosiaaliturvan järjestämisen, kun oikeudenmukaisemmat ja tehokkaammat tavat toimia vaikuttavat mahdollisilta.

LÄHDELUETTELO

Arrow, Kenneth J. (1963). Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care. *The American Economic Review*, 53:5, 941-973.

Bovenberg, A. Lans; Hansen, Martin Ino ja Sørensen, Peter Birch. (2008). Individual savings accounts for social insurance: rationale and alternative designs. *International Tax and Public Finance*, 15:1, 67-86.

Bovenberg, A. Lans; Hansen, Martin Ino ja Sørensen, Peter Birch. (2012). Efficient Redistribution of Lifetime Income through Welfare Accounts. *Fiscal Studies*, 33:1, 1–37.

Brown, Alessio J. G.; Orszag, J. Michael; Snower, Dennis J. Unemployment accounts and employment incentives. *European Journal of Political Economy* 24, 587–604.

Buchanan, James M. ja Stubblebine, Wm. Craig. (1962). Externality. *Economica, New Series*, 29:116, 371-384.

Feldstein, Martin ja Altman, Altman. (2007). Unemployment Insurance Savings Accounts. *Tax Policy and the Economy*, 21, 35-63.

Fölster, Stefan. (1997). Social Insurance Based on Personal Savings Accounts: A Possible Reform Strategy for Overburdened Welfare States. *Kyklos*, 50:2, 253 - 258.

Fölster, Stefan. (1999). Henkilökohtaiset säästötilit - sosiaalivakuutuksen pelastus? Suom. Partanen, Anssi. Teoksessa Lassila, Jukka ja Valkonen, Tarmo (toim.) Henkilökohtaiset sosiaalilit – sosiaaliturvan uusi rahoitusratkaisu. (Sarja B nro 157). Helsinki: ETLA.

Fölster, Stefan; Gidehag, Robert; Orszag, Mike ja Snower, Dennis J. (2003). Assessing the effect of introducing welfare accounts in Sweden. Teoksessa Andersen, Torben M. ja Molander, Per. (toim.) *Alternatives for Welfare Policy: Coping with Internationalisation and Demographic Change*. Cambridge University Press.

Hautala, Urpo ja Tuukkanen, Jorma. (1999). Kansalaistilin suomalaisesta sovelluksesta. Teoksessa Lassila, Jukka ja Valkonen, Tarmo. (toim.) Henkilökohtaiset sosiaalilitit – sosiaaliturvan uusi rahoitusratkaisu. (Sarja B nro 157). Helsinki: ETLA.

Heikkilä, Matti; Arajärvi, Pentti; Moisio, Pasi; Roos, Milla ja Pajukoski, Marja. (2006). Oikeus ja kohtuus. Arvioita ja ehdotuksia yksityisestä ja julkisesta hyvinvointivastuusta. Hyvinvointivaltion rajat -hanke. Helsinki: Stakes.

Hiilamo, Heikki; Niemelä, Heikki; Pykälä, Pertti; Riihelä, Marja ja Vanne, Reijo. (2012). Sosiaaliturva ja elämänvaiheet. Suomen sosiaaliturvan kehitys esimerkkien ja tilastojen valossa. Juvenes Print – Tampereen yliopistopaino.

Huizen, Thomas van ja Plantengay, Janneke. (2011). Labour Market Effects of Unemployment Accounts: Insights from Behavioural Economics. CESifo Economic Studies, 57:4, 581–604.

Julkunen, Raija. (2006). Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu. Helsinki: Stakes.

Jäntti, Markus; Pirttilä, Jukka ja Selin, Håkan. (2015). Estimating labour supply elasticities based on crosscountry micro data: A bridge between micro and macro estimates? Journal of Public Economics, 127, 87–99.

Karjalainen, Jarno ja Mosio, Pasi. (2010). Kannustin- ja byrokratialoukut suomalaisessa sosiaaliturvassa. Teoksessa Vaarama, Marja; Moisio, Pasi ja Karvonen, Sakari. (toim.) Suomalaisten hyvinvointi 2010. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.

Lassila, Jukka ja Valkonen, Tarmo. (2009). Sosiaalilitit ja moraalikato. (Keskusteluaiheita nro 1181). Helsinki: ETLA.

Lassila, Jukka ja Valkonen, Tarmo. (1999). Henkilökohtaiset sosiaalilitit – sosiaaliturvan uusi rahoitusratkaisu. (Sarja B nro 157). Helsinki: ETLA.

Lassila, Jukka ja Valkonen, Tarmo. (1999). Johdanto. Teoksessa Lassila, Jukka ja Valkonen, Tarmo. (toim.). Henkilökohtaiset sosiaalilitit – sosiaaliturvan uusi rahoitusratkaisu. (Sarja B nro 157). Helsinki: ETLA.

Lehto, Markku. (2003). Sosiaalipolitiikka ja hyvinvointivaltion tulevaisuus. Teoksessa Laitinen, Merja ja Pohjola, Anneli (toim.) Sosiaalisen vaihtuvat vastuut. Jyväskylä: PS-kustannus.

Lillrank, Paul, Hamilo, Marko. & Lepomäki, Elina. (2013). Perustili. Toimeliaisuuteen, Työllistämiseen ja säästämiseen kannustava sosiaaliturvan kokonaisuudistus. Liberaan julkaisusarja. Haettu osoitteesta https://www.libera.fi/wp-content/uploads/2013/12/Perustili_final1.pdf.

Liukko, Jyri. (2013). Solidaarisuuskone. Elämän vakuuttamisen ja vastuuajattelun muutos. Gaudeamus Helsinki University Press.

Matikka, Tuomas; Harju, Jarkko ja Kosonen, Tuomas. (2016). Tuloverotuksen vaikutus työn tarjontaan. (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 5/2016.) Haettu osoitteesta <http://www.doria.fi/handle/10024/161584>.

Määttänen, Niku ja Salminen, Tomi. (2015). Unemployment Accounts: A Finnish Application. Working papers No. 29. Helsinki: ETLA.

Parpo, Antti. (2003). Toimeentulotuki ja työnteon kannustavuus. Yhteiskuntapolitiikka, 68:3, 681-292.

Pentikäinen, Teuvo; Rantala, Jukka. (1995). Vakuutusoppi. Helsinki: Suomen vakuutusalan koulutus ja kustannus.

Perkiö, Johanna. (2016). Toimeentuloturvan uudistusehdotukset vertailussa. Yhteiskuntapolitiikka 81:2, 186-194.

Perustulokokeilu. Kansaneläkelaitos. Haettu osoitteesta <https://www.kela.fi/perustulokokeilu>.

Sosiaaliturvan uudistamisen peruspilarit. Valtioneuvoston kanslia. Haettu osoitteesta <https://vnk.fi/toimi/sosiaaliturvan-uudistamisen-peruspilarit>.

Stiglitz, Joseph E. ja Yun, Jungyoll. (2005). Integration of unemployment insurance with retirement insurance. Journal of Public Economics, 89, 2037-2067.

Uudistuva, vakaa ja kestävä yhteiskunta. Valtiovarainministeriön virkamiespuheenvuoro. (Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2019:11). Haettu osoitteesta

http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161348/VM_11_2019_Virkamiespuheenvuoro_FINAALI.pdf?sequence=1&isAllowed=y.