

Valtion kassasta omaan tiliin

Sosiaalilitit sosiaaliturvauudistuksessa

JOHANNA PELTONIEMI

Johdanto

Globalisaatio, väestön ikääntyminen ja teknologisen kehityksen aiheuttama rakennemuutos haastavat hyvinvointivaltioiden sosiaaliturvan. Teknologisen kehityksen ja työn uudelleenorganisoinnin tuomat muutokset ovat tehneet työelämästä entistä epävakamman. Työurat ovat aiempaa sirpaleisempia ja pätkätyöllisyys on aiempaa yleisempää. On kuitenkin arvioitu, että kun yhtäältä teknologinen kehitys hävittää perinteisiä työpaikkoja, se toisaalta johtaa innovaatiopohjaisten alojen laajenemiseen ja työvoiman kysynnän lisääntymiseen näillä sektoreilla. Sen sijaan digitaalisten innovaatioiden ei uskota luovan merkittävästi uutta työtä, vaikka ne tuottavatkin lisäarvoa. Digitaalisten teknologioiden mahdollisuus korvata ja täydentää ihmistyötä lähitulevaisuudessa lisääntyy, ja teknologisen työttömyyden on arvioitu koskettavan suurta osaa työntekijöistä. Euroopan unionin jäsenmaiden keskimääräiseksi automaattioriskiksi on laskettu 54 prosenttia. Yhdysvalloissa työpaikoista hiukan alle puolet (47 %) on suuressa automaattioriskissä tulevien parin vuosikymmenen aikana. Suomessa luvut ovat lohdullisempia, mutta kuitenkin yli kolmannes työpaikoista (35,7 %) on suuressa automaattioriskissä (Pulkka 2016; ks. myös Berger & Frey 2017; Bruegel 2014; Frey & Osborne 2013; Pajarinen & Rouvinen 2014).

Gloobaalitalouden muutos lisää yksilötasolla toimeentulon riskejä, mikä kansantalouden kautta heikentää myös hyvinvointivaltioiden mahdollisuuksia taata sosiaaliturvan riittävyys ja turvaver-

kot. Kasuvat sosiaali- ja terveydenhuollon kustannukset pakottavat uudelleenarvioimaan ja uudistamaan sosiaaliturvaa. Useissa maissa on lisäksi suuriakin väestönosia, jotka eivät ole riittävän sosiaaliturvan tai terveydenhuollon piirissä (Bovenberg ym. 2006; Fölster ym. 2003b).

Nykymallisille tulonsiirroille on esitetty vaihtoehdona sosiaalilitelä, joiden perusajatuksena on, että verotuksella tehtävien tulonsiirtojen sijaan yksilöt ”säästävät” omalle henkilökohtaiselle tililleen, josta heidän sosiaaliturvansa maksetaan. Maksut voivat korvata jossain määrin veroja, sillä sosiaalilitelillä valtio säästäisi sosiaaliturvaan liittyvissä menoissa. Sosiaalilitelit ovat käytännössä tavallisia säästötilelä kahdella poikkeuksella: ensinnäkin sosiaaliliteliltä nostaminen on rajoitettua; toiseksi sosiaalilitelihin liittyy jonkinasteinen redistribuutio-toiminto, jolloin myös alhaisemmat tilisaldot omaavat henkilöt säilyttävät tietyn tasoisen sosiaaliturvan (Bovenberg ym. 2008; Fölster ym. 2003b).

Sosiaalilitelä on aiemmin tutkittu varsin kattavasti angloamerikkalaisessa kirjallisuudessa, ja simulaatiota on tehty erityisesti pohjoismaisten hyvinvointivaltioiden ja universaalien sosiaaliturvan ulkopuolella (ks. esim. Feldstein & Altman 1998; Vodopivec 2008; Vodopivec & Rejec 2002). Ainoastaan muutamia simulaatioita on tehty Pohjoismaissa, kuten Ruotsissa (Fölster ym. 2003a) ja Tanskassa (Bovenberg 2006). Gøsta Esping-Andersenin (1990) typologian mukaan hyvinvointivaltiojärjestelmissä on omat periaatteensa siitä, millä ehdoilla etuuksia jaetaan: liberaalissa järjestelmässä tuet ovat minimalistisia ja tarveharkintaisia (angloamerikkalainen malli); konservatiivisessa järjestelmässä (käytössä esimerkiksi useissa Etelä-Euroopan maissa) etuuksien ehtona on osallistuminen työelämään; sosialidemokraattisessa järjestelmässä valtio tarjoaa universaaleja etuuksia pe-

Kirjoittaja kiittää strategisen tutkimuksen neuvoston rahoittamaa Manufacturing 4.0 -hanketta (313393) tutkimuksen rahoituksesta.

riaatteessa kaikille kansalaisilleen (pohjoismainen malli) (ks. esim. Kujala & Danielsbacka 2015). Angloamerikkalaisessa kirjallisuudessa hyvinvointivaltio ymmärretään siis keinona lieventää köyhyyttä.

Tarkastelen tässä analyysissä sosiaalituloja ensin katsauksenomaisesti lähinnä angloamerikkalaisessa kontekstissa. Lopuksi pohdin sosiaalitulojen mahdollisuuksia Suomessa.

Sosiaaliturvan moraalikato ja omavastuu

Moraalikadoksi (*moral hazard*) kutsutaan ilmiötä, jossa riskinotto kasvaa silloin kun osan kuluista voi maksattaa toisella. Tulonsiirtomallit luovat usein moraalikatoa. Esimerkiksi veronmaksajilla ei välttämättä ole motiivia vähentää riippuvaisuuttaan tulonsiirroista. Moraalikadon vaikutuksia pyritään usein rajoittamaan liittämällä etuihin ja korvauksiin omavastuu. Sosiaaliturvan omavastuiden lisääminen on mahdollista henkilökohtaisten tilien avulla (Lassila & Valkonen 2009; Bovenberg ym. 2008).

Sosiaalitulojen perusajatuksena on, että jokaisella kansalaisella on tili, josta tarvittaessa rahoitetaan etuussääntöjen mukaisesti sosiaaliturvaa. Henkilökohtainen tili muodostetaan niin, että osa henkilön tuloista ohjataan verotuksella suoraan henkilön omalle tilille. Tili tyhjenee esimerkiksi työttömyysjaksojen seurauksena. Mikäli tilin kate ei riitä, alijäämäisen tilin velan saa anteeksi eläkkeelle jäädessään. Jos työttömyysjaksot ovat lyhyitä ja niitä on harvoin, voi tilille kertyä säästöä, jonka voi nostaa eläkkeelle jäädessään. Oletus on, että sosiaalituloit voisivat saada yhä suuremman joukon kokemaan kannustimet riittäviksi perinteisiin veropohjaisiin järjestelmiin verrattuna. Toisaalta myös järjestelmän läpinäkyvyys lisääntyy. Perinteisissä sosiaaliturvajärjestelmissä etuuksien myöntäminen ja vastaanottaminen ovat jokseenkin piilossa yksittäisiltä kansalaisilta. Esimerkiksi julkisen sairaalan maksukuitissa ei näy hoitoon saadun verotuen määrää. Kansalaiset ovat tottuneet saamaan sosiaalietuuksia, mutta niiden kustannukset tai etuuksien päällekkäisyys eivät ole laajemmalla tiedossa. Sosiaalitulojen etuna on myös niiden joustavuus (Fölster ym. 2003b; Lassila & Valkonen 2009).

Yksilön elämänsäkaaren keskimääräiset tulot jakautuvat vuosittaisista tuloista tasaisemmin. Sosiaalitulojen keskeisenä tavoitteena onkin tasata sosiaaliturvasta aiheutuvat menot yksilön koko elämänsäkaarelle ilman merkittäviä kannusteongelmia. Sosiaalituloista odotetaan saatavan kolmenlaista hyötyä. Niiden odotetaan vähentävän sekä moraalikatoa että kannustinloukkua. Lisäksi tilijärjestelmään liittyvä omavastuu ei estä kulutuksen tasaimista siksi, ettei siihen olisi varaa (Lassila & Valkonen 2009; Bovenberg ym. 2006).

Hyvinvointivaltioissa verotuksen keskeisenä ajatuksena ovat sosiaaliturvaan tehtävät tulonsiirrot suurituloisilta pienempituloisille. Aiemmassa tutkimuskirjallisuudessa on esitetty, että ainoastaan 20–25 prosenttia elämänsäkaaren kaikista tulonsiirroista tapahtuu yksilöiden välillä, sen sijaan jopa 75–80 prosenttia tulonsiirroista tasoittaa tuloja yksilön elämän eri vaiheissa. Toisin sanoen merkittävä osa verotuloista ei siirry suurituloisilta vähemmän ansaitseville, vaan samalta veronmaksajalta hänelle itselleen eri elämäntilanteesta toiseen. Tästä syystä on keskeistä tarkastella sosiaaliturvaa nimenomaan koko elämänsäkaaren näkökulmasta (Bovenberg ym. 2008; Fölster ym. 2003b).

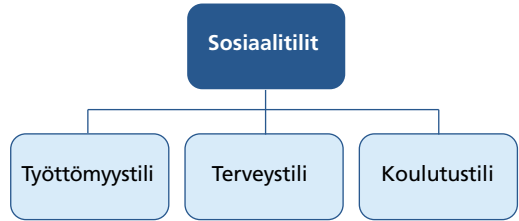
Muutamien Euroopan maiden eläkejärjestelmissä on käytössä erilaisia variaatioita maksu- ja verusteisista tileistä (NDC). Esimerkiksi Ruotsissa toteutettiin asteittain 1990-luvun lopulta vuoteen 2018 laaja eläkeuudistus. Lakisääteisen ja sitä tukevan lisäeläkejärjestelmän sisälle on rakennettu tilimallinen elementti: palkansaajan on mahdollista valita ansiotuloista perittävästä eläkemaksusta edelleen sijoitettavaksi pieni osa. Opintolainajärjestelmä toimii myös yleensä tiliperiaatteella. Teoriatasolla sosiaalituloista tiedetään enemmän kuin käytännöstä saatujen kokemusten perusteella. Väestön käytännön kokemusten lisäksi ongelmana on nähty, että ne ovat olleet vasta kohtuullisen vähän aikaa käytössä. Tilien toimintaa on kuitenkin jonkin verran simuloitu sosiaaliturvan piirteet omaavien tulonjakomallien avulla. Sosiaalitulojen pitkän aikavälin tulonjakovaikutuksia voidaan paremmin ymmärtää sitä mukaa kuin aineistoja vähitellen karttuu. Kuitenkaan tilien kannustevaikutuksia ei voida testata ilman että nykyisiä päätöksiä simuloivia elämänsäkaarimalleja kehitetään edelleen (Julkunen 2017; Lassila & Valkonen 2009).

Työttömyystili, terveystili ja koulutustili

Kuten kuviossa 1 on esitetty, sosiaalitilejä on käytännössä käytössä kolmenlaisia: työttömyystili, terveystili ja koulutustili. Seuraavaksi tutustutaan eri tilimalleihin tarkemmin. Ajatus työttömyysturvan järjestämisestä henkilökohtaisten tilien varaan nousi laajemmin esille kansainvälisessä kirjallisuudessa vuosituhaten vaihteesta. Työttömyystilimallia on pohdittu, kokeiltu tai tutkittu esimerkiksi Hollannissa, Ruotsissa, Yhdysvalloissa, Tanskassa ja Saksassa. Sovelluksia työttömyystileistä on esimerkiksi useassa Latinalaisen Amerikan maassa, kuten Argentiinassa, Brasiliassa, Chilessä, Ecuadorissa, Kolumbiassa, Perussa ja Uruguayssa. Työttömyystilimallit perustuvat usein maksuperusteisen eläkejärjestelmän variantteihin, jotka ovat varsin yleisessä käytössä (Lassila & Valkonen 2009; Fölster ym. 2003b).

Sosiaalitilidiskurssissa moraalikadon käsite yhdistetään usein nimenomaan työttömyysturvaan ja -etuuksiin. Työttömyysetuudet voivat vähentää työttömien kannustinta etsiä töitä tai pysyä työllistettynä. Toisaalta etuuksia saatetaan käyttää väärin tilanteissa, joissa sosiaaliturvan tarvetta on vaikea todistaa. Esimerkiksi sairauksien ja työkyvyttömyyden teeskentely voidaan ymmärtää moraalikadoksi. Työelämän muutos tehtaiden sini-kaulustöistä valkokaulus-palveluammatteihin sekä tietotyöhön on lisännyt mielenterveysongelmista johtuvia sairauspoissaoloja sekä työkyvyttömyyttä. On tärkeää ottaa huomioon, että henkisten sairauksien todistaminen on fyysisiä sairauksia vaikeampaa (Bovenberg ym. 2008).

Työttömyystilin yksinkertaisemmissa versioissa työntekijä säästää tietyn osuuden palkastaan erilliselle työttömyystililleen. Kulut voidaan myös jakaa työntekijän ja työnantajan kesken. Jos työntekijä jää työttömäksi, voi hän nostaa tililtä työttömyyskorvauksen. Mikäli tilin kate ei riitä kattamaan etuuksia, valtio osallistuu kuluihin. Eläkeiän kynnyksellä työntekijä voi nostaa tilille kertyneet varat tai subventoida tulevaa eläkettään. Valtio antaa anteeksi eläkkeelle jäävän työttömyystilin velat (Fölster ym. 2003b). Martin Feldsteinin ja Daniel Altmanin (1998) simulaatiotutkimuksen mukaan tilin saldo on negatiivinen vain noin viidellä prosentilla. Suurimmalla osalla työttömyystilin saldo pysyy positiivisena huolimatta satunnaisista työttömyysjaksoista. Simulaatiotutkimukset on kuitenkin toteutettu jo pari vuosikymmentä sitten. Tuoreen tutkimusaineiston puute on ilmeinen –



Kuvio 1. Sosiaalitilit.

erityisesti sen vuoksi, että työmarkkinoiden rakennemuutos on edennyt vuosituhaten vaihteesta.

Työttömyystilien vaikutuksia on tutkittu paitsi erilaisilla teoreettisilla malleilla (ks. esim. Orszag & Snower 2002; Brown ym. 2008) myös simulaatioilla (ks. esim. Feldstein & Altman 1998; Vodopivec 2008; Vodopivec & Rejec 2002). Simulointimalleja voidaan käyttää henkilöverotuksen ja sosiaaliturvalainsäädännön suunnitteluun, seurantaan ja arvioimiseen. Simulointimalleilla voidaan esimerkiksi laskea lakimuutoksen välittömiä vaikutuksia väestön tulonjakoon ja kustannuksiin (Valaste & Haataja 2017). Simulointimalleilla on mahdollista tehdä myös kansainvälisiä kokeiluja, esimerkiksi arvioida, mitä tapahtuisi, jos toisen maan lainsäädäntö otettaisiin käyttöön (Aho 2012). Staattisissa mallissa ei kuitenkaan huomioida lakireformien vuoksi mahdollisesti aiheutuvia käyttäytymisvaikutuksia tai pitkän aikavälin dynamiikkaa. Simuloinnilla voidaan siis arvioida lähinnä eri politiikkavaihtoehtojen välittömiä vaikutuksia (Tilastokeskus 2019).

Tilastotiedot ovat tilastoviiveen vuoksi yleensä muutaman vuoden vanhoja. Aineistoja voidaan kuitenkin ajantasaistamalla muokata vastaamaan nykyhetkeä. Ajantasaistus voi perustua todelliseen yhteiskunnassa tapahtuneeseen kehitykseen tai käytettävissä oleviin ennusteisiin. Ennusteet eivät kuitenkaan välttämättä vastaa toteutunutta kehitystä. Näin ollen simuloinnitkaan eivät välttämättä kuvaa todellisuutta (Mukkila ym. 2019). Aiemmassa tutkimuksessa (van Sonsbeek 2011) on arvioitu, että mikrosimulointimallit soveltuvat parhaiten ennustamaan monimutkaisia sosiaaliturvareformeja, jotka ulottuvat pitkälle ajalle. Sen sijaan yksinkertaisemmat reformit (mm. työttömyysturvan uudistukset) ovat liian riippuvaisia nopeista muutoksista esimerkiksi työmarkkinoilla. Tästä huolimatta simuloinnit onnistuvat myös yksinkertaisilla malleilla, mikäli tarkoituksena on tuottaa lyhytaikaisia ennusteita.

Teoreettisten mallien mukaan sama veroaste tuottaa tilimallissa alhaisemman työttömyyden kuin työttömyysvakuutusjärjestelmä. Työttömyys voisi vähentyä jopa 34–51 prosenttia korkean työttömyyden maissa. Simulaatioiden tuottamat tulokset eivät kuitenkaan ole yhtä rohkaisevia. Feldsteinin ja Altmanin (1998) mukaan järjestelmän hyötyihin vaikuttaa elämänkaaren aikainen työttömyysriski. Simulointien tuloksissa korostuu lisäksi etuussäädösten määrittely. Simuloinneista ilmeni, että tilimalli muuttaa tulonjakoa suurituloisten hyväksi nykyiseen vakuutusmalliin verrattuna (Vodopivec & Rejec 2002; Lassila & Valkonen, 2009).

Hyvinvointivaltioiden velkaantuminen on heikentänyt kansalaisten saamia sosiaaliturvapalveluita. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen ja rahoittaminen on erittäin monimutkaista ja edellyttää lainsäädännöltä joustavuutta ja soveltamismahdollisuuksia. Julkinen sektori ja terveydenhuollon tueksi luodut vakuutusjärjestelmät eivät kykene rahoittamaan kaikkea ihmisten tarvitsemaa hoitoa. Uudet hoitomuodot ja väestön ikääntyminen kärjistävät myös rahoitusongelmia. Tällä hetkellä sosiaali- ja terveydenhuollon yksilölliset tilit ovat käytössä osittain Singaporessa, Yhdysvalloissa ja Kiinassa, ja niiden käyttönotosta on keskusteltu muun muassa Australiassa, Kanadassa ja joissain Länsi-Euroopan maissa (Lassila & Valkonen 2009; Erhola ym. 2019).

Terveydenhuollon tilijärjestelmä koostuu kahdesta osasta: yhteisestä kassasta ja henkilökohtaisesta terveystilistä. Yhteinen kassa saa tuloja veroista ja vakuutusmaksuista. Henkilökohtainen terveystili rahoitetaan palkoista kerättävällä maksulla. Henkilökohtaisella tilillä halutaan lisätä omavastuuta ja vähentää riskikäyttäytymistä sekä tarpeetonta asiointia terveydenhuollossa. Terveystileistä on kirjallisuudessa esitetty sekä hyviä että huonoja puolia. Terveystileissä korostuu säästötaavoite: elämänkaaren aikaiset tulot saadaan suurelta osin ennen eläkeikää ja terveystuloista valtaosa syntyy vasta lähellä kuolemaa iästä riippumatta. Omarahoitus vähentää yhteiskunnan osuutta ja siten myös julkisen sektorin terveydenhoitomenoja. Lisäksi sukupolvien väliset tulonsiirrot jäävät pienemmiksi (Lassila & Valkonen 2009; ks. myös Hanvoravongchai 2002).

Tilien kykyä tuoda merkittävästi kustannussäästöjä epäillä, mikäli sairaanhoitojärjestelmä ei tue säästötaavoitetta. Esimerkiksi jos hoitovalinnat tekee tuottaja eikä asiakas, asiakkaan moraalikadon merkitys vähenee.

Mikäli taas oikea-aikainen sairauden hoito jää toteutumatta ja palveluja käytetään vasta kun on pakko saada hoitoa, voi vaikutus kansanterveyteen ja menoihin olla negatiivinen. Toisaalta Kiinassa ja Singaporessa on huomattu, että kysynnän säätelyn lisäksi palvelumahdollisuuksia on jouduttu rajaamaan. Lisäksi yksi terveystilin merkittävistä negatiivisista puolia on sen eriarvoisuutta lisäävä vaikutus: vähituloisten terveys on usein huonompi ja mahdollisuudet säästää tilille rahaa ovat heikommat (Lassila & Valkonen 2009).

Henkilökohtaisilla tileillä voidaan rahoittaa myös koulutusta. Kun työttömyys- ja terveystilien ideana on moraalikadon vähentäminen, tavoitellaan koulutustileillä elintason turvaamista opiskelun aikana. Keskeinen ajatus on, että työntekijä ja työnantaja yhdessä kontribuovat henkilökohtaiselle säästötillille. Tilitalletukset ovat verovapaita ja säästöjä voi käyttää opintojen rahoittamiseen sekä toimeentulon turvaamiseen opintojen aikana. Koulutustilin voi työttömyystilin tavoin tyhjentää eläkeiässä tai sillä voi subventoida eläkettä (Lassila & Valkonen 2009; Fölster ym. 2003b).

Koulutustileillä on pyritty ratkaisemaan elinikäisen oppimisen tuomia haasteita. Nykyään yhä useamman työntekijän on hankittava aiempaa enemmän lisäkoulutusta tai uudelleen koulutettava työuransa aikana. Työnantajien asenne koulutuksen rahoittamiseen ei kuitenkaan vastaa yhteiskunnan näkökulmasta optimaalista tasoa. Työnantajan kannalta työntekijän tai erityisasiantuntijan kouluttaminen tai osallistuminen koulutuskuluihin voi olla kallis virheinvestointi, jos lisäkoulutettu vaihtaa työpaikkaa. Samaan aikaan työntekijällä itsellään ei välttämättä ole mahdollisuuksia rahoittaa koulutustaan. Myöskään opintotuki- tai opintolainajärjestelmillä ei ole mahdollista rahoittaa työelämässä jo olevan aikuisen kustannuksia, joihin usein kuuluu perheen elatus ja nuoria aikuisia korkeammat asumiskustannukset (Fölster ym. 2003b).

Muiden maiden kokemuksia

Ruotsissa Stefan Fölster ja kollegat (2003a) ovat simuloineet 100 000 henkilöä käsittäneellä pitkittäisaineistolla vaihdosta hyvinvointivaltion sosiaaliturvasta hyvinvointiyhteiskunnan sosiaalitileihin. Tutkimuksen mukaan vaikuttaisi hyvin vahvasti siltä, että vain pienelle osalle ruotsalaisis-

ta jäisi negatiivinen tilisaldo. Vastaavasti sosiaaliliilien ylläpito olisi huomattavasti hyvinvointivaltion palveluita edullisempaa, mikä mahdollistaisi myös alhaisemman verotason tai uusien palveluiden tarjoamisen. Sosiaaliliitit siis tehostaisivat sosiaaliturvaa. Sosiaaliliilien käytön valvonnan täytyy kuitenkin olla riittävän tehokasta, jotta tilien väärinkäytöltä vältyttäisiin. Olisi muun muassa valvottava, ettei tileillä olevia säästöjä käytetä muihin kuin niille määritettyihin käyttötarkoituksiin. Toisaalta olisi myös päätettävä, minkälaisissa tilanteissa tilin negatiivinen saldo olisi hyväksyttävää ja milloin taas velat olisi annettava anteeksi. (Mt.) Ruotsissa sosiaalileijä ehdotettiin ensimmäisen kerran 1990-luvun lopussa, mutta uudistus ei edennyt poliittisessa prosessissa lainsäädäntöön.

Myös *Tanskassa* sosiaaliliilien käyttöönottoa on simuloitu, ja poliittinen keskustelu aiheesta jatkuu. Vaikka *flexicurityn* näkökulmasta Tanskan malli ei ole paras mahdollinen vertailukohta, on se kuitenkin sosiaaliliilien näkökulmasta mielenkiintoinen, sillä pohjoismaisena hyvinvointivaltiona Tanskan nykyinen järjestelmä on Beveridge-mallin mukainen. Lans Bovenbergin ja kumppaneiden (2006) mukaan Tanskan sosiaaliturvan keskeinen ongelma liittyy maksettujen verojen ja saatujen etuuksien väliseen, heikoksi koettuun yhteyteen. Suurin osa tulonsiirroista tapahtuu kuitenkin yksilön elämänkaaren aikana, ei yksilöiden välillä. Toisin sanoen merkittävä osa verotuloista ei siirry hyvätuloisilta vähätuloisille vaan samalta veronmaksajalta hänelle itselleen eri elämäntilanteesta toiseen. Merkittävä osa sosiaaliturvaetuksista katetaan veroilla ja suurin osa etuuksista maksetaan kiinteinä summina, ilman yksilökohtaista harkintaa tai ansiosidonnaisuutta. Työtuloista maksettavilla veroilla katetaan tulojen uudelleenjako, joka on kuitenkin elämänkaarisidonnainen. Tanskassa on myös kansainvälisesti verrattuna korkea vero- ja etuusaste. Potentiaaliset säästöt, joita leikkauksilla saataisiin, ovat merkittävät. Tanskan osalta aiempi tutkimus on esittänyt, että sosiaaliliituidistus tarkoittaisi Pareto-parannusta sosiaaliturvaan ja sisältäisi vain vähän eriarvoisuutta koko eliniän käsittävässä tulojaossa (Bovenberg ym. 2006).

Tanskan talousneuvosto (*De Økonomiske Råd*) on ehdottanut, että osa nykyisestä sosiaaliturvasta siirrettäisiin rahoitettavaksi sosiaalileijä. Ehdotuksen mukaan työikäiset tanskalaiset tallettaisivat tietyn osuuden työtuloistaan yksityisille ti-

leille vuosittain. Tiliä veloitettaisiin, kun kansalainen olisi sosiaaliturvaetuuden tarpeessa. Eläkkeelle jäädessä tilillä olevat varat voisi käyttää joko eläkekorotuksiin tai ottaa käyttöön. Negatiivisen saldon tili nollattaisiin. Perheiden sisällä etuudet puolitettaisiin puolisoitten kesken. Sukupuolten välistä tasa-arvoa tuettaisiin, kun alaikäisten lasten etuudet puolitettaisiin vanhempien kesken. Talousneuvoston mallissa sosiaalileijä rahoitettavat sosiaaliturvaetuudet olisivat varhaiseläke, korkeakouluasteen opiskelijoiden opintotuki, alle kolme kuukautta kestävä työttömyyskaudet, sairauspäivärahat (rajoitetun ajan), lapsilisät ja vanhempainvapaat. Näissä etuuksissa tulonsiirrot keskittyvät yksilön elämänkaareen ja tulonsiirrot yksilöiden välillä ovat vähäisiä. Sen sijaan etuudet, jotka ovat laajemmin yksilöiden välisillä tulonsiirroilla rahoitettuja (kuten toimeentulotuki, vammaistuet ja asumistuki) rahoitettaisiin edelleen verovaroin. On arvioitu, että Tanskan kansalaisten veroastetta (46 % v. 2018) saataisiin laskettua tällä mallilla noin kahdeksan prosenttiyksikköä eli Unkarin tasolle (OECD 2018; Bovenberg ym. 2006).

Ranskassa on sen sijaan kehitetty henkilökohtainen sosiaaliturvatili (*Compte personnel d'activité, CPA*), jolla pyritään harmonisoimaan ja yksinkertaistamaan sosiaaliturvaa. CPA sisältää kolme sosiaalileijä: henkilökohtaisen koulutustilin (täydennyskoulutus), henkilökohtaisen työtapaturmatilin sekä kansalaisosallistumistilin (Garner 2016).

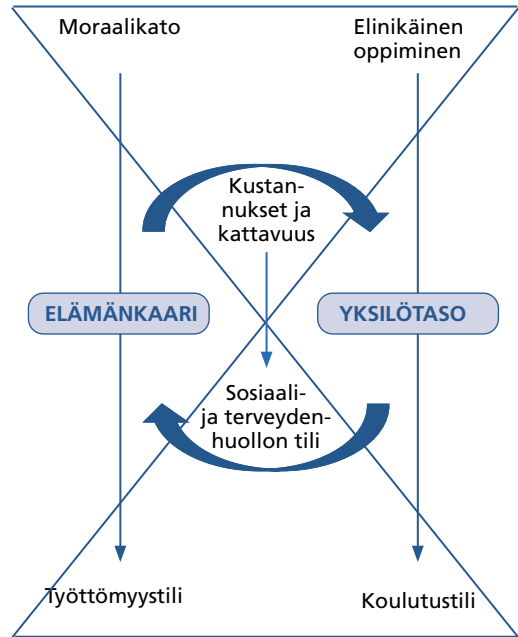
Tunnetuin esimerkki sosiaalileijästä löytyy kuitenkin Aasiasta. *Singaporessa* on toiminnassa varhaisin ja kattavin tilimalli, joka perustettiin vuonna 1984 vastaamaan huoleen ikääntyvän väestön terveydenhuoltomenojen rahoituksen riittävydestä – lisäämään säästöjä ja turvaamaan vanhuutta. Se laajeni kuitenkin nopeasti koskemaan useita muitakin osa-alueita, kuten terveys- ja koulutuspalveluja. Singaporen järjestelmän rahoittavat työntekijät ja työnantajat maksamalla valtion ylläpitämille yksilöllisille terveystileille. Pakollinen maksu vaihtelee työntekijän iän mukaan, mutta maksulla on kuitenkin kuukausittainen yläraja, kuten lukuisten maiden eläkejärjestelmissä oleva maksukatto. Tilin ylä- ja alaraja ovat lähellä toisiaan. Tilien vapaaehtoista täydentämistä kannustetaan verohelpotuksin. Vuonna 2001 järjestelmä kattoi suoraan jo 84 prosenttia väestöstä ja epäsuorasti perhesuhteiden kautta lähes koko väestön. Tilin haltijan kuollessa jäljelle jäävä summa siirtyy perillisille (Fölster ym. 2003; Lassila & Valkonen 2009).

Sosiaalitimallin vahvuudet ja heikkoudet

Kuviossa 2 on esitetty, kuinka sosiaalitimallilla pyritään vastaamaan useisiin erilaisiin sosiaaliturvan kysymyksiin. Sosiaaliturvan eri osa-alueilla on kullakin omat ongelma-kohtansa. Työttömyysetuuksiin liittyy suurentunut moraalikadon riski etuuksien vähentäessä työttömien halua etsiä tai tehdä työtä. Sosiaali- ja terveydenhuollossa kustannukset ja kattavuus puolestaan ajautuvat herkästi epätasapainoon. Nykymalliset opiskelutuet ja -etuudet eivät tue elinikäisen oppimisen tavoitetta. Tilimallia tarkastellaan koko elämänkaaren mittaisena, yksilötasolla. Tämä eroaa erityisesti pohjoismaisen hyvinvointivaltiomallin universaalista sosiaaliturvasta. Sosiaalitimallia ei olekaan mielekäästä tarkastella yhtenä kokonaisuutena, vaan ennemminkin osiensa summana.

Tutkijoiden keskuudessa on erimielisyyttä tilimallin vaikutuksista terveysmenoihin. On esitetty terveystilien merkittävää roolia kustannusten kasvun hillinnässä. Tilit eivät kuitenkaan ole ainoa tekijä. Esimerkiksi tilijärjestelmä on lisännyt asiakkaiden tietoisuutta kustannuksista ja vaatimuksia hoitojen vaikuttavuudesta (Schreyögg 2004). Toisaalta on esitetty (esim. Barr 2001), että alhaisia menoja selittää valtion kontrolli, ja myös se, että palvelutarjontaa on rajoitettu ja hinnoittelua säädelty. On myös osoitettu (esim. Hanvoravongchai 2002), että terveystilejä käytetään hoitoon, johon potilaalla ei elämänkaaren kulutuksen tasaamisen näkökulmasta olisi ollut varaa. Tilimallia on kritisoitu myös siitä, että vähätuloisimmat, työttömät ja naiset jäävät muita heikompaan asemaan (Lassila & Valkonen 2009).

Bovenberg ja kollegat (2006) ovat vertailleet henkilökohtaisten sosiaalilien hyviä ja huonoja puolia vapaaehtoiseen säästämiseen, työttömyyskassoihin perustuvaan vakuutusjärjestelmään eli Bismarckin malliin ja verovaroin rahoitettuun Beveridgen malliin. Vertailun perusteella henkilökohtaisten sosiaalilien malli kykenee osittain vastaamaan niihin puutteisiin, joita Bismarckin ja Beveridgen malleissa on, mutta ei kuitenkaan täydellisesti. Henkilökohtaiset sosiaalilitilit eroavat Beveridgen mallista kahdella tavalla. Ensinnäkin sosiaalilitileillä (toisin kuin verovaroin rahoitetussa mallissa) keski- ja hyvätuloisillakin on vakuutusmatemaattinen yhteys maksujen ja etuuksien välillä. Samoin moraalikatoa korjaava omavastuu toteutuu sosiaalilitileissä keski- ja korkeatuloisilla, mi-



Kuvio 2. Sosiaalilisuppilo.

käli sosiaalilitilejä ei käytetä vakuutusten hankintaan. Sen sijaan vähätuloisilla yhteyttä maksujen ja etuuksien välillä ei ole eikä omavastuu toteudu.

Yhteenveto

Sosiaalitimallia ei ole täydellinen, kuten ei mikään muukaan sosiaaliturvan malli.

Sosiaalilitileillä voidaan ratkaista sosiaaliturvan ongelmia. Koko elämänkaaren käsittävät tulot jakautuvat tasaisemmin kuin vuosittaiset tulot, mikä vaikuttaa siihen, että sosiaalilitilit voivat saada yhä suuremman joukon kokemaan kannustimet riittäviksi veropohjaisiin järjestelmiin verrattuna. Lisäksi myös läpinäkyvyys lisääntyy: kansalaiset ovat tottuneet saamaan sosiaalietuuksia, mutta niiden kustannukset tai etuuksien päällekkäisyys eivät ole laajemmassa tiedossa. Sosiaalilien myötä kustannukset ja etuuksien päällekkäisyys ovat helpommin ymmärrettävissä läpinäkyvyyden lisääntymisen vuoksi. Yksittäisten kansalaisten kannalta sosiaalilitilejä pidetään nykyjärjestelmän käytäntöihin verrattuna joustavina. Sosiaalilien tavoite on rohkaista säästämään. Omarahoitus vähentää yhteiskunnan osuutta ja siten vähentää julkisen sektorin terveydenhoitomenoja. Lisäksi sukupolvien väliset tulonsiirrot jäävät pienemmiksi.

Toisaalta sosiaaliliiten heikkoudet ovat merkittäviä. Erityisesti terveystileihin liittyy suuria ongelmia. Tilien kykyä tuoda merkittävästi kustannussäästöjä epäillään: mikäli sairaanhoitojärjestelmä ei tue säästötavoitetta ja esimerkiksi hoitovallinat tekee tuottaja eikä asiakas, asiakkaan moraalikadon merkitys vähenee tai jos oikea-aikainen sairauden hoito jää toteutumatta, palveluja käytetään vasta kun on pakko saada hoitoa, voi vaikutus kansanterveyteen ja menoihin olla negatiivinen. Toisaalta Kiinassa ja Singaporessa on huomattu, että kysynnän säätelyn lisäksi palvelumahdollisuuksia on jouduttu rajaamaan. Sosiaaliliiten ehkä merkittävimmät heikkoudet liittyvät kuitenkin eriarvoisuuden lisääntymiseen: terveystilien näkökulmasta siksi, että vähätuloisten terveys on hyvätuloisia huonompi ja mahdollisuudet kerätä tilille rahaa ovat heikommat. Työttömyystilimalli puolestaan muuttaa tulonjakoa suurituloisten hyväksi verrattuna työttömyysvakuutukseen.

Pohjoismaisen hyvinvointivaltion kykyä köyhyyden vähentämisessä on pidetty verrattain korkeana (ks. esim. Uusitalo 1985; Korpi & Palme 1999; Vaalavuo 2011), ja tasa-arvoiset mahdolli-

suudet on tulkittu enemmän sosiaalisena investointina kuin köyhyyspolitiikkana. Vahvan tarveharkinnan on nähty olevan paitsi leimaavaa myös byrokraatialoukkuihin johtavaa (ks. esim. Korpi & Palme 1998; Sallila 2005). Viime aikoina Suomen (varsin vähäiseen) julkiseen keskusteluun on kuitenkin nostettu ajatus perustilistä, jolla korvataisiin osia nykyisestä sosiaaliturvasta (Lepomäki 2018).

Suomalaisen sosiaaliturvan näkökulmasta erityisesti työttömyys- ja koulutustileillä on selkeitä vahvuuksia. Sen sijaan sosiaali- ja terveystileissä on nykyisen tutkimustiedon perusteella selvästi enemmän heikkouksia kuin vahvuuksia. Terveystilit eivät vaikuta soveltuvan pohjoismaiseen hyvinvointivaltioon. Sosiaaliliiten selkeä vahvuus on kuitenkin siinä, ettei tilejä ole pakko yhdistää, vaan niitä voidaan ottaa käyttöön myös yksittäin, esimerkiksi työttömyysturvaan. Sosiaalilitit saataisivatkin toimia osana sosiaaliturvan uudistusta, mutta tämän todentaminen vaatisi vielä paitsi laajempaa usean maan käsittävää kansainvälistä vertailevaa tutkimusta myös soveltuvia simulointitutkimuksia.

KIRJALLISUUS

- Ahola, Elina (2012) Mitä on mikrosimulointi? Kelan tutkimusblogi 10.12.2012. <https://tutkimusblogi.kela.fi/arkisto/1225> (luettu 15.10.2019)
- Barr, Michael D (2001) Medical savings accounts in Singapore: a critical inquiry. *Journal of Health Politics, Policy and Law* 26 (4), 709–726.
- Berger, Thor & Frey, Carl Benedikt (2017) Industrial Renewal in the 21st Century: Evidence from US Cities. *Regional Studies* 51 (3), 404–413.
- Bovenberg, Lans & Hansen, Martin & Sørensen, Peter (2008) Individual savings accounts for social insurance: rationale and alternative designs. *International Tax and Public Finance* 15 (1), 67–86.
- Bovenberg, Lans & Hansen, Martin & Sørensen, Peter (2006) Individual Accounts and the Life-Cycle Approach to Social Insurance. EPRU Working Paper Series. Economic Policy Research Unit (EPRU). Copenhagen: University of Copenhagen.
- Brown, Alessio & Orszag, Jonathan M & Snower, Dennis (2008) Unemployment accounts and employment incentives. *European Journal of Political Economy* 24 (3), 587–604.
- Bruegel (2014) Chart of the Week. 54 % of EU Jobs at Risk of Computerisation. <https://bruegel.org/>
- Erhola, Marina & Herrala, Jaakko & Hiilamo, Heikki (2019) Syteen vai soteen asiantuntijoiden avulla. *Yhteiskuntapolitiikka* 84 (2), 226–31.
- Esping-Andersen, Gösta (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Feldstein, Martin & Altman, Daniel (1998) Unemployment Insurance Saving Accounts. Working Paper. Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Frey, Carl Benedikt & Osborne, Michael A (2013) *The Future of Employment: How Susceptible Are Jobs to Computerisation?* OMS Working Paper. Oxford: University of Oxford.
- Fölster, Stefan & Gidehag, Robert & Orszag, Jonathan M & Snower, Dennis (2003a) Assessing the Effect of Introducing Welfare Accounts in Sweden. In Andersen, T. B & Molander, P (eds.) *Alternatives for Welfare Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fölster, Stefan & Gidehag, Robert & Orszag, Jonathan M & Snower, Dennis (2003b) *Health Accounts and other Welfare Accounts*. CESifo DICE Report. Munich: Ifo Institute for Economic Research, 2003.
- Garner, Helene (2016) *Compte personnel d'activité. Synthèse des débats*, France Stratégie. <https://www.strategie.gouv.fr>
- Hanvoravongchai, Piya (2002) *Medical Savings Accounts: Lessons Learned from International Experience*, EIP/HFS/PHF Discussion Paper. Geneva:

- World Health Organization.
- Julkunen, Raija (2017) Muuttuvat hyvinvointivaltiot. Eurooppalaiset hyvinvointivaltiot reformoitavina. SoPhi 137. Jyväskylä: University of Jyväskylä.
- Korpi, Walter & Palme, Joakim (1998) The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries. *American Sociological Review* 63 (5), 661–687.
- Korpi, Walter & Palme, Joakim (1999) Robin Hood, Matteus eller strikt likhet? En jämförande studie av välfärdsstatens institutioner och strategier för att minska ojämlikhet och fattigdom i västländerna, *Sociologisk forskning* 36 (1), 53–92.
- Kujala, Antti & Danielsbacka, Mirkka (2015) Hyvinvointivaltion loppu: Vallanpitäjät, kansa ja vasta- vuoroisuus. Helsinki: Tammi.
- Lassila, Jukka & Valkonen, Tarmo (2009) Sosiaalilitil ja moraalikato. Discussion papers. Helsinki: The Research Institute of the Finnish Economy.
- Lepomäki, Elina (2018) Vapauden voitto. Helsinki: Otava.
- Mukkila, Susanna & Ilmakunnas, Ilari & Moisio, Pasi & Saikkonen, Paula (2019) Köyhyys ja perusturvan riittävyys. Teoksessa Kestilä, Laura & Karvonen, Sakari (toim.) Suomalaisten hyvinvointi 2018. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- OECD (2018) Revenue Statistics 2018 – Denmark. Centre for Tax Policy and Administration. <https://www.oecd.org/tax/revenue-statistics-denmark.pdf> (luettu 8.10.2019).
- Orszag, Jonathan M & Snower, Dennis (2002) From Unemployment Benefits to Unemployment Accounts, IZA Discussion Paper. Bonn, The Institute of the Study of Labor (IZA).
- Pajarinen, Mika & Rouvinen, Petri (2014) Computerization Threatens One Third of Finnish Employment. Brief No 22. Helsinki: ETLA.
- Pulkka, Ville-Veikko (2016) 2030-luvun sosiaalipoliitiikka. Kelan tutkimusblogi. <https://tutkimusblogi.kela.fi/arkisto/3256> (luettu 16.10.2019)
- Sallila, Seppo (2005) Hyvinvointivaltio ja markkinat. *Yhteiskuntapoliitiikka* 70 (6), 593–609.
- Schreyögg, Jonas (2004) Demographic Development and Moral Hazard: Health Insurance with Medical Savings Accounts. *The Geneva Papers on Risk and Insurance – Issues and Practice* 29 (4), 689–704.
- van Sonsbeek, Jan-Maarten (2011) Microsimulation as a Decision-Making Tool in Social Security Policy. Doctoral dissertation. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Tilastokeskus (2019) Mikrosimulointi. <https://www.stat.fi/tup/mikrosimulointi/ominaisuudet.html>
- Uusitalo, Hannu (1985) Redistribution and equality in the welfare state: An effort to interpret the major findings of research on the redistributive effects of the welfare state. *European Sociological Review* 1 (2), 163–176.
- Vaalavuo, Maria (2011) Towards an improved measure of income inequality: the impact of public services on income distribution: an international comparison. Doctoral dissertation, Florence: European University Institute.
- Valaste, Maria & Haataja, Anita (2017) Laskelmatyökaluilla voidaan tunnistaa lapsiperheiden kannustinloukkuja. *Kvartti* 3/2017.
- Vodopivec, Milan (2008) How Viable Are Unemployment Insurance Savings Accounts: Simulation Results for Slovenia. IZA Discussion Paper Series. Bonn: The Institute for the Study of Labor (IZA).
- Vodopivec, Milan & Rejec, Tomaz (2002) Unemployment Insurance Savings Accounts: Simulation Results for Estonia. Washington: The World Bank.

TIIVISTELMÄ

Johanna Peltoniemi: Valtion kassasta omaan tiliin. Sosiaalilitilil sosiaaliturvauudistuksessa.

Globalisaatio, väestön ikääntyminen ja teknologisen kehityksen aiheuttama rakennemuutos haastavat hyvinvointivaltioiden sosiaaliturvan. Teknologisen kehityksen ja työn uudelleenorganisoinnin tuomat muutokset ovat tehneet työelämästä entistä epävakamman. Työurat ovat aiempaa sirpaleisempia ja pätkätyöllisyys on aiempaa yleisempää. Globalitalouden muutos lisää yksilötasolla toimeentulon riskejä ja kansantalouden kautta heikentää myös hyvinvointivaltioiden mahdollisuuksia taata sosiaaliturvan riittävyys.

Tässä analyysissä tarkastellaan sosiaalilitilien mahdollisuutta vastata sosiaaliturvan uudelleenorganisoinnin tarpeisiin. Analyysissä selvitetään, mitkä ovat sosiaalilitilimallin vahvuuksia ja heikkouksia. Analyysin tar-

koitus on toimia teoreettisena keskustelunavauksena sosiaalilitilien edusta ja haitoista sosiaaliturvauudistuksessa. Analyysistä ilmenee, että sosiaalilitileillä on selkeitä vahvuuksia työttömyystilien ja koulutustilien näkökulmasta. Sen sijaan nykyisen tutkimustiedon perusteella terveystilissä näyttää olevan enemmän heikkouksia kuin vahvuuksia. Terveystilit eivät näytä soveltuvan pohjoismaiseen hyvinvointivaltioon. Sosiaalilitilien vahvuus on kuitenkin siinä, että tilejä voi käyttää erillisinä ja niitä voidaan ottaa käyttöön myös yksittäin, esimerkiksi työttömyysturvaksi. Vaikuttaa siis siltä, että sosiaalilitilil saattaisivat toimia osana sosiaaliturvan uudistusta, mutta tämän todentaminen vaatii vielä laajempaa poikkikansallista tutkimusta myös soveltuvia simulaatiotutkimuksia.