

Lassila, Jukka; Valkonen, Tarmo

**Working Paper**

## Sosiaalilit ja moraalikato

ETLA Discussion Papers, No. 1181

**Provided in Cooperation with:**

The Research Institute of the Finnish Economy (ETLA), Helsinki

*Suggested Citation:* Lassila, Jukka; Valkonen, Tarmo (2009) : Sosiaalilit ja moraalikato, ETLA Discussion Papers, No. 1181, The Research Institute of the Finnish Economy (ETLA), Helsinki

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/44537>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# ETLA

**ELINKEINOELÄMÄN TUTKIMUSLAITOS**

THE RESEARCH INSTITUTE OF THE FINNISH ECONOMY  
Lönnrotinkatu 4 B 00120 Helsinki Finland Tel. 358-9-609 900  
Telefax 358-9-601 753 World Wide Web: <http://www.etla.fi/>

## **Keskusteluaiheita – Discussion papers**

No. 1181

Jukka Lassila – Tarmo Valkonen

### **SOSIAALITILIT JA MORAALIKATO**

Raportti on laadittu SATA-komitean toimeksiannosta.

Kiitämme Niku Määttästä hyvistä kommentteista.

**LASSILA, Jukka – VALKONEN, Tarmo, SOSIAALITILIT JA MORAALIKATO.** Helsinki: ETLA, Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos, The Research Institute of the Finnish Economy, 2009, 33 s. (Keskusteluaiheita, Discussion Papers ISSN 0781-6847; No. 1181).

**TIIVISTELMÄ:** Vakuutustoiminnan keskeisiä ongelmia on, että vakuutustapahtuman riski kasvaa, koska vakuutettu muuttaa käyttäytymistään vakuutusturvan vuoksi. Tätä sanotaan moraalikadoksi (moral hazard). Ilmiö näkyy samanlaisena yksityisissä vakuutuksissa ja sosiaaliturvassa. Ongelmaa pyritään yleensä lieventämään omavastuilla. Yksi tapa tuoda omavastuut sosiaaliturvaan on järjestää sen rahoitus henkilökohtaisten sosiaalilien avulla. Sosiaalilien perusajatuksena on, että jokaisella on oma tili, josta rahoitetaan esimerkiksi työttömyysturvaa. Jos työttömyysjaksoja on usein, tili tyhjenee ja sille kertyy velkaa. Velan saa anteeksi jäädessään eläkkeelle. Jos työttömyysjaksoja on harvoin ja ne ovat lyhyitä, niin tilille kertyy rahaa, jonka voi nostaa eläkkeelle jäädessään. Tili rahoitetaan siten, että osa nykyisistä veroista ohjataan suoraan omalle tilille. Tilin odotetaan vähentävän moraalikatoa: Ihmiset pyrkivät välttämään vahingon sattumista ja minimoimaan sen aiheuttamia kustannuksia, jos niitä joutuu rahoittamaan osittain omalta tililtään. Raportissa tarkastellaan kansainvälisten kokemusten ja tutkimusten pohjalta sosiaalilien soveltuvuutta erityisesti työttömyysturvaan, ml. erorahat ja työllistymisbonukset, sekä terveydenhoitoon ja hoivaan.

**Asiasanat:** sosiaalivakuutus, moraalikato, sosiaalilitit

**JEL-koodit H53, H55**

**LASSILA, Jukka – VALKONEN, Tarmo, SOSIAALITILIT JA MORAALIKATO.** Helsinki: ETLA, Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos, The Research Institute of the Finnish Economy, 2009, 33 p. (Keskusteluaiheita, Discussion Papers ISSN 0781-6847; No. 1181).

**ABSTRACT:** Moral hazard means that people with insurance may take greater risks because they know they do not bear the full consequences of their actions. This can occur with both private insurance and social insurance. Deductibles can be used to alleviate the problem. An interesting way to bring deductibles into social insurance is to establish individual social accounts. Mandatory payments into individual social accounts that finance social insurance payments replace taxes that are currently financing social-insurance benefits. At retirement, the remaining balances in the accounts are paid to account holders or added to their retirement benefits. If the account balance is negative at that time, the account is set to zero. The report considers individual unemployment accounts, including severance payments accounts and employment bonuses, and health and long-term care accounts.

**Key words:** Social insurance, moral hazard, individual social accounts

**JEL codes: H53, H55**

# Sisällysluettelo

1 Johdanto ja johtopäätökset .....	1
2 Työttömyysturva ja tilimalli .....	3
2.1 Työttömyysvakuutukset.....	3
2.2 Työttömyystili.....	6
2.3 Tilimallin soveltaminen Suomeen .....	11
2.4 Kansainvälisiä kokemuksia työttömyystileistä.....	14
2.5 Eroraha tilimuotoisena.....	16
2.6 Työllistymisbonus ja tilimalli .....	18
2.7 Johtopäätöksiä.....	19
3 Hoidon ja hoivan rahoitus ja tilimalli.....	21
3.1 Hoidon ja hoivan rahoitus.....	21
3.2 Terveystili .....	22
3.3 Tutkimustuloksia ja käytännön kokemuksia.....	24
3.4 Hoivatileistä.....	28
3.5 Yhteenvedo.....	28
4 Muita henkilökohtaisia sosiaalitilejä .....	29
4.1 Koulutustilit .....	29
4.2 Eläketilit.....	29
4.3 Yhdistetyt tilit .....	30
Kirjallisuutta.....	31

# 1 Johdanto ja johtopäätökset

Vakuutustoiminnan keskeisiä ongelmia on, että vakuutustapahtuman riski kasvaa, koska vakuutettu muuttaa käyttäytymistään vakuutusturvan vuoksi. Tätä sanotaan moraalikadoksi (moral hazard). Ilmiö näkyy samanlaisena yksityisissä vakuutuksissa ja sosiaaliturvassa. Moraalikadolla ei ole välttämättä mitään yhteyttä moraalin tai sopimusten rikkomisen kanssa. On täysin rationaalista vähentää yksityistä varautumista vahingon varalta silloin kun muut korvaavat täysin sen aiheuttamat vahingot. Ongelmaa lievennetään yleensä siten, että korvauksiin liittyy omavastuu.

Yksi tapa tuoda omavastuut sosiaaliturvaan on järjestää sen rahoitus henkilökohtaisten tilien avulla. Sosiaalilien perusajatuksena on, että jokaisella on oma tili, josta rahoitetaan esimerkiksi työttömyysturvaa nykyisten etuussääntöjen mukaan. Jos työttömyysjaksoja on usein, tili todennäköisesti tyhjenee ja sille kertyy velkaa. Velan saa anteeksi jäädessään eläkkeelle. Toisaalta, jos työttömyysjaksoja on harvoin ja ne ovat lyhyitä, niin tilille kertyy rahaa, jonka voi nostaa eläkkeelle jäädessään. Tili rahoitetaan siten, että osa nykyisistä veroista ohjataan suoraan omalle tilille.

Sosiaalileistä odotetaan saatavan kolmenlaista hyötyä. Ensinnäkin moraalikato vähenee. Ihmiset pyrkivät välttämään vahingon sattumista ja minimoimaan sen aiheuttamia kustannuksia, jos niitä joutuu rahoittamaan osittainkin omalta tililtään. Toiseksi, sosiaaliturvan rahoitus tilien avulla vähentää verotuksen haitallisia kannustevaikutuksia. Tileille menevät maksut koetaan enemmän säästämisenä ja vakuutusmaksuina kuin veroina. Kolmanneksi, tilijärjestelmään liittyvä omavastuu ei koskaan estä kulutuksen tasaamista yli työttömyysjakson tai terveyspalvelun käyttöä siksi ettei siihen olisi varaa. Tässä suhteessa se on parempi kuin nykyinen malli, jossa moraalikatoa pyritään vähentämään omavastuuajoilla, jolloin etuutta ei makseta, asiakasmaksuilla, tai jonotuksella.

Universaalisuutta pidetään pohjoismaissa sosiaaliturvan legitimitietin kannalta tärkeänä asiana. Ajatuksena on, että järjestelmää kannatetaan ja se pidetään kunnossa, kun kaikki siihen maksavat ja kaikki myös siitä etuuksia saavat. Miten tilimalli suhtautuu universaalisuuteen? Kaikki tässä raportissa käsitellyt pakolliset henkilökohtaiset sosiaalilimallit ovat universaaleja. Ne koskevat kaikkia: kaikki maksavat, kaikki saavat. Ne ovat universaaleja samalla tavalla kuin Suomen lakisääteinen työeläke, jota monet pitävät universaalisuuden malliesimerkkinä. Henkilökohtaisia osia sosiaalilimallissa ovat etuudet, samassa mielessä kuin eläke-etuus on henkilökohtainen. Tilimallin toteuttaminen ei siis mitenkään edellytä universaalisuudesta tinkimistä.

Laajimmin tilien periaatteita sovelletaan eläkejärjestelmissä. Maksujen ja etuuksien yhteyttä on lisätty ansiosidonnaisessa eläketurvassa ja tarveharkintainen peruseläke takaa minimitulon niille, joilla ei ole työhistoriaa. Toinen sovellusalue, jossa sosiaaliturva toimii yleensä tiliperiaatteella, on opintolainajärjestelmä. Kattavin käytössä oleva sosiaalitili on Singaporessa. Sillä rahoitetaan tulonsiirrot ja osittain sosiaali- ja terveyspalvelut ja sitä voidaan halutessa käyttää opintojen tai omistusasunnon rahoitukseen.

Sosiaalilimit siis lupaavat paljon. Käytännön kokemukset niistä rajoittuvat kuitenkin joihinkin sosiaaliturvan osiin tai maihin, jotka poikkeavat monilla tavoin suomalaisesta yhteiskunnasta. Joidenkin sovellusten osalta on lisäksi ongelmana, että ne ovat olleet vasta vähän aikaa käytössä.

Käytännön kokemusten vähäisyyden vuoksi tilien toimintaa on simuloitu sosiaaliturvan piirteet omaavien tulonjakomallien avulla. Aineistojen vähitellen karttuessa nämä mallit antavat paremman kuvan sosiaalilien pitkän aikavälin tulonjakovaikutuksista. Toinen keskeinen elementti, eli tilien kannustevaikutukset jäävät kuitenkin puuttumaan, jollei nykyisiä yksilöllisiä päätöksiä simuloivia elinkaarimalleja kehitetä edelleen tätä tarkoitusta varten.

Tilimallien vaikutuksia voidaan Suomessa tutkia ainakin kahdella toisiaan täydentävällä tavalla.

Tutkimusta voitaisiin ensinnäkin tehdä yksilöitä koskevilla paneeliaineistoilla. Parasta olisi luonnollisesti aito aineisto, joissa sosiaalietuuksien tarvetta aiheuttavien shokkien kohdentuminen eri yksilöille tulisi oikein esille. Koko elinkaaren mittaisia aitoja paneeleita ei todennäköisesti ole käytettävissä. Lyhyemmistä paneeleista saattaisi voida koota elinkaariaineistoa samaan tapaan kuin Tanskaa koskevassa tutkimuksessa tehtiin (Bovenberg ym., 2007). Elinkaariaineisto voidaan myös luoda poikkileikkausaineistoista, mallittaen shokkien kohdentuminen muun tiedon avulla. Kun yksilöitä kuvaava elinkaariaineisto on käytettävissä, voidaan eri tavalla täsmennettyjen tilimallien seurauksia laskea. Laskelmat tehdään oletuksella, että tilimallin käyttöön otto ei aiheuta muutoksia yksilöiden käyttäytymiseen. Tämä oletus on epärealistinen ja aliarvioi tilimallin positiivisia seuraamuksia, mutta menetelmä antaa silti hyödyllistä tietoa sosiaalivakuutuksen ja -turvan kohdentumisen muutoksista, jos tilimalli otettaisiin käyttöön. JUTTA-mallin käyttökelpoisuus tällaiseen tutkimukseen olisi selvitettävä.

Toinen tutkimustapa on yksilöiden dynaamisia päätöksiä kuvaavan numeerisen mallin käyttö. Esimerkiksi Hakolan ja Määttäsen (2007, 2009) käyttämää stokastista elinkaarimallia voitaisiin kehittää vuotta lyhyemmän ajan shokkien tarkasteluun sopivaksi. Malli on osoittautunut hyödylliseksi tutkittaessa työn tarjontaa ja sen riippuvuutta eläkepolitiikasta. Työ- ja kansaneläkejärjestelmät, työttömyysturva ja verotus on jo nyt kuvattu hyvin yksityiskohtaisesti, ja järjestelmien muuttamisen vaikutukset kannusteisiin ja tulonjakoon tulevat analyysissä hyvin esille. Teoriaan perustuva malli on kalibroitu suomalaiseseen tuoreeseen työhön osallistumisaineistoon, jonka se pystyy replikoimaan erittäin hyvin. Edellä mainittu paneeliin perustuva elinkaariaineisto olisi erinomainen kalibrointitavoite. Dynaaminen malli antaisi laadullisia ja määrällisiä arvioita siitä, paljonko yksilöiden käyttäytyminen muuttuisi tilimallien eri täsmennyksissä, ja mitä näistä reaktioista seuraisi sosiaaliturvajärjestelmälle ja kansantaloudelle.

Miten tileihin tulisi suhtautua ennen kattavampien kokemusten karttumista tai Suomea koskevien tutkimusten valmistumista? Tässä voisi ottaa esimerkkiä tilimallin soveltamisesta eläkejärjestelmään. Laajempi keskustelu alkoi Maailmanpankin suositeltua täysin rahastoiviin yksilöllisiin tileihin siirtymistä jo vuonna 1994. Sen jälkeen aiheesta on tehty suuri määrä tutkimuksia, jotka ovat kuvanneet eläketilien soveltamisen hyvät ja huonot puolet ja erilaisten versioiden ominaisuudet. Lopputuloksena on ollut, ettei alkuperäistä suositusta ole noudatettu juuri missään, mutta tilimallista poimitut hyvät ominaisuudet, kuten ansioeläkkeiden tason määräytyminen koko elinkaaren palkkatulojen perusteella, ovat levinneet erittäin laajalti.

Minimissään tiliperiaatteiden soveltaminen voi olla yksinkertaista. Esimerkiksi terveydenhuollon nykyinen ongelma, jossa vähävaraisten on vaikea rahoittaa asiakasmaksuja tai sairausvakuutuksen omavastuuta, voitaisiin poistaa terveystilin kevytversion avulla. Maksuja varten perustettaisiin jokaiselle oma tili, jolla on joku (nimellinen) alkupääoma ja jolle siirretään vuosittain (nimellinen) rahamäärä sovittuun kattoon asti. Tiliä voitaisiin käyttää omavastuiden rahoittamiseen. Jos rahaa jää tilille käyttämättä, ne voisi tiettyssä iässä saada itselleen. Tilillä voisi olla myös velkaa, joka annettaisiin anteeksi kun yksilö saavuttaa kyseisen iän.

Samanlainen verovaroin rahoitettava kannuste voitaisiin haluttaessa rakentaa myös työttömyysturvaan ja muihin sosiaaliturvan osiin. Tästä voitaisiin haluttaessa ja kokemusten perusteella edetä haluttaessa niin, että tileille menevä summa rahoitettaisiin omilla ja ansioturvan osalta työnantajan maksamilla tilimaksuilla, jotka korvaisivat vastaavat verot ja nykyiset veroluonteiset vakuutusmaksut.

## 2 Työttömyysturva ja tilimalli

Tässä luvussa kuvataan tilimallin soveltamista työttömyysturvaan. Työttömyystilien tarvetta perustellaan nykyisen työttömyysturvan aiheuttamalla yksilötason kannusteongelmilla, jotka vähentävät työllisyydestä saatavaa etua suhteessa työttömyyteen. Tilimallin perusesimerkissä etuudet ja niiden saamisedot säilytetään ennallaan. Harvoin työttömänä olevat rahoittavat työttömyyskorvauksensa omilta tileiltään ja usein ja pitkään työttöminä olevat voivat tilin tyhjenemisen jälkeen kerryttää velkaa, joka annetaan anteeksi työuran lopulla. Positiiviseen saldoon päätyvät saavat pitää rahat itsellään siirtyessään eläkkeelle.

Seuraavassa pohditaan ensin ansiosidonnaisten työttömyysvakuutusjärjestelmien yleisiä ominaisuuksia ja kommentoidaan suomalaista sovellusta. Sen jälkeen esitellään työttömyystilien peruseriaatteet, yksinkertainen tilin esimerkkisovellus Suomeen sekä tutkimuksia ja kokemuksia työttömyystileistä ja niitä muistuttavasta tilimuotoisesta erorahasta.

### 2.1 Työttömyysvakuutukset<sup>1</sup>

*Miksi vakuutuksia?*

Työttömyysvakuutus korvaa osan työtulojen menetyksestä työttömyysjakson aikana. Työntekijän näkökulmasta vaihtoehtoina vakuutukselle ovat oma säästäminen ja sellaisten taitojen hankkiminen, joilla todennäköisyys jäädä työttömäksi vähenee ja työttömyyden sattuessa uudelleen työllistymisen todennäköisyys kasvaa.

Vakuutus on sitä parempi valinta, mitä enemmän työttömyys on ennakoimatonta. Silloin työttömyysriski muistuttaa eniten muita vakuutettavissa olevia riskejä<sup>2</sup>. Työttömyysvakuutusten avulla voidaan pitää yllä kulutusta työttömyysjaksojen aikana. Sen ansiosta yksilö voi myös tehdä koulutus- ja uravalintoja, joissa työttömyysriski on suurempi ja työttömäksi jäänyt voi tarkemmin valita koulutustaan ja kokemustaan vastaavan työpaikan. Oikeus korvauksiin edellyttää yleensä aiempaa työhistoriaa ja tekee näin työmarkkinoille osallistumisesta houkuttelevamman. Tällä kompensoidaan maksujen veroluonnetta. Neljäs näkökohta on poliittinen. Talouden nopea kasvu edellyttää jatkuvaa rakennemuutosta ja suuria työvoimavirtoja työttömyyteen ja uudelleen työllistymiseen. Työttömyysvakuutus lisää kasvupolitiikan hyväksyttävyyttä.

Työttömyyden aiheuttamia kustannuksia voidaan pyrkiä vähentämään myös vaikuttamalla yritysten käyttäytymiseen. Irtisanomisten vaikeuttaminen säätelyllä tai irtisanomiskorvauksilla vähentää kuitenkin uusien työntekijöiden palkkaamista. Työmarkkinoiden jäykistäminen heikentää puolestaan talouden kasvupotentiaalia. Tämäkin perustelu tukee siis työttömyysvakuutusjärjestelmän perustamista.

<sup>1</sup> Perustuu pääosin katsauksiin Karni (1999) de Mooij (2004) ja Valentini (2008).

<sup>2</sup> Työttömyysvakuutusten olemassaoloa puoltaa edellisen perusteella myös se, jos vakuutusten vaihtoehtona oleva säästäminen ja kouluttautuminen ovat jo ennestään riittävät kansantaloudessa. Engen ja Gruber (2001) osoittivat että työttömyysvakuutus vähentää säästämistä Yhdysvalloissa.

### *Miksi pakollisia julkisen sektorin vakuutuksia?*

Tärkeimmät syyt pakolliseen kollektiiviseen vakuutukseen ovat käännteinen valikoituminen ja mahdollisuus tulonjaon tasaamiseen erilaisen työttömyysriskin kohtaavien yksilöiden kesken. Käännteinen valikoituminen tarkoittaa tässä yhteydessä sitä, että suurimman työttömyysriskin omaavat yksilöt olisivat kiinnostuneimpia vapaaehtoisesta työttömyysvakuutuksesta. Näin vakuutusten hinta nousisi liian korkeaksi matalan työttömyysriskin yksilöille. Valikoituminen voidaan estää vakuutuksen pakollisuudella, maksujen riippumattomuudella työttömyysriskistä ja yhtenäisillä etuussäännöillä. Pakollisuus poistaa myös ongelman ihmisten lyhytnäköisyydestä tai tietämättömyydestä johtuvasta alivakuuttamisesta. Lisäksi se vähentää painetta muun sosiaaliturvan käyttöön työttömyysjaksoilla.

Korvauksen saaminen auttaa tasaamaan kulutusta yli työttömyysjaksojen, jos yksilöt eivät varallisuuden tai lainausmahdollisuuksien puuttumisen vuoksi voi tehdä sitä rahoitusmarkkinoiden avulla itse. Työttömyysvakuutus paikkaa silloin luotto- ja vakuutusmarkkinoiden epäonnistumista (Chetty, 2008).

Yksityisten vakuutusyhtiöiden hoitamana työttömyysvakuutus on ainakin periaatteessa toiminnallisesti tehokkaampi, koska niiden kannusteet valvoa etuuksien saatavuutta ja saajien käyttäytymistä ovat suuremmat kuin julkisella monopolilla. Toisaalta vakuutusyhtiöiden voi olla vaikeampi selvittää talouden suhdannevaihteluista, koska laskusuhdanteessa yleinen työttömyysriski lisääntyy ja maksutulot heikkenevät. Sen sijaan valtio voi aina taata järjestelmän toiminnan yleisen verotuksen ja lainanoton avulla. Se voi myös valvoa helpommin saajien käyttäytymistä rekisteritietojen avulla.

Suomen työttömyysvakuutusjärjestelmä jakautuu perusturvaan ja ansiosidonnaiseen turvaan. Ansiosidonnainen osa on hoidettu hajautetusti, useimmiten ammattiliittokohtaisten työttömyyskassojen avulla. Etuussäännöt ovat samat. Maksut vaihtelevat liittokohtaisesti. Valtio tukee järjestelmää rahoittamalla perusturvan suuruisen osuuden. Järjestelmä on altis käännteiselle valikoitumiselle, koska ansiosidonnaisten vakuutusten otto on vapaaehtoista ja suuren työttömyysriskin liittojen jäsenten olisi maksujen puolesta edullisempaa ottaa vakuutus liitoista riippumattomasta yleisestä työttömyyskassasta.

Suomessa korvausjärjestelmä on monimutkainen, mutta pääsääntönä on, että ansiosidonnaisia korvauksia maksetaan 500 päivän ajan, jos työtä ei sitä ennen ole löytynyt. Pitkän työuran tehneille vakuutetuille korvaukset ovat korkeammat ensimmäisen 150 päivän ajan.

Pienituloisille todellinen tulo työttömänä ollessa saattaa määräytyä toimeentulotuen normien kautta. Vapaaehtoista työttömäksi siirtymistä rajoitetaan maksimissaan kolmen kuukauden omavastuujaksolla, jonka aikana ei saa työttömyyskorvausta. Irtisanotulla työntekijällä on seitsemän arkipäivän omavastuu-aika.

### *Keskeiset ongelmat*

Työttömyysvakuutuksen ongelmat johtuvat lähinnä siitä, että työttömyyden synty ja kesto eivät ole riippumattomia työntekijän ja työnantajan päätöksistä.

Työttömyysvakuutus vähentää työntekijän kustannuksia työttömäksi joutumisesta ja työttömänä pysymisestä. Vakuutuksen työvoiman tarjontaa vähentävät vaikutukset johtuvat useammasta eri tekijästä. Niitä on hyödyllistä tarkastella erikseen, vaikka käytännössä lopputuloksesta on vaikea erotella niiden merkitystä.



Korvauksen saaminen ensinnäkin pienentää kustannusta siitä, että yksilö valitsee palkkatyön sijasta vapaa-ajan. Vapaa-ajan hinta siis alenee. Tästä seuraavaa kannustetta tehdä vähemmän työtä pidetään talouden toimintaa vääristävänä. Toiseksi, työttömän koko elinkaaren aikaiset tulot lisääntyvät vakuutuskorvauksen saamisen vuoksi, mikä sekin vähentää halukkuutta tehdä työtä.

Työttömyysvakuutus aiheuttaa työvoiman tarjonnan vähenemisen lisäksi epäsuoria haittoja vähentämällä inhimillisen pääoman määrää. Työttömyysaikojen pidentyminen rapauttaa inhimillistä pääomaa. Vakuutus myös heikentää kannusteita vähentää työttömyysriskiä koulutuksen avulla. Tämä on aiempaa ongelmallisempaa koska työvoimavirrat kasvavat talouden avoimuuden ja dynaamisuuden lisääntymisen vuoksi. Suomessa työttömien työkykyä pyritään pitämään yllä työvoimakoulutuksella ja tuetuilla työpaikoilla. Osallistumista työvoimakoulutukseen kannustetaan korkeammalla päivärahalta.

Vakuutuskorvaukset houkuttelevat työvoiman ulkopuolisia ilmoittautumaan työnhakijoiksi ilman tarkoitusta aktiivisesti hakea tai ottaa vastaan työtä. Tämän vuoksi järjestelmään joudutaan sisällyttämään erilaisia pakotteita ja rangaistuksia ja valvomaan työttömäksi ilmoittautuneiden työnhakua.

Työttömyysvakuutuksen rahoitus pakollisilla samansuuruisilla palkkasummasidonnaisilla maksuilla vähentää kannusteita työntekoon niillä, joilla työttömyysriski on vähäinen. Suomessa ammattiliittokohtaisesti määräytyvillä maksuilla on yhteys ammattikohtaiseen, mutta ei yksilölliseen työttömyysriskiin. Etuuksilla ei ole kattoa, mutta suurilla tuloilla korvausaste on matalampi, mikä lisää suurituloisten kannusteongelmaa.

Jos yritykselle ei tule suoria kustannuksia irtisanomisista, niin irtisanomisia saattaa tulla liian paljon suhteessa työttömyyden yhteiskunnallisiin kustannuksiin. Tämä on todennäköistä erityisesti silloin, jos työttömyysvakuutuksen työnantajamaksut ovat riippumattomat yrityksen irtisanomiskäyttäytymisestä. Työvoimaa myös koulutetaan silloin liian vähän. Tästä syystä yritysten valintaa irtisanomisten suhteen rajoitetaan useissa maissa säädöksillä ja irtisanotuille maksetaan erorahaa. Suomessa eroraha on muutettu osaksi työttömyyskorvausta. Irtisanomisia säädellään monilla tavoin ja suuret yritykset joutuvat maksamaan suoraan osan irtisanomiensa ikääntyneiden työntekijöiden korvausmenoista, jos työttömyys osoittautuu pitkäaikaiseksi.

Työttömyysvakuutuksen olemassaolo parantaa työntekijäpuolen neuvotteluvoimaa palkkaneuvotteluissa. Palkankorotukset voivat siksi olla suuria matalapalkkaisten työntekijöiden tuottavuuteen nähden, mistä seuraa työttömyyttä. Tosin keskittyneen neuvottelujärjestelmän maissa kuten Suomessa työntekijäpuoli sisäistää paremmin työttömyyden kustannukset, jolloin riski ylimitoitettuihin korvauksiin on pienempi kuin hajautetussa neuvottelujärjestelmässä.

### *Optimaalinen työttömyysvakuutus?*

Optimaalisen työttömyysvakuutuksen korvaustason määrittäminen on hankala asia. Jos työttömyys olisi kohdentumiseltaan ja kestoaltaan täysin satunnaista, eikä järjestelmän pyörittämisestä syntyisi kuluja, niin korvausaste olisi sata, eli korvaus olisi palkan suuruisen.

Edellä mainitut käyttäytymiseen liittyvät ongelmat pienentävät kuitenkin merkittävästi optimaalista korvaustasoa. Niiden lisäksi tasoon vaikuttaa se, miten paljon vakuutetut karttavat tulojen vaihteluun liittyvää riskiä. Jos työttömyysriski vähentää merkittävästi hyvinvointia, niin korvaustaso on korkeampi. Myös tulonjakonäkökulman painottaminen ja rahoitusmarkkinoiden kehittymättömyys nostavat optimaalista työttömyyskorvausten tasoa.

Myös korvausten aikaura vaikuttaa kannusteisiin. Jos on tärkeää, että yksilöt karttaisivat työttömäksi joutumista, niin ensimmäisten korvausten pitäisi olla pienet. Jos toisaalta on tärkeää että työttömyysjakso jäisi lyhyeksi, niin korvaustason pitäisi alentua jakson pidentyessä. Näistä jälkimmäistä pidetään empiirisesti merkittävämpänä asiana. Työttömyyskorvausten keston pidentämisen on osoitettu lisäävän työttömyysjakson pituutta (Krueger ja Meyer, 2002 ja Røed, Jensen ja Thoursie 2007).

Korvausten tason ja aikauran ohella kolmas tekijä, jolla voidaan vaikuttaa käyttäytymiseen, on korvausten saamisen ehdot. Pitkät työllisyysjaksot etuuksien edellytyksenä vähentävät työntekijöiden halukkuutta ja mahdollisuuksia väärinkäyttää järjestelmää. Etuuksien kytkeminen mahdollisimman suoraan maksettujen maksujen määrään vähentäisivät maksujen veroluonnetta, mutta myös heikentäisivät järjestelmän vakuutusominaisuutta. Suomessa ansiosidonnaisten korvausten saaminen edellyttää työhistoriaa.

## 2.2 Työttömyystili

### *Millainen on työttömyystili?*

Yleisin ja yksinkertaisin tutkimuksissa esillä ollut versio työttömyystilistä on seuraavanlainen. Järjestelmä rahoitetaan kuukausittaisilla palkkasummasidonnaisilla työntekijän ja/tai työnantajan maksuilla, jotka talletetaan työntekijän henkilökohtaiselle tilille. Etuuksien saantiehtot ja suuruudet pidetään haluttaessa samanlaisina kuin aiemmin voimassa olleessa työttömyysvakuutuksessa. Etuuksien nostaminen pienentää omalla tilillä olevaa rahamäärää. Jos tilin saldo ei riitä etuuksien maksamiseen, etuudet rahoitetaan tilille kertyvällä velalla. Kun työntekijä jää eläkkeelle, tilillä olevat rahat saa käyttöönsä. Jos tilillä on velkaa, se annetaan anteeksi.

### *Työttömyystilin edut*

Tilimallin soveltamista työttömyysturvaan perustellaan nykyisen työttömyysetuuksiin ja niiden rahoitukseen liittyvillä kannusteongelmilla. Vakuutettu työntekijä menettää työttömyyden vuoksi vähemmän tuloja kuin sellainen, jolla ei ole vakuutusta. Tästä syystä työntekijöiden tarve karttaa irtisanotuksi joutumista vähenee ja halukkuus irtisanoutua kasvaa. Lisäksi korvauksia saavan työttömän työntekijän saama tulojen lisäys uudesta työpaikasta on pienempi kuin sellaisen, joka ei niitä saa. Tämän vuoksi työn etsintäponnistelut vähenevät ja halukkuus ottaa vastaan tarjottua työtä vähenee. Kolmas nykyisen järjestelmän ongelma on työttömyysvakuutusmaksujen veroluonteisuus. Mitä heikompi on kytkentä maksettujen maksujen ja saadun vakuutusturvan välillä, sitä enemmän yksilö kokee ne työntekoon kohdistuvina veroina ja sitä enemmän ne vähentävät halukkuutta työntekoon.

Tilimallissa suhtautuminen työttömyysturvan nostamiseen muuttuu. Työttömyysturvan nostaminen omalta tililtä pienentää sen saldoa, ja siten eläkkeelle jäätäessä saatavaa rahamäärää. Näin työntekijä sisäistää työttömyyteen liittyvät yhteiskunnalliset kustannukset. Kustannusten rationaalinen huomioiminen lisää uuden työn etsintää ja halukkuutta työllistymiseen, ja vähentää halukkuutta jättäytyä vapaaehtoisesti työttömäksi. Omat maksut työttömyystilille koetaan talletuksiksi, ainakin siltä osin kuin ne kasvattavat eläkkeelle jäätäessä saatavaa rahamäärää, jolloin maksujen veroluonne vähenee. Työntekijät myös hyväksyvät helpommin sen, että työnantajamaksujen vastineeksi heidän palkkatasonsa on

matalampi. Muita perusteluja työttömyystilien käyttöönottoon ovat työttömyyteen liittyvien valvontakustannusten ja harmaan talouden väheneminen, sekä lisääntynyt säästäminen vanhuuden varalle.

On myös mahdollista, että työttömäksi jääneet ovat innokkaampia osallistumaan työvoimakoulutukseen tai vastaaviin aktivointitoimenpiteisiin jos vaihtoehtona on oman tilin tyhjentyminen. Lisäksi tiliä voidaan käyttää niin sovittaessa koulutuksen rahoitukseen.

Edellä kuvatut positiiviset kannustevaikutukset koskevat niitä, jotka uskovat päätyvänsä positiiviseen tilin saldoon työuransa lopulla. Ne työntekijät, jotka odottavat tilinsä päätyvän velan puolelle usein toistuvien ja pitkäaikaisten työttömyysjaksojen vuoksi, kohtaavat samat etuuskien saamiseen ja maksujen veroluonteisuuteen liittyvät kannusteongelmat kuin aiemmassa vakuutusjärjestelmässä<sup>3</sup>. Jos tilimalli rahoitetaan kiinteällä palkkasummasidonnaisella maksulla ja se on korkeampi kuin vakuutusjärjestelmässä, niin kannusteongelmat voivat suuren työttömyysriskin kohtaavilla yksilöillä olla tilimallissa jopa suuremmat. Tämä johtuu siitä, että etuudet ovat ennallaan, mutta maksut ovat korkeammat.

### *Tulonjako ja vakuutus*

Työttömyystilin avulla hoidetaan työttömäksi jääneen työntekijän välitön rahantarve samalla tavalla kuin nykyisessä järjestelmässä. Tämän likviditeettivakuutuksen lisäksi tilit tarjoavat perusturvan sen varalta, että yksilö on elämänsä aikana paljon työttömänä. Tulonjako on tilimallissa tehokkaampaa, koska siinä käytetään koko elinkaareltä kerättyä tietoa tuloista, sen sijaan että vuosittaiset tulot määräisivät maksettujen maksujen ja saatujen etuuskien suhteen. Elinkaaritulot kuvaavat paremmin maksukykyä kuin vuosittaiset tulot ja sen vuoksi tulojen uudelleenjakoa voidaan kohdentaa tarkemmin ja rahoittaa matalammalla veroasteella.

Työttömyystilin täsmälliset tulonjakovaikutukset ja vakuutusominaisuudet riippuvat pitkälti järjestelmän yksityiskohdista. Ääritapauksena on puhdas säästämisjärjestelmä, jossa ei tapahdu ollenkaan tulojen uudelleenjakoa suuren ja pienen työttömyysriskin omaavien kesken. Sellaisessa kukin yksilö säästää omaa työttömyyskorvaustaan varten etukäteen rahaa ja käyttää ne työttömyysaikana toimeentulonsa turvaamiseen. Säästämisjärjestelmän ainoa perustelu on pakottaa lyhytnäköiset yksilöt varautumaan mahdolliseen työtulojen menetykseen. Tilimallin yleisemmässä versiossa työttömyysriskiä jaetaan työntekijöiden kesken sitä kautta että tilille voi kertyä velkaa, jos saldo ei riitä työttömyyskorvauksiin.

Jaetaan ihmiset kahteen ryhmään tulonjakovaikutusten tarkastelua varten: niihin joiden tilisaldo työuran lopussa on positiivinen ja niihin joilla se on nolla tai negatiivinen. Ensimmäiseen ryhmään kuuluvat ne, joihin työttömyys kohdistuu suhteellisen vähän tai ollenkaan. Toisessa ryhmässä ovat työurallaan paljon työttömyyttä kokevat henkilöt. Jako riippuu tilimallin täsmällisistä määrittämisistä, eivätkä kaikki työntekijät luultavasti aina voi arvioida, kumpaan ryhmään lopulta kuuluvat.

Tarkastellaan ensin tilannetta olettaen, että tilimalli ei mitenkään vaikuta käyttäytymiseen. Toisin sanoen, aiemmin kuvatut kannustinvaikutukset ovat nollan suuruisia. Tämä on epärealistinen oletus, mutta helpottaa elinkaaritulojen muutosten havainnollistamista. Tällai-

<sup>3</sup> Etuusjärjestelmää voidaan muuttaa haluttaessa kannustavampaan suuntaan esimerkiksi maksamalla pienempää korvausta sen jälkeen kun tili on tyhjentynyt.

nessa tilanteessa ensimmäiseen ryhmään kuuluvat ihmiset hyötyisivät siitä rahasta, jonka tilin positiivinen loppusaldo toisi. Toiseen ryhmään kuuluvat eivät saisi mitään lisää. Miten ensimmäisen ryhmän lisätulo rahoitettaisiin, ratkaisisi sen, ketkä hyötyvät ja ketkä kärsivät. Jos lisätulo rahoitetaan yleisellä palkkasummasidonnaisella maksulla, on todennäköistä, että usein työttömäksi joutuvat häviäisivät uudistuksessa korkeamman maksun vuoksi<sup>4</sup>.

Oletetaan seuraavaksi, että tilien kannustinvaikutukset tuovat sen verran lisätuloa julkiselle sektorille, että ne täsmälleen riittävät positiivisten loppusaldojen maksamiseen. Tällöin ensimmäiseen ryhmään kuuluvat tekevät enemmän työtä ja saavat enemmän rahaa tileilleen. Ryhmän koko myös todennäköisesti kasvaa, koska työttömyys vähenee. Toiseen ryhmään kuuluvat saavat samat työttömyyskorvaukset ja maksavat samat maksut kuin työttömyysvaikutusjärjestelmässä.

Jos tilimallin kannustinvaikutukset tuovat enemmän tuloa kuin loppusaldojen maksaminen vaatii, lopullinen tulonjakovaikutus riippuu siitä, miten tämä lisäraha jaetaan. Todennäköisin vaihtoehto on, että joko maksuja alennetaan, jolloin siitä hyötyvät kaikki, tai että korvauksia nostetaan, jolloin siitä hyötyvät negatiiviseen tilin saldoon päätyvät yksilöt.

Tilimaksun korkeus vaikuttaa uudelleenjakoon. Mitä korkeampi on maksu, sitä enemmän työntekijöillä on keskimäärin tilillään rahaa. Tästä syystä harvempi päätyy negatiiviseen saldoon työuran lopulla ja velkojen anteeksiannon rahoitukseen tarvitaan pienempi osa tilimaksusta. Toisaalta ne, jotka kuitenkin päätyvät negatiiviseen saldoon, joutuvat maksamaan korkeaa maksua ilman vastaavaa hyötyä.

Tilin saldolle voidaan myös asettaa yläraja. Yläraja rajoittaa parempien kannustimien toiminta-alueita, koska henkilöillä, joilla saldo on ylärajallaan, työnteon kannustimet ovat samat kuin ilman tiliäkin. Lisäksi se kasvattaa niiden määrää, jotka päätyvät negatiiviseen saldoon työuran lopulla. Maksu todennäköisesti kuitenkin laskisi, mikä suurentaisi niiden käytettävissä olevia tuloja, jotka päätyvät velan puolelle.

Lisäksi kertyvälle velalle voidaan asettaa alaraja. Alarajan avulla pitkään ja usein työttömänä olleella säilyy mahdollisuus päästä positiiviseen saldoon työuran päätyttyä. Tavoitteena on kannustaa pitkäaikaistyöttömiä työhön. Alaraja voi myös olla sidottu ikään siten, että työuran alkupuolella velkaa voi olla enemmän.

Vaikka ihmisten täsmällinen jakautuminen kahteen ryhmään riippuukin monesta asiasta, on selvää että ensimmäinen ryhmä on suurempi kuin toinen ryhmä. Työttömyys ei elinkaaren mittaankaan jakaudu tasaisesti. Ensimmäiseen ryhmään kuuluu siis elinkaaren mittaan sekä hyväosaisia että keskimääräisen taloudellisen elämän eläviä. Toiseen ryhmään kuuluu enimmäkseen elinkaaren mittaan pienituloisia. Tilimalli siis parantaa muiden kuin huono-osaisen asemaa. Huono-osaisetkin hyötyvät jos tili enemmän kuin rahoittaa itse itsensä, mutta tällöin parempiosaiset hyötyvät todennäköisesti vielä enemmän. On empiirinen kysymys kuinka paljon tilimalli lisää elinkaaritulojen eroja.

---

<sup>4</sup> Vaikka kannusteiden paranemisesta johtuva työttömyyden aleneminen ei riittäisi vaadittuun lisärahoitukseen, voidaan pienituloisimpien asema haluttaessa palauttaa ennalleen esimerkiksi verottamalla tilejä, joille on kertynyt enemmän rahaa kuin on tarpeen keskimääräisen työttömyysjakson kulujen kattamiseksi. Kun kyse on pitkän aikaisesta säästämisestä, on muutoin perusteltua soveltaa maksujen verovähenteisyyttä ja tilille kertyneen summan verottamista sitä nostettaessa, kuten nykyisessä eläkejärjestelmän verotuksessa.

### *Kriittisiä huomautuksia*

Jos työttömyys keskittyy voimakkaasti tiettyyn ihmisryhmään, niin tilijärjestelmästä ei ole hyötyä. Velan anteeksiantoon tarvittava maksu on korkea, koska sellaisia ihmisiä, jotka rahoittavat omat työttömyysjaksonsa tileiltään, on vähän. Kaikki joutuvat todennäköisesti mak samaan korkeampaa vakuutusmaksua kuin nykyjärjestelmässä. Paljon työttömänä olevat eivät korkeammista maksuista hyödy. Muille järjestelmä on nykyiseen verrattuna edullisempi, mutta siihen liittyy pakkosäästämistä.

Työttömyystilejä on arvosteltu myös samasta syystä kuin tarveharkintaista sosiaaliturvaa suhteessa universaaliin vakuutukseen yleensä. Se kiinnittää huomion yksittäiseen tulonsaajaryhmään, joka saattaa olla heikko puolustamaan oikeuksiaan poliittisissa kädenväänöissä julkisten menojen suuruudesta. Arvostelijoiden mielestä myös solidaarisuus työntekijöiden kesken häviää ja työvoima jakautuu voittajiin ja häviäjiin<sup>5</sup>.

Työttömyysriski on erilainen eri toimialoilla ja ammateissa. Yhtäläisellä tilimaksulla pienen riskin yksilöt saavat todennäköisesti säästettyä itselleen rahaa vanhuuden varalle maksuistaan. Esimerkiksi pienen työttömyysriskin omaavat julkisen sektorin viranhaltijat saisivat järjestelmästä näin automaattisesti etua<sup>6</sup>. Tämä tosin voidaan huomioida jo maksua määriteltäessä tai verotuksessa (ks. alaviite 4).

Lähellä eläkeikää olevilla työntekijöillä, joilla on työttömyystilillä suuri määrä rahaa, sanotaan olevan houkutus poistua aiemmin työmarkkinoilta tiliensä turvin. Tämä koskee erityisesti tilanteita, joissa tilit on sijoitettu osakemarkkinoille ja niille on saatu odotettua suurempi tuotto. Ilmiö ei sinänsä ole osoitus haitallisista kannustevaikutuksista, koska samaan lopputulokseen voidaan päätyä myös muun yksityisen säästämisen kautta. Sitä voidaan haluttaessa rajoittaa asettamalla työttömyystileille kertyvälle summalle tuloihin suhteutettu katto ja vaatimalla että etuuksien saaminen omalta tililtä vähän ennen eläkeikää edellyttää irtisanomista.

Perinteisen työttömyysvakuutuksen yhtenä piirteenä on, että muiden rahoittamien korvausten olemassaolo parantaa työttömän mahdollisuuksia käyttää aikaa sopivan työpaikan etsimiseen. Työttömyystilijärjestelmässä hakuaika rahoitetaan itse ja silloin siihen saatetaan käyttää liian vähän aikaa jotta lopputulos olisi paras mahdollinen (Kock ja den Butter, 2001). Tämä potentiaalinen ongelma on sitä suurempi, mitä harvinaisemmasta ammatista on kyse. Ongelma vähenee, jos tiedonvälitys työpaikoista on tehokasta ja uutta työtä on mahdollista etsiä jo ennen työttömäksi joutumista.

Pakollinen rahastoiva työttömyystilijärjestelmä lisää kotitalouksien säästämistä. Pakkosäästämisen saattaa rajoittaa tarpeettomasti sellaisten työntekijöiden kulutusta, joiden tulot ovat tiettyinä vuonna pienet suhteessa koko elinkaaren tuloihin. Näitä saattavat olla esimerkiksi hyvin koulutetut, nuoret lapsiperheet ja asuntosäästäjät. Potentiaalisen likviditeettiongelman suuruus riippuu siitä kuinka korkeita ovat tilille maksettavat maksut suhteessa nykyisiin työttömyysvakuutusmaksuihin. Todennäköisesti kyse on niin pienistä vuosittaisista rahamääristä, että niiden vaikutus voidaan useimmiten neutraloida käyttämällä hyväksi luottomarkkinoita tai vähentämällä muuta säästämistä. Myös kattava muu sosiaaliturva auttaa vähentämään ongelmia, jotka johtuvat yllättävästä menojen kasvusta tai tulojen vähenemisestä.

<sup>5</sup> Pelko solidaarisuuden vähenemisestä oli keskeisiä perusteluja siihen, ettei työttömyystilejä suositeltu otettavaksi käyttöön Hollannissa. Muita olivat pelko liikkuvuuden vähenemisestä, suuren työttömyysriskin yksilöiden heikot mahdollisuudet kerryttää merkittäviä summia tileille ja mahdollisuus käyttää tilejä eläkkeelle jäännin varhentamiseen (SERN, 1997).

<sup>6</sup> Tämä vuoksi julkisen sektorin työntekijät eivät ole mukana Chilen työttömyystilijärjestelmässä.

Blanchard ja Tirole (2008) kritisoivat työttömyystilijärjestelmää siitä, että työnantajat eivät sisäistä irtisanomisten yhteiskunnallisia kustannuksia. Artikkelissa ehdotettu työttömyyskorvausten rahoittaminen ainakin osittain irtisanomisverolla vähentäisi irtisanomisia ja poistaisi maksujen palkkasummasidonnaisuuden kautta syntyvän haitallisen kannusteen työnteolle. Chilen tilijärjestelmässä perustelemattomia irtisanomisia rajoitetaan erorahan avulla, joten järjestelmät eivät ole toisiaan poissulkevia. Erorahan käyttöön liittyy kuitenkin työmarkkinointa jäykistäviä piirteitä (ks. luku 2.5), joiden vuoksi työttömyysvakuutusta pidetään yleensä parempana.

Työttömyystilien sanotaan säästävän valvontakustannuksia, koska se poistaa kannusteen käyttäytyä niin että työttömyysriski suurenee tai työttömyysjakso pitenee. Tämä kuitenkin pätee vain niiden osalta, jotka odottavat tilinsä saldon päätyvän plussalle. Muiden työmarkkinakäyttäytymistä joudutaan kontrolloimaan samalla tavoin kuin aiemmin. Jos työttömyys on keskitynyttä, niin kontrollikustannusten säästöt tilimallin käyttöönotosta ovat vähäiset.

Työttömyystilien perustaminen ja ylläpito edellyttää koko työuran mittaisten rekisterien olemassaoloa. Lisäksi rahastoivassa järjestelmässä on hoidettava sijoitustoimintaa. Jos tileillä keskimäärin olevat summat ovat pieniä, niin hallinnolliset kustannukset nousevat suuriksi suhteessa järjestelmän etuihin. Tämä ongelma on todennäköisempi järjestelmissä joissa korvaukset ovat tyypillisesti alhaiset suhteessa palkkoihin, tilimaksu on pieni tai tileille on asetettu alhainen katto.

Työttömyysvakuutus toimii tyypillisesti jakoperiaatteella, eli maksuja ei rahastoida tulevia menoja varten. Rahastoihin työttömyystileihin siirryttäessä on työllisten säästettävä omia tilejä varten ja sen lisäksi jonkun rahoitettava olemassa olevan työttömyyden kustannukset. Siirtymä voidaan toteuttaa ilman välittämiä maksunkorotuksia, jos nykyisten työttömien tileille voidaan heti merkitä negatiivinen saldo. Silloin lopulliset kustannukset selviävät vasta kun nykyiset työttömät siirtyvät eläkkeelle, jolloin nähdään kuinka paljon velkaa joudutaan antamaan anteeksi. Siirtymään liittyvät rahavirrat ovat sitä pienemmät mitä matalampi on korvausaste.

Tilimalli voi perustua myös pelkkään kirjanpitoon ilman rahastointia. Silloin siirtymäkustannukset eivät tule maksuun heti, vaan ne näkyvät eteenpäin siirtyvänä vastuuna, jonka maksajana ovat tulevat sukupolvet. Kirjanpidollisissa tileissä menetetään tilien tarjoama yksityisen omaisuuden suoja. Verorahoitteisen järjestelmän nähdään olevan alttiimpi etuussääntöjen poliittisille muospaineille. Tilijärjestelmässä nämä muospaineet kohdistuisivat luultavimmin tilien verotukseen. Tästä syystä tilijärjestelmä toimivuus, samoin kuin elinkaariajattelun menestyksellinen soveltaminen laajemminkin edellyttävät ennakoitavaa ja kestäväää veropoliittikkaa.

### *Milloin työttömyystili on parhaimmillaan?*

Edellisen perusteella tilimallin paremmuus työttömyysvakuutukseen nähden riippuu pääasiassa kolmesta asiasta. Ensimmäinen näistä on se, kuinka suurina ovat nykyiseen järjestelmään liittyvät kannusteongelmat ja kuinka paljon ne vaikuttavat työllisyyteen. Mitä enemmän työllisyys paranee tilimallin käyttöönoton vuoksi, sitä enemmän vakuutusmaksutulot lisääntyvät ja työttömyysmenot vähenevät. Näin voidaan päätyä tilanteeseen, jossa uudistus enemmän kuin rahoittaa itse itsensä.

Empiiriset tutkimukset tukevat käsitystä siitä, että työttömyyskorvausten saaminen pidentää työttömyysjaksoja. Sellaisia tutkimuksia, joissa työttömyystilien kannustevaikutuksia olisi simuloitu yksilöiden päätöksenteon sisältävillä yksityiskohtaisilla malleilla, ei ole tiedossa.

Myös käytännön kokemukset työttömyystilien vaikutuksista työvoiman tarjontaan teollisuusmaissa puuttuvat.

Toinen kriittinen tekijä on se, kuinka keskittynyttä työttömyys on työntekijöiden joukossa. Jos työttömyys keskittyy pieneen ihmisryhmään, muiden riski jäädä työttömäksi on vähäinen ja silloin myös tilin positiiviset kannustevaikutukset jäävät pieniksi. Paljon työttömänä olevat joutuvat maksamaan korkeampaa vakuutusmaksua kuin nykyjärjestelmässä. Muille järjestelmä on nykyiseen verrattuna edullisempi, mutta siihen liittyy pakkosäästämistä. Työttömyyden keskittyneisyyden vaikutusta on pyritty arvioimaan useillakin tutkimuksilla, joiden tuloksia kuvataan tarkemmin jatkossa. Tutkituissa maissa huomattava osa työttömistä rahoittaisi korvaukset omalta tililtään, jolloin kannustevaikutukset toimisivat oikein ja yhteisesti kustannettava veroluonteinen osuus pienenesi merkittävästi nykyisestä.

Kolmas keskeinen kysymys on tulonjako. Suuren työttömyysriskin yksilöiden vakuutusturva on samanlainen kuin perinteisessä työttömyysvakuutuksessa. Heidän käytettävissä olevat tulonsa suurenevät vain jos työttömyyden määrä laskee olennaisesti järjestelmään siirryttäessä. Tämä johtuu siitä, että vakuutuskorvausten lisäksi järjestelmän on rahoitettava positiiviset tilien saldot eläkkeelle jäätäessä. Järjestelmässä tapahtuu tulojen uudelleenjakoa myös niiden kesken, jotka päätyvät positiiviseen saldoon. Tässä joukossa häviäjiä ovat yksilöt, joilla on keskimääräistä enemmän työttömyyspäiviä. Tanskalaisen tilitutkimuksen mukaan malli voitaisiin suunnitella niin, että tuloerojen kasvu olisi erittäin pientä. Tulokset nojaavat siihen, että työllisyys kasvaa.

Arvioitaessa kattavasti tilijärjestelmään siirtymisen hyvinvointivaikutuksia tulee ottaa huomioon muitakin asioita kuin jälkikätehen havaittu maksettujen maksujen ja saatujen etuuksien suhde. Parantuneiden kannusteiden kasvattamat työtulot lisäävät valtion verotuloja ja vähentävät menoja. Toisaalta työnteon lisääminen vähentää yksilön vapaa-aikaa ja sen viettoon liittyvää hyvinvointia. Tilimalli myös vähentää kollektiivista vakuutusturvaa, mikä heikentää keskimääräistä enemmän riskejä karttavien yksilöiden hyvinvointia. Jos yksilöt ovat lyhytnäköisiä, he eivät arvosta riittävästi mahdollisuutta saada tilille positiivinen saldo työuran loppuessa.

## 2.3 Tilimallin soveltaminen Suomeen

Tilimalli on yleinen ja joustava rakennelma. Se voidaan rakentaa halutun kaltaiseksi. Me havainnollistamme tilimallin toimintaa nykyisen suomalaisen työttömyysturvan ympärillä. Rakennamme siis tilimallin joka muistuttaa mahdollisimman paljon nykyistä työttömyysturvaa. Näin voimme selkeästi osoittaa, mitä uutta tilimalli tuo.

### *Tilimallin rakenne*

Esimerkissä työttömyysturva pidetään vakuutetun kannalta rahallisesti nykyisen kaltaisena työuran aikana. Etuuksien kannalta esimerkki on siis täysin nykyisen järjestelmän kaltainen. Järjestelmään kuuluu ansiopäiväraha, jossa on perusosa ja osuus perusosan ylittävästä palkasta. Tässä osuus on 45 % tiettyyn rajaan saakka ja 20 % tämän rajan jälkeen. Järjestelmään kuuluu myös peruspäiväraha ja työmarkkinatuki.

Esimerkissä nykyiseen järjestelmään lisätään laskennallinen tili. Työuran päätyttyä tili muuttuu todelliseksi, eli sen saldo maksetaan vakuutetulle. Jos saldo on negatiivinen, se nolataan.

Työttömyyden kohdatessa työttömyysturvaa maksetaan nykyisten sääntöjen mukaan. Työtön saa ansiosidonnaista turvaa jos on kassan jäsen ja peruspäivärahaa muuten. Maksetut työttömyyskorvaukset pienentävät laskennallisen tilin saldoa. Jos työttömyys kestää niin pitkään että tili tyhjenee, saldo voi mennä miinukselle. Työttömyysturvan saamiseen tämä ei vaikuta mitenkään.

Turva rahoitetaan valtion ja kuntien verotuloista, työttömyyskassojen jäsenmaksuilla, ja työnantajien ja työntekijöiden työttömyysvakuutusmaksuilla. Työnantajamaksujen osalta teemme yksinkertaistavan oletuksen, jonka mukaan ne ovat prosentuaalisesti samat kaikilla työnantajilla. Voisimme kyllä antaa maksujen vaihdella palkkasumman koon mukaan kuten nykyisin, mutta se mutkistaisi kuvausta.

Vuonna 2008 työnantajan työttömyysvakuutusmaksu on 0,7 % palkkasumman 1681 500 euroon saakka, ja 2,9 % siitä eteenpäin. Työnantajan keskimääräinen työttömyysvakuutusmaksu on 1,98 %. Työntekijän työttömyysvakuutusmaksu on 0,34 %. Oletetaan että näillä työnantajan ja työntekijän maksuilla hyvitetäisiin yksittäisen työntekijän tiliä. Joka talletuskuukausi keskimääräisen työntekijän tilille laitettaisiin laskennallisesti 2,32 % hänen palkastaan, ellei tilin saldo olisi ylärajallaan. Jos työntekijä on työttömyyskassan jäsen, myös tämä jäsenmaksu kasvattaa laskennallisesti tiliä. Oletetaan että tämä maksu on 0,18 %, jolloin kassan jäsenen kokonaishyvitys on 2,5 %. Jos saldo on ylärajallaan, tiliä ei hyvitetä lisää. Yläraja ei ole tilillä välttämätön.

Koska kyseessä on puhtaasti laskennallinen tili, maksukertymä todellisuudessa käytettäisiin työttömyysturvan maksamiseen samojen kanavien kautta kuin nykyisinkin. Tilisaldolle laskettavat korkotuotot olisivat laskennallisia. Tuottona olisi luontevaa käyttää ansiotason muutoksia.

Kassaan kuulumattoman työntekijän tilille kertyisi yhden kuukauden palkka 43 kuukauden aikana, jos palkka pysyisi samana, eikä tilille maksettaisi korkoa. Oletetaan, että 3 kuukauden palkka on tilin yläraja. 3 kk palkka vaatisi 129 kuukauden eli runsaan 10 vuoden talletukset. Kassan jäsenelle vastaava aika olisi tasan 10 vuotta. Muuttuva palkkataso vaikuttaisi kertymän keston, 10 vuotta osoittaa tässä suuruusluokkaa. Henkilölle, jonka tili on maksimissaan eläkkeelle jättäessä, voitaisiin siis silloin antaa 3 kk palkkaa vastaava summa.

### *Tilimallin tehostaminen*

Edellä kuvattu esimerkki on mutkikas, koska se heijastaa nykyisen työttömyysturvan rakennetta. Esimerkki johtaisi oudoilta vaikuttaviin lopputulemiin. Jos tilin tuottoprosentti on sama kaikille, niin nykyisillä ansiosidonnaisen turvan laskentasäännöillä tämä merkitsee, että korkeapalkkainen kerää tililleen useamman kuukauden turvan kuin keskipalkkainen, joka hänkin kerää useamman kuukauden turvan kuin matalapalkkainen. Vaihtoehto (outo sekin) on, että palkkatasoon suhteutettu hyvitysprosentti vaihtelee niin, että se riittää yhtä monen kuukauden turvaan kaikilla palkkatasoilla nykyisillä ansioturvan laskentasäännöillä.

Jos tilejä hyvitetäisiin työnantajien todella maksamilla maksuilla eikä keskimääräisillä maksuilla, yksittäisten vakuutettujen tileihin vaikuttaisi työpaikan koko. Kannustinvaikutukset vaihtelisivat tällöin myös työpaikan koon mukaan. Tilisovellusta olisi siis syytä virtaviivaistaa, jos ei muuten niin opetuksellisista syistä.

Virtaviivaistaminen kannattaisi ulottaa myös työttömyysturvan rahoitukseen. Maksut tulisi tehdä läpinäkyviksi. Valtion ja kuntien verotuloista tuleva rahoitus pitäisi saada näyttämään



henkilökohtaiselta. Vapaaehtoinen kassajäsenyys subventoituine maksuineen luo nykyiseen työttömyysvakuutukseen käänteisen valinnan ongelman, joka myös kannattaisi pyrkiä poistamaan.

Kannustinvaikutusten kannalta on olennaista, että *vakuutettu mieltää tilin saldon omakseen*. Kyseessä olisi oma tili, jossa vain on nostorajoituksia enemmän kuin tavallisella pankkitilillä. Opetukselliset ja tiedotukselliset tekijät olisivat tärkeitä, aivan kuten työeläkkeittenkin kannustimien kannalta.

Suomessa yksityisten eläkevakuutusten avulla säästäneistä suurituloiset ovat jääneet myöhemmin eläkkeelle kuin pienituloiset. Tämä viittaa siihen, ettei myöskään työttömyystileille kertyvä varallisuus aikaistaisi merkittävästi työurien päättymistä.

Työttömyystililtä saatavan loppusumman antamisen suhteen on monia mahdollisuuksia. Kokonaan käteen heti annettava rahamäärä kannustaisi eniten niitä, jotka arvostavat välitöntä kulutusta tai oman sijoittamisen vapautta. Toinen vaihtoehto on kasvattaa summalla joko vapaaehtoisen tai lakisääteisen eläkevakuutuksen pääomaa.

### *Rahoitus*

Tilimalli aiheuttaa kustannuksia, koska positiivisten loppusaldojen tapauksissa eläkkeelle jäävä saa rahaa. Tilimalli luo tuloa, koska paremmat työntekokannustimet lisäävät myös verotuloja. Kun näitä verrataan toisiinsa, on huomattava että jokaisella elinkaarella kannustinvaikutukset koetaan paljon aiemmin kuin tuloa saadaan. Tämä havaitaan, kun pohditaan miten tilimalliin siirryttäisiin nykyisestä mallista.

Opetuksellisesti yksinkertaisin siirtymätapa on seuraava: Siirtyminen tapahtuu tietystä kohortista alkaen. Tämä kohortti alkaa kerryttää laskennallista tiliään työuransa alusta alkaen. Vanhemmat kohortit elävät nykyisen kaltaisen työttömyysturvan parissa lopun työuransa. Ensimmäiset tilisaldot maksetaan kun ensimmäinen kohortti tulee eläkeikään. Silloin se on elänyt tilin kanssa ehkä noin 45 vuotta.

Kannustimista aiheutuvat hyödyt tulevat heti, tilien loppusaldoista aiheutuvat maksut myöhemmin. Rahoittaako uudistus itsensä on empiirinen kysymys. Tulopuolelle on syytä laskea paitsi alenevat työttömyysmenot myös kaikki lisätyöskentelyn tuomat tulot julkiselle taloudelle. Riittävä rahoitus tarkoittaa sitä, että jokaisella uudella kohortilla kannustimien aiheuttama työnteon lisääminen tuo verotuloja nykyarvoltaan lisää enemmän kuin kohortin tilien positiivisten loppusaldojen summa on.

Ilman tarkempaa tietoa sovittavan tilimaksun suuruudesta ja työttömyyden keskittymisestä on vaikea sanoa, kuinka suuriksi siirtymäkustannukset muodostuisivat. Tanskalaista tiliehdotusta tutkineet Bovenberg, Hansen ja Sørensen (2008) väittävät, että hyödyt ovat suuremmat kuin positiivisten tilisaldojen vaatima rahoitus.

Työttömyystilien hallinnointi voitaisiin toteuttaa nykyisten instituutioiden avulla. Työurat kattavat palkkatiedot rekisteröidään Suomessa jo nyt työeläkejärjestelmässä. Myös sijoitustoimintaa varten on jo olemassa organisaatioita. Suomen Työttömyysvakuutusrahastolla on suhdannepuskuri, jossa vuoden 2007 lopussa oli rahaa sen verran että sillä voitaisiin rahoittaa noin 3,6 prosentin työttömyyttä vastaavat menot vuoden ajalta. Rahaston pääomaa voitaisiin käyttää siirtymän rahoitukseen haluttaessa. Toisena mahdollisuutena on rahoittaa siirtymä lainalla.

### *Työttömyystilit ja toimeentuloturva*

Työttömyysturvan tilimallissa kannattaisi huomioida myös toimeentuloturva. Tämä liittyy esimerkiksi tilanteeseen, jossa työttömäksi joutuvalla on positiivinen tilisaldo ja hän on lähellä eläkeikää. Tällöin hänelle voi olla kannattavampaa turvautua toimeentulotukeen, jos hän siten säilyttää tilisaldonsa positiivisena ja voi myöhemmin nostaa sen. Tällainen tilanne voidaan estää määräämällä, että positiivinen tilisaldo estää työttömän saamasta toimeentulotukea. On erikseen harkittava, estäisikö positiivinen saldo toimeentuloturvan saamisen myös työssä olevalle.

## **2.4 Kansainvälisiä kokemuksia työttömyystileistä**

### *Taustaa*

Ajatus työttömyysturvan järjestämisestä henkilökohtaisten tilien varaan nousi laajemmin esille kansainvälisessä kirjallisuudessa 1990-luvun puolivälin lopulla ja uudelleen 2000-luvun puolivälissä. Tämä näkyy paitsi tehdyissä tutkimuksissa, niin myös julkisessa keskustelussa. Tilimalli oli aiemmin esillä esimerkiksi Hollannissa ja Ruotsissa. Uudemmassa aallossa mallista on keskusteltu myös muun muassa Yhdysvalloissa, Tanskassa ja Saksassa.

Idean soveltamisessa käytäntöön on monia mahdollisuuksia, joten arvioitaessa ehdotusten tai toiminnassa olevien mallien ominaisuuksia ja toimivuutta on tarpeen täsmentää tapauskohtaisesti millaisesta mallista on kyse.

### *Tutkimustuloksia*

Orszag ja Snower (1997) tutkivat teoreettisella mallilla työttömyystilin vaikutuksia. Tulosten mukaan tilimalli tuottaa samalla veroasteella alhaisemman työttömyyden kuin työttömyysvakuutusjärjestelmä. Työttömyysvakuutus palkitsee työttömyydestä etuuskien muodossa ja rangaistaa työllisyydestä työttömyysvakuutusmaksujen muodossa. Tästä syystä työn teon tehokkuus vähenee, samoin kuin työn etsintä työttömäksi jouduttaessa. Tilimallissa näitä ongelmia ei ole, koska työntekijä sisäistää käyttäytymisensä kaikki vaikutukset.

Tutkijat pohtivat myös tilien aitoa rahastointia verrattuna siihen, että maksuista ja etuuksista vain pidettäisiin kirjaa. Rahastoivassa järjestelmässä kyetään pitämään kohorttikohtainen aktuaarinen tasapaino maksujen ja etuuskien välillä siten että diskontattujen maksujen nykyarvo vastaa saatujen etuuskien nykyarvoa. Sen sijaan yksilöiden välillä jaetaan elinkaarituloja uudelleen työttömyysriskien toteutumisen mukaan. Kirjanpitoon perustuva malli toimii eläkejärjestelmistä tutulla jakoperiaatteella, jossa tulojen uudelleenjakoa voi tapahtua myös kohorttien välillä.

Myöhemmässä tutkimuksessa (Brown, Orszag ja Snower, 2006) tutkijat sovelsivat kehittämänsä teoreettisen mallin seuraavaa versiota muutamiin Euroopan korkean työttömyyden maihin, eli Belgiaan, Ranskaan, Saksaan, Italiaan ja Espanjaan. Tulosten mukaan työttömyys vähenisi 34–51 prosenttia, jos tilimalli otettaisiin käyttöön. Tyyliitelyn laskelman tarkoituksena ei ollut antaa tarkkoja maakohtaisia tuloksia, vaan havainnollistaa tilimallin edellä kuvattuja keskeisiä vaikutusmekanismeja.

Feldstein ja Altman (1998) simuloivat työttömyystilien vaikutusta Yhdysvalloissa. Heidän mukaansa järjestelmän hyödyt riippuvat pitkälti siitä, kuinka keskittynyttä elinkaaren aikainen

työttömyysriski on väestössä tietyille yksilöille. Simulointeja suoritettiin viidellä erilaisella oletuksella maksujen määräytymisestä. Ensimmäisessä versiossa maksu on 4 prosenttia palkasta, mutta sitä ei tarvitse maksaa enää palkkatuloista, jotka ovat suuremmat kuin kolme kertaa palkkasumma. Tilien saldolle ei asetettu kattoa. Tilastoista (Panel Study on Income Dynamics 1967–1991) lasketun työttömyyden elinkaarikohtaannon mukaan voidaan päätellä, että runsas 5 prosenttia työntekijöistä päätyy silloin negatiiviseen tilin saldoon eläkkeelle jäätyään. Heille maksetaan vajaa puolet kaikista etuuksista. Vajaalla 7 prosentilla työntekijöistä tili menee jossakin vaiheessa negatiiviseksi, eli 93 prosenttia rahoittaa kaikki mahdolliset työttömyysjaksot omalta tililtään. Näin tilin käytöstä johtuva kannuste välttää työttömyyttä koskee valtaosaa työntekijöistä. Laskelmassa etuuksien annettiin määräytyä samalla tavoin kuin työttömyysvakuutusjärjestelmässä. Tutkimuksessa tarkasteltiin myös tilimallin käytönoton tulonjakovaikutuksia eri tuloviidennesten kesken ja todettiin ne vähäisiksi.

Vodopivec ja Rejec (2001) sovelsivat samaa lähestymistapaa simuloidessaan tilimallin soveltamista Viroon. Tutkimusaineistona käytettiin vuosien 1989–1995 ja 1997–1998 työvoimatiedusteluja. Laskelmassa oletettiin 3 prosentin maksu palkoista, tilinsaldon maksimiksi 3,6 kertaa keskipalkka, korvausasteeksi 60 prosenttia ja etuuksien maksimaaliseksi saamisjaksoksi 6 kuukautta. Etuuksiin katsottiin oikeutetuiksi kaikki työnsä lopettaneet syystä riippumatta. Käytetyt etuusehdot olivat siten anteliaammat kuin Virossa 1990-luvulla voimassa olleet. Työttömyysasteen suhteen käytettiin kahta vaihtoehtoa; 4 prosenttia ja 9.3 prosenttia. Matalamman työttömyysasteen skenaariossa 8 prosenttia työttömistä päätyi työuransa lopulla negatiiviseen tilin saldoon ja korkeammalla työttömyydellä osuus oli 27 prosenttia. Sellaisia työntekijöitä, joilla tilin saldo on joskus negatiivinen, oli vastaavasti 35 ja 54 prosenttia. Tilimalli muuttaa laskelman mukaan tulonjakoa suurituloisten hyväksi verrattuna työttömyysvakuutukseen.

Tutkimuksessa Vodopivec (2008) samaa mallia käytettiin Slovenian työttömyysturvajärjestelmään sovellettuna. Etuuksien suhteen käytettiin kahta vaihtoehtoa. Näistä ensimmäinen oli ennen vuotta 1998 sovellettu suhteellisen antelias järjestelmä ja jälkimmäinen vuoden 1998 uudistuksessa käyttöön otettu järjestelmä, jossa etuuksien maksamisaikaa lyhennettiin merkittävästi. Molemmissa korvausaste oli 60–70 prosenttia. Simuloinnissa käytettiin 3 prosentin palkkasummasidonnaista maksua ja tilinsaldon maksimiksi asetettiin 3,9 kertaa keskipalkka. Aiemman työttömyysturvan skenaariossa puolet työntekijöistä päätyi jäätyään eläkkeelle negatiiviseen tilin saldoon ja uudessa järjestelmässä tämä osuus oli neljännes. Sellaisia työntekijöitä, joilla tili on joskus miinuksella, on aiemassa järjestelmässä kaksi kolmasosaa ja uudessa runsaat 40 prosenttia työntekijöistä. Herkkyyslaskelman mukaan maksun nosto 4 prosenttiin ja korvausasteen lasku 50 prosenttiin alentaa negatiiviseen tilin saldoon päätyvien työntekijöiden osuudeksi 8 prosenttia.

Tulokset korostavat simulointien herkkyyttä sille miten etuussäännöt on määritelty. Samalla tavoin maksun korkeudella voidaan vaikuttaa suoraan siihen, kuinka suuria tilillä olevat summat ovat ja kuinka paljon valtion on kustannettava järjestelmää verovaroista. Missään näistä simulaatioista ei otettu huomioon tilien olemassaolosta aiheutuvia käyttäytymismuutoksia, jotka olisivat tehneet lopputuloksesta tilimallille suotuisimmat.

### *Käytössä olevia tilimalleja*

Tiedossamme olevia sovelluksia työttömyystileistä on vain Latinalaisessa Amerikassa (Argentiinassa, Brasiliassa, Chilessä, Ecuadorissa, Kolumbiassa, Perussa ja Uruguayssa). Niistäkin vain Chilen järjestelmästä on saatavilla kattava kuvaus ja vaikutusarvioita. Chilen järjestelmän piirteet on kuvattu tarkemmin esimerkiksi katsauksessa Valentini (2008).

Ohessa on joitakin järjestelmän pääpiirteitä: Chilen tilijärjestelmä poikkeaa jonkin verran edellä kuvatuista simuloituista malleista. Siellä maksu jakautuu kahteen osaan: henkilökohtaiselle tilille menevään ja yhteiseen rahastoon menevään. Työnantajat maksavat kuukausittain 2,4 prosenttia ja työntekijät 0,6 prosenttia palkoista järjestelmään. Työnantajan osuudesta 0,8 prosenttiyksikköä menee yhteiseen rahastoon. Tästä rahastosta maksetaan työttömyyskorvausta, jos henkilökohtainen tili on tyhjentynyt. Myös valtio osallistuu yhteisen rahaston rahoitukseen. Tilimallia hallinnoidaan yksityisesti siten, että oikeuden saa kymmeneksi vuodeksi kerrallaan yritys, joka tarjoaa palvelut alhaisimmalla hallintokustannuksella ja takaa standardoidun palvelujen laadun.

Työttömyyskorvausta voi nostaa kuukauden omavastuuajan jälkeen. Vuoden työssäolon jälkeen työntekijälle syntyy oikeus nostaa tililtä kuukauden korvaus. Viiden vuoden työssäolon jälkeen voidaan rahoittaa tililtä maksimimäärä, eli viiden kuukauden korvaukset. Oikeus nostaa rahaa omalta tililtä on riippumaton siitä, miten työsuhde on päättynyt. Sen sijaan yhteisestä rahastosta saatavan rahoituksen edellytyksenä on että työntekijä on irtisanottu.

Järjestelmässä ei synny velkaa. Kun velkaa ei ole, niin todennäköisyys päätyä positiiviseen saldoon on suurempi. Chilen työmarkkinoilla kuitenkin lyhytaikaiset työsuhteet ovat erittäin yleiset, mistä syystä työttömyysjaksoja on usein, tileillä on keskimäärin vain vähän rahaa ja tarve yhteiseen rahastoon suuri. Toisaalta myös keskimääräiset työttömyysjaksot ovat lyhyitä. Tällaisessa tilanteessa tilijärjestelmän työnteon kannusteita parantava merkitys on pienempi kuin vakaammilla työmarkkinoilla. Samalla tileiltä saatavan osuuden merkitys koko järjestelmän rahoituksen kannalta on vähäisempi.

Työttömyystilimallia pidetään Chilessä parempana kuin aiempaa monella tavoin huonosti toiminutta vakuutusjärjestelmää. Vertailua teollisuusmaiden työttömyysvakuutusjärjestelmien toimintaan on kuitenkin hankala tehdä muun muassa sen vuoksi että huomattava osa pienituloisista työntekijöistä on työssä harmailla markkinoilla.

## 2.5 Eroraha tilimuotoisena<sup>7</sup>

### *Taustaa*

Työntekijöiden turva työttömyyden varalta perustuu useissa maissa sääntöihin siitä millaisissa tilanteissa irtisanominen on laillinen, irtisanomisaikaan, erorahaan ja työttömyysvakuutuksesta saataviin korvauksiin.

Muutamissa maissa on uudistettu erorahajärjestelmä henkilökohtaisten tilien muotoon. Taus-talla on nähtävissä pyrkimys parantaa työmarkkinoiden toimivuutta ja lisätä työntekijöiden omaa vastuuta työllisyydestään.

Perinteisen erorahajärjestelmän hyvänä puolena pidetään sitä, että se vähentää yritysjohton halukkuutta irtisanomisiin ja pidentää työsuhteiden kestoa. Vakaampien työsuhteiden sanotaan lisäävän työntekijöiden lojaalisuutta ja työnantajien halukkuutta kouluttaa työntekijöitä. Työntekijän irtisanottaessa saama rahallinen korvaus auttaa ansiotulojen menetyksen korvaamisessa.

<sup>7</sup> Perustuu pääosin katsaukseen Valentini (2008).

Toisaalta erorahajärjestelmää kritisoidaan juuri siitä, että se vähentää liikkuvuutta työmarkkinoilla ja heikentää siten rakennemuutoksesta saatavia tuottavuusetuja. Se vähentää lisäksi mahdollisesti työntekijöiden kannustetta tehdä tehokkaasti töitä ja lisää siten valvontakuluja. Se myös pidentää työttömyysjaksoja, koska kynnys palkata työntekijöitä nousee. Uudelleen työllistymisen sanotaan olevan suurempi ongelma työmarkkinoiden marginaaliryhmille, joiden on vaikea osoittaa työnhautilanteessa tuottavuutensa. Irtisanomiset kohdennetaan nuoriin, koska erorahan suuruus määräytyy tyypillisesti työvuosien mukaan. Pitkään alalla toimineiden yritysten ikärakenne vanhenee ja työvoima jakautuu kahtia vakaan työpaikan omaaviin sisäpiiriläisiin ja sellaista tavoitteleviin ulkopuolisiin. Yritysten kannalta erorahan on nähty aiheuttavan rahoitusongelmia juuri silloin, kun kannattavuus on heikoimmillaan. Konkurssitapauksissa eroraha saattaa jäädä saamatta.

### *Itävallan uudistus*

Itävallassa siirryttiin vuonna 2003 erorahajärjestelmästä henkilökohtaisiin tileihin. Uudistusta perusteltiin kolmella tekijällä. Tavoitteena oli lisätä järjestelmän kattavuutta muun muassa nuoriin työntekijöihin ja lyhyisiin työsuhteisiin, parantaa työmarkkinoiden joustavuutta ja vahvistaa eläkejärjestelmää.

Uusi järjestelmä toimii seuraavasti. Kaikki työnantajat maksavat 1.5377 prosentin suuruisen kuukausittaisen maksun suhteessa palkkasummaan työntekijän tilille erityiseen työntekijärahaan. Työntekijä saa kolmen vuoden säästöajan jälkeen oikeuden summan käyttöön jouduttuaan irtisanotuksi. Pääoma voidaan tässä yhteydessä joko nostaa tililtä, siirtää seuraavan työnantajan ylläpitämälle tilille tai käyttää kertaluonteisena maksuna eläkerahastoon. Jos työntekijä eroaa itse tai hänet irtisanotaan ennen kolmen vuoden täyttymistä, tilillä oleva summa siirretään seuraavalle työnantajalle. Työntekijä voi eläkkeelle jäätyään joko nostaa tilillä jäljellä olevan summan, tai muuttaa sen annuiteetin muotoiseksi eläkkeeksi. Annuiteettisuoritukset ovat saajalleen verottomia.

Yritysten näkökulmasta uudistus muutti heikkoon suhdannetilanteeseen tai uudelleenjärjestelyyn liittyvän maksuvelvoitteen tasaiseksi kaikkia koskevaksi työvoimakustannukseksi. On myös todennäköistä, että uuden maksun lopullinen kohtaanto on enemmän palkoilla (palkat laskevat kun työnantajamaksu nousee), koska työntekijät tietävät saavansa varmasti vastineen hyväksymälleen alhaisemmalle palkkatasolle. Yritys hyötyy uudistuksesta lisäksi joustavampien työmarkkinoiden muodossa.

Työntekijäjärjestöt pitivät järjestelmän kattavuuden laajenemista tärkeänä osana uudistusta. Lisäksi etuuksien saaminen on nyt riippumaton työnantajan taloudellisesta tilanteesta. Hallituksen tavoitteena oli lisätä eläkesäästämistä.

Uuden järjestelmän maksu on asetettu niin alhaiseksi, että kustannukset ovat joidenkin arvioiden mukaan vain noin puolet aiemmasta. Etuudet ovat yhtä suuret kuin aiemmassa järjestelmässä vain jos sijoitustuotot ovat korkeat hyvin pitkän ajan. Matalia etuuksia pidetään yleisesti järjestelmän heikkoutena, vaikka Itävallassa on myös erikseen työttömyyskorvausjärjestelmä. Alhainen maksu ja varovainen sijoituspolitiikka ovat johtamassa myös siihen, ettei järjestelmän merkitys eläkkeiden täydentäjänä ole kovin suuri edes niille, jotka pitävät rahansa koko työuran ajan työntekijäraha-rahastossa.

### *Eroraha Suomessa*

Suomessa erorahasta luovuttiin ja sen tilalle otettiin käyttöön ansiopäivärahan korotus 150 päivän ajaksi pitkän työhistorian omaaville työttömyyskassojen jäsenille. Täälläkin siirryttiin

siten irtisanomisten yrityskohtaisesta rankaisumenettelystä kollektiiviseen rahoitukseen. Kollektiivinen rahoitus vähentää työllistämiseen liittyviä riskejä yrityksissä, joissa irtisanomisten riski on suuri. Jos maksun kohtaanto siirtyy pääosin työntekijöille alhaisempien palkkojen muodossa, sen vaikutus työvoimakustannuksiin on pitkällä aikavälillä vähäinen myös niissä yrityksissä, joissa irtisanomisia sattuu harvoin.

Korotettu ansio-osa nostaa keskipalkkaisen työntekijän saamaa päivittäistä korvausta vajaalla kymmenellä eurolla, eli noin 15 prosentilla. Suurempi korvauksen alkumäärä korostaa työntekoon ja työn etsintään liittyviä kannusteongelmia. Tutkimuksen Uusitalo ja Verho (2007) mukaan työllistymisen todennäköisyys väheni merkittävästi uudistuksen vuoksi niiden päivien aikana kun työtön saa korotettua päivärahaa.

## 2.6 Työllistymisbonus ja tilimalli

Suomessa pohditaan työllistymisbonuksen käyttöönottoa. Bonuksella kannustettaisiin työnhakijaa tietyn mittaisen työttömyysjakson jälkeen ottamaan uusi työ vastaan. Bonus voitaisiin toteuttaa myös tilimallisessa työttömyysturvassa, mutta sen kannustinvaikutukset olisivat erilaiset.

Oletetaan että 6 kk työttömyysjakson jälkeen työllistyvä henkilö saa työllistymisbonuksen, joka vastaa 1 kk työttömyysturvaa. Työllistymisbonusta ei työllistyvä nykyisessä työttömyysturvassa maksa itse elinkaarensa aikana. Se on hänelle aito tulonlisä.

Tilimallisissa vastaava kannustin työn vastaanottoon on useimmilla henkilöillä olemassa ilman bonustakin, koska pitkittyvä työttömyys vähentää saldoa. Henkilöillä, joilla saldo on nolla työuran lopussa, tätä kannustinefektiä ei tilillä kuitenkaan ole. Bonus voitaisiin lisätä tilimalliin, jolloin efekti syntyisi. Oletetaan siis että tilimallissakin 6 kk työttömyysjakson jälkeen työllistyvä henkilö saa työllistymisbonuksen, joka vastaa 1 kk työttömyysturvaa. Bonus pienentäisi tilin saldoa. Henkilö, jolla saldo on työuran lopussa positiivinen, maksaisi siis bonuksen lopulta itse. Jos saldo nolla, muut maksaisivat, kuten nykyisessä järjestelmässäkin tapahtuisi.

Nykyiseen työttömyysturvaan liitetty bonus voi aiheuttaa hyvienkin työtarjousten hylkäämistä siksi, että työtön odottaa bonuksen edellyttämän määräajan täyttymistä. Tilissä ei tätä moraalikatoefektiä ole sellaisille, joilla saldo on positiivinen (ellei heillä ole tilapäisiä likviditeettiongelmia joita bonus helpottaisi nopeammin kuin välitön työllistyminen). Nollasaldoisille efekti on sama kuin nykyjärjestelmään lisätyllä bonuksella.

Työllistymisbonus voi aiheuttaa moraalikatoa myös siten, että työssä ollessa työkuntoa pidetään yllä vähemmän innokkaasti kuin ilman bonusta tapahtuisi. Näin siksi, että bonus lieventäisi työttömyyden taloudellisia seurauksia. Tilissä ei tätä moraalikatoefektiä ole sellaisille, joilla saldo on positiivinen. Nollasaldoisille efekti on sama kuin nykyjärjestelmään lisätyllä bonuksella.

**Taulukko 1. Työllistymisbonuksen vaikutukset nykyisessä työttömyysturvassa ja tilimallissa**

	Nykyinen työttömyysturva	Tilimalli
Työttömän elinkaarityyppi:		
Saldo positiivinen	+ lisätulo - saattaa kannustaa odottamaan määräajan täyttymistä - saattaa heikentää työkunnan ylläpitoa työssä ollessa	+ mahdollinen likviditeetti-vaikutus
Saldo negatiivinen	+ lisätulo - saattaa kannustaa odottamaan määräajan täyttymistä - saattaa heikentää työkunnan ylläpitoa työssä ollessa	+ lisätulo - saattaa kannustaa odottamaan määräajan täyttymistä - saattaa heikentää työkunnan ylläpitoa työssä ollessa

Taulukko 1 tiivistää bonuksen vaikutukset erikseen niille, joiden tilisaldo työuran lopussa on positiivinen ja niille joilla se on nolla tai negatiivinen. Ensimmäiseen ryhmään kuuluvat siis ne, joihin työttömyys kohdistuu suhteellisen vähän tai ollenkaan. Toisessa ryhmässä ovat työurallaan paljon työttömyyttä kokevat henkilöt. Jako riippuu tilimallin täsmällisistä määräyksistä, eivätkä kaikki työntekijät luultavasti aina voi arvioida, kumpaan ryhmään lopulta kuuluvat.

Bonusenkin kohdalla tilimalli siis vähentäisi niitä haitallisia kannusteita, jotka kohdistuvat suhteellisen vähän työttömyyttä kokeviin henkilöihin.

## 2.7 Johtopäätöksiä

Työttömyysjaksojen pidentymisen ongelma on tiedossa Suomessa ja siihen pyritään vaikuttamaan lähinnä uudelleentyöllistymistä tukevilla toimilla. Ansiosidonnaisia etuuksia saa silti kansainvälisesti verraten pitkään ja niitä ei ole pyritty porrastamaan työttömyyden pidentyessä työn etsintää kannustavalla tavalla.

Työttömyystileillä pyritään vähentämään työttömyysvakuutusjärjestelmään liittyviä kannusteongelmia. Tämän katsauksen perusteella ei voida tehdä lopullista arviota siitä, sopisiko työttömyystilijärjestelmä Suomeen. Edellä on kuitenkin kuvattu keskeisiä kriteereitä sille olisivatko hyödyt haittoja suurempia. Jos pitkittynyt työttömyys johtuu osittainkin työnetsinnän vähäisyydestä ja jos työttömyysjaksoja on elinkaaren aikana suurella osalla työväestöstä, niin tilien ansiosta päästään todennäköisesti matalampaan työttömyysasteeseen ja kevyempään verotukseen ilman että usein työttömänä olevien tilanne heikkenisi nykyiseen verrattuna. Silloin uudistuksen mahdollisia häviäjiä olisivat ne, joilla työttömyyspäiviä on elinkaaren aikana verraten vähän ja voittajia ne, joilla niitä ei ole juuri ollenkaan.

Uudistuksen tulonjakovaikutuksista olisi saatavissa enemmän tietoa selvittämällä pitkittäisaineiston avulla työttömyyden keskittymistä ja simuloimalla erilaisten tilimallien vaikutuksia.

Kannustevaikutusten arvioiminen edellyttäisi sellaisen käyttäytymistä jäljittelevän mallin rakentamista, joka huomioisi yksilöiden erilaiset päätöksentekotilanteet työnetsinnässä. Ennen näiden tutkimusten valmistumista voidaan toki edellä kuvattujen kansainvälisten tutkimustulosten ja kokemusten perusteella pohtia onko tilimallissa piirteitä joita kannattaisi soveltaa nykyiseen työttömyysvakuutusjärjestelmään Suomessa.



### **3 Hoidon ja hoivan rahoitus ja tilimalli**

Hoidolla ja hoivalla tarkoitetaan tässä yhteydessä terveydenhuoltoa ja vanhusten pitkäaikaishoitoa.

Näiden palvelujen rahoitusongelmat ovat suuret useissa maissa. Julkinen sektori ja vakuutusjärjestelmät eivät voi rahoittaa kaikkea ihmisten haluamaa hoitoa ja toisaalta kustannukset saattavat olla niin suuret yksittäiselle ihmiselle, ettei niiden rahoitus itse olisi mahdollista. Rahoitusongelmia kärjistävät uudet kalliit hoitomuodot ja väestön ikääntyminen, joka näkyy paitsi kustannusten kasvun kautta niin myös kilpailussa työntekijöistä.

Terveydenhuollon rahoitukseen tarkoitettu tilijärjestelmä koostuu kahdesta osasta. Suuret ja usein toistuvat menot rahoitetaan yhteisestä kassasta, joka voi perustua esimerkiksi vakuutusmaksuihin tai verorahoitukseen. Muiden menojen rahoitusta varten jokaisella on oma terveystili. Tili rahoitetaan tyypillisesti palkkasummasidonnaisilla maksuilla. Tilillä olevat rahat ovat vakuutetun omaisuutta. Ajatuksena on, että omavastuun lisäämisellä voidaan vähentää terveyden kannalta riskialtista käyttäytymistä ja palvelujen vähemmän tarpeellista käyttöä.

Tässä luvussa kuvataan aluksi näiden palvelujen rahoittamiseen liittyviä ongelmia ja Suomen tilannetta. Seuraavaksi esitellään erilaisia mahdollisia tilimallien variaatioita ja luodaan lyhyt katsaus maailmalla käytössä oleviin malleihin. Lopuksi esitetään yhteenveto.

#### **3.1 Hoidon ja hoivan rahoitus**

##### *Miksi julkinen rahoitus?*

Terveydenhuollon ja pitkäaikaishoidon rahoitusvastuu on Suomessa pääosin julkisella sektorilla. Tähän on useita syitä, joista yksi liittyy tavoitteeseen vähentää eri väestöryhmien välisiä terveyseroja. Yksityisesti rahoitetussa järjestelmässä erot terveysvakuutusten käytössä voisivat olla suuria.

Julkisen sektorin suurta roolia terveys- ja hoivapalveluiden rahoittajana voidaan perustella myös yksityisten terveysvakuutusten markkinoihin liittyvillä ongelmilla. Näistä tärkein on eläkevakuutuksenkin yhteydessä mainittu käänteisen valikoitumisen ongelma: vakuutusta ostaessaan ihmisellä itsellään on parempi käsitys terveydentilastaan ja elintavoistaan kuin vakuutusyhtiöllä. Näin ollen vakuutuksenottajalla on tarkempi käsitys sairastumisriskistään kuin vakuutusyhtiöllä. Vakuutuksenottajiksi voi tämän vuoksi valikoitua erityisen paljon ihmisiä, joilla on tavallista suurempi sairastumisriski. Tämä voi pakottaa vakuutusyhtiöt nostamaan vakuutusmaksuja suhteellisen terveiden kansalaisen kannalta kohtuuttoman kalliiksi. Lakisääteinen vakuutusjärjestelmä välttää tällaisen valikoitumisen yksinkertaisesti sen vuoksi, että kaikki pakotetaan osallistumaan siihen.

##### *Julkinen rahoitus Suomessa*

Julkinen terveydenhuolto rahoitetaan Suomessa veroilla, veroluonteisilla vakuutusmaksuilla ja asiakasmaksuilla. Terveydenhuolto on järjestetty hajautetusti siten, että kunnat ja kuntainliitot järjestävät perusterveydenhuollon ja ennaltaehkäisyyn ja kuntien sairaanhoitopiirit erikoissai-

raanhoidon palvelut. Kunnat järjestävät myös vanhusten pitkäaikaishoidon. Kunnat rahoittavat järjestämänsä hoidon ja hoivan pääosin verotuloilla ja valtionavulla. Asiakasmaksut ovat kustannuksiin nähden alhaiset ja niissä on asiakaskohtainen vuosittainen maksukatto. Pitkäaikaisen laitoshoidon maksujen suhteen ylärajana on 82 prosenttia asiakkaan nettotuloista.

Toinen terveydenhuollon rahoituskanava on kaikki Suomessa vakituisesti asuvat ihmiset kattava sairausvakuutusjärjestelmä. Se korvaa työtulojen menetyksiä ja osan työterveyshuollon kustannuksista (työtulovakuutus) ja sairaanhoidon kustannuksia (sairaanhoitovakuutus). Työtulovakuutuksen rahoittavat valtio, työnantajat, yrittäjät ja palkansaajat. Sairaanhoitovakuutuksen rahoittavat valtio ja vakuutetut. Sairaanhoitovakuutuksen korvaukset ovat jo pitkään jääneet jälkeen todellisista kustannuksista, joten omavastuun osuus on kasvanut huomattavan suureksi (Häkkinen, 2005).

### *Moraalikato terveydenhuollossa*

Moraalikadolla tarkoitetaan vakuutetun käyttäytymisen muutosta, joka johtuu siitä, että hän ei joudu vastaamaan riskin toteutumisen aiheuttamista kustannuksista. Westerhout (2006) erottelee terveydenhuollon asiakkaan käyttäytymiseen liittyviä moraalikadon muotoja seuraavasti.

Ensimmäinen koskee käyttäytymistä sen jälkeen kun terveys on odottamattomasti heikentynyt. Asiakas saattaa haluta hoitoa, joka ei ole tarpeen tai on liiallista tarpeeseen nähden. Tästä ongelmasta on olemassa näyttöä ja se saattaa nostaa terveydenhuollon kustannuksia huomattavasti. Toinen moraalikadon muoto liittyy asiakkaiden valikoivaan käyttäytymiseen silloin kun he tietävät miten helposti eri lääkärit määräävät hoitoja. Valinta kallistuu aina kalliimman hoidon antavaan lääkäriin, jos hoidosta ajatellaan saatavan vähänkin lisähyötyä. Tämän ongelman olemassaoloon viittaa Yhdysvaltojen terveystalouden korkea hintataso. Kolmas ongelma syntyy siitä, että asiakas ei ota huomioon omissa elintavoissaan riittävästi huomioon sairastumisriskin mahdollisuutta, silloin kun hoidon kustannukset eivät tule itse maksettaviksi. Tämän ongelman suuruutta on vaikea osoittaa empiirisillä tutkimuksilla. Neljäs, dynaaminen moraalikato liittyy kaikkiin edellisiin. Vakuutuksen olemassaolo johtaessaan liikakysyntään ohjaa terveysteknologian kehittämiseen enemmän voimavaroja kuin olisi optimaalista. Näin se vaikuttaa terveystalouden tason lisäksi niiden kasvuvauhtiin.

Edellä olevat moraalikadon muodot liittyvät kaikki asiakkaan käyttäytymiseen. On myös mahdollista, että palvelujen tuottajat määräävät tarpeettomia, ylimitoitettuja ja kalliita tutkimuksia ja hoitoja silloin kun heidän tulonsa riippuvat niiden määrästä tai hinnasta. Vaikka tulot olisivatkin riippumattomat, niin ulkopuolinen rahoitus voi johtaa tietoisuuden tai kiinnostuksen puutteeseen kustannuksista (Pekurinen, 2007).

## **3.2 Terveystili**

### *Perusominaisuuksia*

Tilijärjestelmä koostuu kahdesta osasta, henkilökohtaisesta terveystilistä ja vakuutuksesta (yksityisestä tai verorahoitteisesta) suurten menojen varalle. Omalta tililtä rahoitetaan pienten riskien toteutuminen. Terveystilit voidaan toteuttaa yksityiskohdiltaan monilla tavoin. Valinnat voivat perustua esimerkiksi siihen millaisia ongelmia nykyisessä järjestelmässä on havaittu. Valintoja voidaan tehdä esimerkiksi seuraavien elementtien suhteen.

1. Järjestelmän pakollisuus/vapaaehtoisuus ja kattavuus: pakollinen järjestelmä on kattava ja samalla se välttyy käänteisen valikoitumisen ongelmalta.
2. Tilijärjestelmän rahoitus: tilit ajatellaan yleensä rahoitettavan palkkasummaperusteisilla työntekijöiltä ja työnantajilta kerättävillä maksuilla. On myös ehdotettu, että valtio rahoittaisi tileille menevät rahat verovaroista.
3. Yksityisen vastuun rajojen määrittäminen: korkea omavastuu kustannuksista vähentää enemmän moraalikatoa ja pienentää yhteisesti kustannettavan osan maksua. Samalla se kuitenkin alentaa tileillä keskimäärin olevaa rahamäärää.
4. Maksujen ala- ja yläraja ja tilin saldon yläraja.
5. Järjestelmän hallinto: keskitetty yksityinen tai julkinen hallinto tulee halvemmaksi kuin hajautettu.
6. Siirtyminen tilijärjestelmään: edellyttää, että samaan aikaan säästetään omia tilejä varten ja rahoitetaan nykyisiä menoja. Jos kannustevaikutukset ovat suuret, siirtymän rahoitus ei vaadi suurta ylimääräistä panostusta. Tili voidaan perustaa myös rahastoimattomana. Silloin välttyään kaksinkertaiselta rahoitukselta, mutta väestörakenteen muutokset aiheuttavat sukupolvien välistä uudelleenjakoa.

### *Tilien hyviä puolia*

Terveystileille on kirjallisuudessa esitetty tavoitteiksi kuluttajien rohkaisu säästämään omien menojensa varalle, terveydenhoitomenojen vähentäminen ja terveysmenojen rahoitukseen käytettävissä olevien varojen lisääminen (Hanvoravongchai, 2002).

Säästämisen mahdollisuus perustuu siihen, että elinkaaren aikaiset tulot saadaan suurelta osin ennen eläkeikää ja terveysmenoista valtaosa syntyy vasta lähellä kuolemaa. Oma rahoitus vähentää yhteiskunnan osuutta. Lisäksi kun jokainen varautuu rahoittamaan osan omista menoistaan säästämällä, niin väestörakenteen vaihteluista aiheutuvat sukupolvien väliset tulonsiirrot jäävät pienemmiksi.

Tilien terveydenhuoltomenoja vähentävä vaikutus perustuu edellä kuvattujen asiakkaan moraalikadon eri muotojen vähenemiseen tai kokonaan poistumiseen. Terveysmenojen rahoitukseen odotetaan helpotusta sekä elintapojen paranemisen että tarpeettomien hoitojen ja lääkkeiden käytön vähenemisen kautta.

Tilille kerättyjen rahojen avulla voidaan myös välttyä siltä, ettei palveluja kyettäisi rahoittamaan niitä tarvittaessa. Esimerkkinä tästä on se, että tilimalli toisi parannuksen Suomen nykyiseen tilanteeseen, jossa asiakasmaksut saattavat vähentää pienituloisten perusteltua terveydenhuollon käyttöä. Lisäksi jonotus vähenee ja palvelujen saatavuus paranee.

Verrattaessa tilimallia verorahoitteiseen järjestelmään etuna on että julkisten varojen käyttö voidaan tilimallisissa kohdentaa tarkemmin niitä tarvitseville, kun vain vähän palveluja tarvitsevien menot rahoitetaan omalta tililtä.

Verrattaessa tilimallia kattavaan terveysvakuutukseen päästään pienempiin kustannuksiin ja matalampiin vakuutusmaksuihin. Sellaisissa maissa, kuten Yhdysvalloissa, joissa vakuutukset ovat vapaaehtoisia, matalammilla maksuilla odotetaan saatavan myös lisää vakuutuksenottajia. Tilien hyväksi puoliksi mainitaan lisäksi se, että passiivisista kuluttajista tulee vaativia asiakkaita, jotka etsivät hinta-laatusuhteeltaan parhaat palvelujen tarjoajat. Tämä lisää kilpailua ja tuottavuutta terveyspalvelujen tuotannossa.

### *Kritiikkiä*

Tilien kykyä alentaa merkittävästi kustannuksia epäillään. Jos hoitovalinnat tekee tuottaja eikä asiakas, niin asiakkaan moraalikadolla on vain vähän merkitystä kokonaiskustannuksille. Vaikutus kansanterveyteen ja menoihin voi olla jopa negatiivinen, jos palveluja käytetään vasta sitten kun on aivan pakko mennä lääkäriin. Tähänastiset kokemukset tileistä viittaavat siihen, ettei pelkkä kysynnän säätely riitä hillitsemään kustannuksia. Esimerkiksi Kiinassa ja Singaporessa on rajoitettu myös tarjolla olevia palveluja.

Tilit voivat lisätä tuloeroja, koska köyhien terveys on huonompi ja mahdollisuudet kerätä tilille rahaa ovat heikommät. Lyhytnäköiset tai järjestelmän rahoituksellista kestävyyttä epäilevät kuluttajat voivat myös käyttää tileillä olevaa rahaa enemmän kuin olisi optimaalista. Lisäksi se, että tilillä olevan summan voi käyttää vain terveydenhoitomenoihin, saattaa lisätä terveyspalvelujen vähemmän tarpeellista kysyntää.

### **3.3 Tutkimustuloksia ja käytännön kokemuksia**

Hoitoa ja hoivaa rahoitetaan osittain yksilöllisten tilien avulla merkittävässä määrin Singaporessa, Yhdysvalloissa, ja Kiinassa. Niiden käyttöönotosta ja mahdollisista vaikutuksista on lisäksi keskusteltu Australiassa, Kanadassa ja monissa Länsi-Euroopan maissa. Suomessa asian tarkempaa tutkimista ovat ehdottaneet Lassila ja Valkonen (1998), Soininvaara (2005) ja Pekurinen (2007).

#### *Singaporen järjestelmä<sup>8</sup>*

Varhaisin, kattavin ja myös eniten keskustelussa viitattu tilimalli on toiminnassa Singaporessa. Se perustettiin vuonna 1984 nimellä MediSave. Taustalla oli huoli ikääntyvän väestön terveydenhuoltomenojen rahoituksen riittävydestä.

Järjestelmässä työntekijät ja työnantajat maksavat samansuuruisen palkkasummasidonnaisen maksun valtion ylläpitämille yksilöllisille terveystileille. Pakollinen maksu vaihtelee työntekijän iän mukaan. Maksulla on kuitenkin kuukausittainen yläraja, samoin kuin tilillä olevalla pääomalla. Yli minimisumman menevän pääoman saa nostaa 55-vuotiaana. Yläraja ja alaraja ovat lähellä toisiaan. Tilien vapaaehtoista täydentämistä kannustetaan verohelpotuksin ja ikääntyneiden tilejä on täydennetty myös valtion varoin. Tilin haltijan kuollessa jäljelle jäävä summa periytyy. Tilille maksetaan hallinnollista korkoa.

Tilillä olevaa rahaa voidaan käyttää vain omiin tai perheen (myös maksajan vanhempien) sairaalahoidon kustannuksiin ja valittuihin avohoidon palveluihin. Vuonna 2001 järjestelmä kattoi suoraan 84 % väestöstä ja epäsuorasti perhesuhteiden kautta lähes koko väestön.

Myöhemmin järjestelmään lisättiin vapaaehtoinen vakuutus suurten terveystenonon varalle (MediShield vuonna 1990). Sen vakuutusmaksut voidaan maksaa terveystileiltä. Vakuutusjärjestelmän kustannuksia pyritään hillitsemään neuvottelemalla hinnoista palvelujen tuottajien kanssa. Vakuutuskorvauksissa on suuri omavastuu, jota voidaan rahoittaa terveystileiltä. Asiakas maksaa myös omavastuun ylittävistä kustannuksista tietyn prosentoin ja vuosittaisilla

<sup>8</sup> Lähteinä mm. Chia ja Chui (2004), Schreyögg (2004)

ja elinkaaren aikaisilla kustannusten korvauksilla on yläraja. Omavastuulla saadaan vakuutusmaksut alhaisiksi. Joissakin hoidoissa, kuten esimerkiksi syöpähoidoissa, ei omavastuu ole käytössä. Vakuutus sopimuksessa luetellaan korvaukseen oikeuttavat sairaudet ja rajataan pois vakuutetulla jo ennen sopimuksen tekoa havaittujen sairauksien kustannusten korvaukset. MediShield kattaa kolme neljäsosaa väestöstä ja osuus on kasvussa.

Kolmantena vakuutuselementti on vuonna 2002 perustettu ElderShield, jolla on tarkoitus rahoittaa pitkäaikaishoidon kustannuksia. Vakuutuksesta maksetaan ehtojen täytyessä tietty kuukausittainen korvaus rajoitetun ajan. MediSavessa mukana olevat yli 40-vuotiaat ovat automaattisesti mukana myös ElderShieldissä, jolleivät vakuutetut itse irtisanoudu. Vakuutusmaksut voidaan maksaa MediSaven säästöillä samalla tavoin kuin MediShieldin maksut.

Neljäs rahoituskanava on pienituloisille suunnattu avustusjärjestelmä terveystenonjen varalta (MediFund, 1993), joka on verorahoitteinen. Singaporen valtio osallistuu terveydenhuollon rahoitukseen myös tilimaksujen verovähenteisyyden kautta ja tukemalla suoraan sairaaloita ja avohoitoa. Valtion suoran tuen osuus kokonaiskustannuksista oli vuonna 1999 noin neljännes. Käyttäjät, samoin kuin työnantajat rahoittivat menoista suoraan noin kolmanneksen, jolloin tilien osuudeksi jäi vajaa 10 prosenttia. Tilirahoituksen osuus nousee korkeammaksi, jos tarkastellaan menoryhmiä, joihin tileillä olevia varoja on lupa käyttää (Hanvoravongchai, 2002). On odotettavissa, että tilien rahoitusosuus nousee, kun niille ehtii kertyä enemmän rahaa.

Vaikka järjestelmä on ollut jo pitkään voimassa, tarkkaa tietoa kustannuksista ja terveystenonjista on hankala saada puutteellisen tilastoinnin vuoksi. Terveystenonjat ovat länsimaisen mittapuun mukaan alhaiset (3,5 prosenttia BKT:sta vuonna 2005) suhteessa esimerkiksi elinajan odotteeseen, mutta niiden odotetaan nousevan merkittävästi väestön ikääntymisen myötä<sup>9</sup>.

Tilimallin vaikutuksista terveystenonjen suuruuteen on erimielisyyttä tutkijoiden kesken. Barrin (2001) mukaan keskeinen alhaisia menoja selittävä tekijä on valtion kontrolli. Tileiltä rahoitettavissa olevaa palvelutarjontaa on rajoitettu, valtion sairaaloiden rahan käyttöä ja hinnoittelua on jouduttu säätelemään. Lisäksi rajoitetaan lääkäreiden määrää. Hanvoravongchai (2002) viittaa tutkimuksiin, joiden mukaan tilien varoja on käytetty myös sellaiseen hoidon laadun parantamiseen, johon potilaalla ei elinkaaren kulutuksen tasaamisen näkökulmasta olisi varaa. Näin lyhytnäköisyys saattaa rajoittaa tilien moraalikatoa vähentävää merkitystä. Tilimallia on myös kritisoitu siitä, että köyhimmät, työttömät ja naiset ovat muita heikommassa asemassa.

Schreyöggin (2004) mukaan vaikka tilit eivät ole ainoa terveystenonjen kasvua hillinnyt tekijä, niillä on kuitenkin ollut merkittävä rooli. Sen lisäksi järjestelmä on lisännyt asiakkaiden tietoisuutta kustannuksista ja vaatimuksia hoitojen vaikuttavuuden suhteen.

### *Yhdysvallat*

Yhdysvalloissa ensimmäinen terveystilimalli otettiin käyttöön vuonna 1996. Tavoitteena on ollut vähentää terveystenonjien käyttäjien moraalikatoa ja siten hidastaa kustannusten nousua. Toisaalta on myös haluttu, että tilien avulla suurempi osa kansalaisista saataisiin sairausvakuutuksen piiriin.

<sup>9</sup> Chia ja Chui (2004) simuloivat tilijärjestelmän rahoituksellista riittävyttä mallilla, jossa elinikä ja diskonttokorko olivat stokastiset. Simulointien mukaan tileille määritelly minimisaldo riittää pienituloisten vanhuuden ajan terveystenonjiin. Köyhimpien voi kuitenkin olla vaikea saada kerättyä tililleen minimisalidon verran rahaa.

Ensimmäinen vuonna 1996 alkanut kokeilu (Archer MSA) päättyi vuoden 2007 lopussa uusiin tilien osalta. Se oli rajoitettu yksityisyrittäjille ja pienyritysten henkilökunnalle. Järjestelmässä yhdistettiin henkilökohtainen tili yksityiseen, suuren omavastuun omaavaan sairausvakuutukseen. Järjestelmän rahoitti joko työnantaja tai työntekijä ja tilejä pitivät yllä yksityiset vakuutuslaitokset. Valtio osallistui tilien rahoitukseen maksujen verovähenteisyyden kautta. Tilien käyttö oli rajoitettu nimettyyn listaan perustuviin terveystiloihin. Tilit eivät koskaan saaneet kovin suurta suosiota, vaikka sopimusten tekoaikaa jatkettiin useaan otteeseen. Kokemusten mukaan vakuutettujen terveystilien alenivat huomattavasti tilijärjestelmän käyttöönoton jälkeen. Osallistujista noin 40 prosenttia oli sellaisia, joilla ei aiemmin ollut sairausvakuutusta. Pienen vakuutettujen määrän vuoksi tulokset eivät kuitenkaan ole yleistettävissä. Lisäksi kannattaa muistaa, että Yhdysvalloissa kustannusten vertailukohtana käytetään kattavan yksityisen sairausvakuutusjärjestelmän menoja.

Järjestelmää kritisoitiin siitä, että se on vain yksi tapa siirtää kustannuksia työnantajilta työntekijöille. Lisäksi se hyödyttää eniten terveitä (joilla on vähiten kustannuksia), suurituloisia (joilla on eniten hyötyä maksujen verovähenteisyydestä) ja asioista tietäviä (jotka siirtyvät yleiseen sairausvakuutuksen piiriin, kun on tiedossa suuria menoja). Valikoitumiseen viittaa tuloksia on saatu eri tutkimuksissa (Shearer, 2004).

Vuonna 2003 käyttöön otettu terveystili (HSA) on tarkoitettu laajemmalle osallistujajoukolle. Se on pääpiirteissään samanlainen kuin Archer MSA. Verovähenteiseen säästötiliin on oikeutettu henkilö, jolla on suuren omavastuun terveystilivakuutus. Terveystilivakuutuksessa on lisäksi oltava katto omavastuulle. Vuosittaiselle tilimaksulle on asetettu yläraja. Ikääntyneet työntekijät voivat ylittää rajan täydentääkseen tilejään. Maksuja voivat maksaa työntekijä, hänen perheenjäsenensä, työnantaja tai joku näiden yhdistelmä. Tiliä voidaan käyttää verovapaasti terveystiloihin ja rajoitetusti pitkäaikaishoidon kustannuksiin. Muuhun käyttöön kohdistuu tulovero ja lisävero.

Uudessa tilimallissa osallistujien määrä on huomattavasti suurempi kuin Archer MSA-järjestelmässä. Vuonna 2008 vakuutuksen piiriin oli kirjautunut 3,2 miljoonaa työntekijää ja määrä on kasvanut nopeasti (KFF, 2008). HSA-tilejä koskevat tavoitteet ja kritiikki on pääpiirteissään samanlaista kuin aiemman tilijärjestelmän.

### *Kiina*

Kiinassa ensimmäiset terveystilit perustettiin kokeiluluonteisesti kahteen kaupunkiin vuonna 1994. Järjestelmä oli pakollinen kaikille virkamiehille ja teollisuustyöntekijöille. Se perustuu kahteen tiliin, terveystiliin (MSA) ja sosiaalivakuutustiliin (SIA). Näistä jälkimmäinen on kaikki osallistujat kattava vakuutus. Työnantajat ja työntekijät rahoittavat tilin. Työntekijän maksu ja työnantajan maksusta 30 % menee yksilölliselle tilille ja loput yhteiseen järjestelmään.

Järjestelmä toimii siten, että terveystilien menoja maksetaan ensin omalta tililtä niin kauan kuin se on tyhjentyneenä. Sen jälkeen vakuutettu maksaa omavastuuta maksimissaan 5 % palkkasummasta. Jos tämäkään ei riitä kustannuksiin, niin sosiaalivakuutustili kattaa loput noin neljä kertaa keskimääräisen vuosipalkan suuruiseen summaan asti. Omavastuulle on asetettu tuloriippuvainen vuosittainen katto. Kalliisiin tutkimuksiin liittyy joka tapauksessa aina 20 % omavastuu. Kokemusten mukaan terveystilien alenivat tilien myötä merkittävästi. Osasyynä lienee kuitenkin myös se, että samaan aikaan asetettiin monille terveystilivakuutuksille hintakatto.

Tilimalli laajennettiin vuonna 1998 kattamaan kaikki kaupungeissa asuvat työntekijät. Vuoden 2007 alussa sen piirissä oli 170 miljoonaa työntekijää, eläkeläistä tai yksityisyrittäjää

(Ministry of Labor and Social Security, 2007). Järjestelmän käyttöönoton on arvioitu heikentäneen tulonjakoa (Yi, Maynard, Liu, Xiong, ja Lin, 2005). Suunnitelmien mukaan järjestelmää laajennetaan siten, että se kattaa vuonna 2010 kaikki kaupunkien asukkaat. Vuonna 2002 perustettu maaseudun terveystakuutus kattaa 700 miljoonaa maanviljelijää. Tilimallin perustamisen lisäksi terveydenhuollossa on tehty muitakin laajoja uudistuksia. Uutta kokonaisuutta on kritisoitu varsinkin maaseudulla heikosti toimivaksi (Blumenthal ja Hsiao, 2005).

### *Kanada*

Edellä mainitut terveystilin sovellukset ovat peräisin maista, jotka Suomen näkökulmasta eivät ole parhaita mahdollisia vertailukohtia. Suomessa lähtökohtana on julkisen sektorin dominoima terveystalouden rahoitus ja tuotanto. Vastaava lähtökohta on Kanadassa, missä on käyty vilkasta keskustelua tilimallin soveltamisesta 2000-luvun alkupuolelta alkaen. Kanadalaisessa keskustelussa on toinenkin mielenkiintoinen ominaispiirre. Siellä esillä ollut tilimallin sovellus ei edellytä suuria muutoksia suhteessa nykyiseen terveydenhuollon rahoitukseen.

Kanadan ehdotetussa tilimallissa kansalaiset maksavat veroja ja valtio siirtää yksilöllisille tileille vuosittain rahaa näistä verovaroista. Tilille käyttämättöminä jäävät varat kumuloituvat. Rahoitus on siten täysin erotettu tilin käytöstä. Mallin hyvänä puolena on, että se sallii tileille siirrettäväksi varoja esimerkiksi ikäryhmittäisten terveysriskien mukaan. Silti se säilyttää kannusteen olla käyttämättä tiliä. Mallin ongelmana on, että kansalaiset eivät näe välitöntä yhteyttä maksamiensa tilimaksujen, tilillä olevan rahamäärän ja terveystaloutensa välillä. Tästä syystä tilien rahoitukseen menevä osa veroista on kannustinvaikutuksiltaan aito vero.

Hurley, ym. (2008) on tutkinut kuvattua tilimallin eri versioiden tulonjakovaikutuksia edustavalla kanadalaisella paneeliaineistolla. Perusversiossa käytettiin seuraavanlaisia oletuksia:

1. Maksut tileille ovat riskisidonnaiset iän, sukupuolen ja itse arvioitun terveydentilan mukaan.
2. Valtio maksaa kaikki terveystalouden tileiltä rahoitettavan omavastuun ylärajan jälkeen.
3. Käyttäjän maksettavaksi jää suoraan vain mahdollinen valtion tilille maksaman maksun ja omavastuun erotus.
4. Käyttämättä jäävä rahamäärä jää tilille.
5. Asiakkaat jaettiin käyttömaksun vaikutusten tutkimiseksi kahteen ryhmään, niihin jotka eivät reagoi ja niihin jotka reagoivat. Ensimmäisessä ryhmässä vuosittaiset menot ylittivät omavastuun, vaikka ryhmän jäsenet olisivat reagoineet tilimallin käyttöönottoon vähentämällä terveystalouden kulutustaan. Toisessa ryhmässä oletettiin reagoitavan yhdysvaltalaisen tutkimuksen mukaan. Kyseisessä tutkimuksessa täysin ilmaisen ja 95 % omavastuun omaavan järjestelmän välinen käyttöaste-ero oli 40 % lääkärissä käynneissä ja 23 % sairaalapalveluissa.

Tulosten mukaan nykyiseen rahoitusmalliin verrattavissa olevassa versiossa, jossa valtion tilille maksama maksu vastaa riskiryhmittäistä omavastuuta, julkisen sektorin menot kasvavat 4,2 %, vaikka käyttö alenee 3,2 %. Ero johtuu siitä, että vakuutettu saa tililleen rahaa silloin kun toteutuneet menot ovat riskiryhmittäisen keskiarvon alapuolella. Versiossa, jossa omavastuu on kiinnitetty kaikilla 500 dollarin suuruisiksi, käyttö vähenee 7,5 % ja julkiset menot vähenevät 7,9 %. Vaikutus on suurempi, koska tililtä peräisin oleva rahoitus ei kaikilla riitä omavastuun kattamiseksi, jolloin heidän on maksettava itse lompakostaan loput. Käytön ja menojen muutosten erotus johtuu taas joidenkin tileille kertyvästä rahamäärästä. Tulonjakotarkastelun mukaan siirtyminen tilimalliin hyödyttää terveitä, suurituloisia ja nuoria.

### 3.4 Hoivatileistä

Pitkäaikaishoidon rahoitukseen tarvittavista hoivatileistä käydään vasta keskustelua. Yhtään merkittävää kattavaa tilimallia ei ole tiedossa, lukuun ottamatta Singaporen ElderShieldiä. Yksityisiä hoivavakuutuksia on käytössä eniten Yhdysvalloissa. Siellä vuonna 2005 noin 7 % pitkäaikaishoidon menoista rahoitetaan vakuutuskorvauksilla ja vakuutusten piirissä oli 6-7 miljoonaa asukasta (Gleckman, 2008). Vähäisen suosion syynä pidetään korkeita kustannuksia, monimutkaisia sopimuksia ja haluttomuutta rahastoida tulevia hoivamenoja varten.

Yhdysvalloissa on keskusteltu kolmenlaisista uudistuksista. Ensimmäinen laajentaisi nykyisiä yksityisiä vakuutuksia verovaroin. Toinen loisi kattavan pakollisen sairausvakuutusjärjestelmän. Kolmas yhdistäisi nykyiset julkiset ja yksityiset vakuutusjärjestelmät. Viimemainittu olisi pakollinen vakuutus, jossa suuret menot katettaisiin yhteisistä varoista.

Toinen maa, jossa on merkittävästi yksityisiä hoivavakuutuksia, on Ranska. Vuonna 2007 vakuutettuja oli 2,5 miljoonaa. Äskettäisen hallituksen ehdotuksen mukaan hoivan rahoitusta suunnitellaan kolmen pilarin varaan (Vasselle, 2008). Ensimmäinen kattava verovaroin rahoitettu pilari tarjoaisi ”peruspaketin” kaikille. Toinen pilari parantaisi palveluja yksityisillä verotuetuilla vakuutuksilla. Kolmas osa olisi suuriin perintöihin kohdistuva hoivavero, jolla rahoitettaisiin ensimmäistä pilaria.

### 3.5 Yhteenveto

Rahoitustapa vaikuttaa terveyspalveluiden käyttöön. Vero- tai vakuutusmaksurahoitus lisää palvelujen käyttöä, koska kustannukset tulevat muiden kannettaviksi. Yksityisissä vakuutuksissa käytetään tämän vuoksi omavastuita. Julkisessa järjestelmässä on viime aikoina otettu enenevästi käyttöön asiakasmaksuja. Asiakasmaksujen ongelmana on, että ne saattavat estää pienituloisia ja paljon sairastavia käyttämästä terveytensä kannalta tarpeellisia palveluja. Toisaalta pitkät jonotusajat julkisella puolella ovat nekin kansalaisen kannalta eräänlainen asiakasmaksu. Pitkät jonotusajat ohjaavat erityisesti hyvätuloisia käyttämään yksityisiä palveluita.

Tilimallin kattavasta soveltumisesta hoito- ja hoivapalvelujen rahoitukseen Suomessa on hankala tehdä nykyisen tiedon perusteella johtopäätöksiä osittain samoista syistä kuin työttömyystilien tapauksessa. Muualla tehtyjen mallilaskelmien pohjalta järjestelmä on potentiaalisesti parannus, joskin on olemassa riski että se heikentää tulonjakotavoitteen toteutumista. Empiirinen aineisto on kuitenkin vielä liian lyhyeltä ajalta ja koskee järjestelmiä jotka eivät ole kovin kattavia, eivätkä muutenkaan toimintaympäristöltään samanlaisia kuin Suomessa. Terveystilit ovat sitä parempia, mitä suuremmalle joukolla terveysmenot jakaantuvat väestössä. Tämän selvittämiseksi tarvittaisiin paneelityyppistä tietoa terveysriskien jakaantumisesta.

Edellä mainittu ei kuitenkaan estä sitä, etteikö tilimallien periaatteita voitaisi jollakin tasolla soveltaa jo heti käytäntöön. Yksinkertaisin tilimallin sovellus voisi kattaa terveydenhuollon asiakasmaksut ja sairausvakuutuksen omavastuut, jotka nykyisellään saattavat aiheuttaa ongelmia pienituloisille.

Vanhusten pitkäaikaishoidon osalta ongelmat ovat jossakin määrin erilaiset. Useimmat asiakkaat haluavat asua kotona mahdollisimman pitkään, joten liian varhaista laitoshoidon siirtymistä tai pitkittynyttä laitoksessa asumista aiheuttavaa moraalikatoa ei juuri esiinny. Silti hoivatilien ennaltaehkäisevä vaikutus toimintakyvyn ylläpidon kautta voisi olla samanlainen kuin terveystilien. Tilien rooli voisi pikemminkin olla vakuutusluonteinen ja niillä rahoitetut palvelut laitosasumisen laadun parantamiseen liittyviä. Myös silloin kuin kyse on tuetusta kotona asumisesta, tileillä voisi olla merkittävä rooli elintason parantajana.



## **4 Muita henkilökohtaisia sosiaalitilejä**

### **4.1 Koulutustilit**

Henkilökohtaisilla tileillä on pyritty rahoittamaan myös koulutusta. Ajatuksen ensimmäisiä esittäjiä lienee ollut Gösta Rehn, LO:ssa ja OECD:ssa vaikuttanut ekonomisti. Hän pohitti 1940-luvun Ruotsissa ajatusta pidennetystä kesälomaoikeudesta, jota henkilö voisi käyttää opiskeluun. Käyttämättä jäävä lomaoikeusaika voisi lisätä eläkettä. Tämä malli antaisi henkilölle itselleen vapauden päättää opiskelusta ja sen ajoituksesta, toisin kuin opintoavustuksissa, joiden saanti riippuu ulkoisista ehdoista ja hallinnollisista päätöksistä, vaikka henkilöt keskimäärin lopulta itse avustukset maksavatkin. Rehn kuvailikin ajatusta ”vapautustekniikaksi”, ja halusi vapauden ja turvallisuuden yhdistelmäksi ”siipien tarjoamaa turvallisuutta simpukan kuoren turvallisuuden sijaan”.

Koulutustilin tavoitteena on likviditeettivaikkeuksien estäminen, siis rahoituksen järjestäminen koulutuksen hankkimiseksi silloinkin, kun henkilöllä ei ole säästöjä ja hän ei voi tai ei halua lainata rahoitusmarkkinoilta.

Koulutustilin perustamisen motivaatio ei siis perustu moraalikadon vähentämiseen. Mallin idea on monessa mielessä käänteinen työttömyysturvatileille. Työttömyydessä pyritään estämään tiettyä käyttäytymistä (jäämistä työttömäksi muitten kustannuksella), koulutustilillä saamaan aikaan tiettyä käyttäytymistä (menemistä koulutukseen omalla tai osittain omalla kustannuksella).

Ruotsissa vakuutusyhtiö Skandia tarjosi yksityistä koulutusvakuutusta vuodesta 1998. Arvioiden mukaan (Hansson ja Färm, 2002) vakuutus toimi hyvin, ja monet työnantajat osallistuivat siihen yhdessä työntekijöiden kanssa. Ruotsin hallitus asetti ryhmän pohtimaan kaikkia koskevaa koulutustiliä. Mietinnön (SOU 2000:51) julkistamisen yhteydessä vuonna 2000 hallitus lupasi subventoitua koulutustiliä koskevan lainsäädännön keväälle 2001. Lakiesitystä ei koskaan annettu parlamentille eikä sellaista ilmeisesti enää suunnitellakaan. Subventoidun tilimahdollisuuden odottelu kuitenkin käytännössä lopetti uusien yksityisten koulutusvakuutusten ottamisen.

Englannissa otettiin käyttöön kansallinen koulutustilijärjestelmä vuonna 2000. Samantapainen järjestelmä luotiin myös Walesissa, Skotlannissa ja Pohjois-Irlannissa. Tilistä tuli suosittu: tavoiteltu miljoonan tilin raja saavutettiin vuonna 2001, vuotta ennen kuin oli suunniteltu. Järjestelmä toimi kuitenkin sinisilmäisesti ja mahdollisti huonolaatuisenkin koulutustarjonnan, rikollisuuteen asti. Järjestelmä suljettiin kriittisen arvioinnin jälkeen vuonna 2001.

### **4.2 Eläketilit**

Eläkejärjestelmät ovat yleisin pakollisten henkilökohtaisten tilien sovellusalue. Ne ovat myös hyvä osoitus siitä, että tilimalli voi pitää sisällään hyvin erilaisia elementtejä ja tuottaa hyvin erilaisia lopputuloksia. Keskustelu eläketileistä lähti liikkeelle Maailmanpankin suositeltua täysin rahastoitujen yksilöllisten tilien käyttöä vuonna 1994. Niihin ei ole juuri siirrytty, mutta tilien periaatteita on sovellettu lähes kaikissa sen jälkeen toteutetuissa eläkeuudistuksissa.

Pisimmälle tässä suunnassa on edetty nimellisissä maksuperusteisissa tileissä (NDC), joita on käytössä Ruotsissa ja muutamissa muissa Euroopan maissa. Ne eroavat alun perin ehdotetuista yksilöllisistä tileistä ainoastaan siinä suhteessa, ettei niihin liity rahastointia. Suomessa on edelleen pysytty etuusperusteisessa järjestelmässä, mutta vuoden 2005 uudistuksen jälkeen yksityisen sektorin TyEL muistuttaa ominaisuuksiltaan hyvin paljon osittain rahastoivaa tilijärjestelmää (Lassila ja Valkonen, 2007).

### 4.3 Yhdistetyt tilit

Työttömyysturvavali, terveyden ja hoivan tili, koulutustili ja muut sosiaalilit voidaan hallinnollisia säästöjä haettaessa yhdistää kattavaksi kokonaistiliksi. Tunnetuin esimerkki tällaisesta yhdistetystä tilistä on Singaporen *Central Provident Fund*. Se voidaan suomentaa keskushuoltorahastoksi. Sen piiriin kuuluvat kaikki työntekijät, jotka ovat Singaporen kansalaisia ja asuvat pysyvästi Singaporessa. Jokaisella työikäisellä jäsenellä on kolme tiliä rahastossa: tavallinen tili (vakiotili), terveystili jota on tarkemmin kuvattu luvussa 3, ja erityistili. Vakiotilin säästöjä voi käyttää asumiseen, tiettyihin hyväksytyihin investointikohteisiin, vakuutuksiin, koulutukseen ja opiskeluun sekä tulonsiirtoihin omien vanhempien eläketileille. Terveystiliä voi käyttää sairaalakuluihin ja muihin hyväksytyihin terveyteen liittyviin menoihin, kuten normaalia kattavamman sairausvakuutuksen hankintaan. Erityistili on vanhuutta ja poikkeuksellisia tapahtumia kuten työkyvyttömyyttä varten.

Kattavaa sosiaaliturvan rakentamista henkilökohtaisten tilien varaan on Euroopassa ehdotettu lähinnä Ruotsissa (Fölster, 1998) ja Tanskassa (Bovenberg ja Sørensen, 2007). Kyseiset tutkijat ovat myös simuloineet ehdotustensa vaikutuksia ja päätyvät tilien kannalta varsin positiivisiin lopputuloksiin.

Jos työttömyysturva Suomessa järjestettäisiin tilimallina, olisi luontevaa yhdistää se ainakin osittain työeläkejärjestelmään, koska tilisaldon ja työeläkkeen laskennassa tarvittavat tietopohjat ovat suunnilleen samat. Lisäksi olisi luontevaa, että tilille jäänyt summa muutettaisiin osaksi eläketurvaa ainakin niillä, joilla eläke on jäämässä pieneksi, ks. Stiglitz ja Yun (2005).

## ***Kirjallisuutta***

- Barr, M.D., 2001, Medical Savings Accounts in Singapore: A Critical Inquiry, *Journal of Health Politics, Policy and Law* 26(4):709-726.
- Blanchard, O.J. ja J. Tirole, 2008, The Joint Design of Unemployment Insurance and Employment Protection: A First Pass. *JEEA*, Vol. 6, No. 1, s. 45-77.
- Bovenberg, A.L., Hansen, M.I. ja Sørensen, P.B., 2007, Individual accounts and the life-cycle approach to social insurance. Mimeo.
- Bovenberg, A.L., Hansen, M.I. ja Sørensen, P.B., 2008, Individual savings accounts for social insurance: rationale and alternative designs. *International Tax and Public Finance*, Vol. 15, 2008.
- Brown, A.J.G., J. M. Orszag ja D.J. Snower, 2007, Unemployment Accounts and Employment Incentives. Kiel Working Paper No. 1274.
- Chetty, R. 2008, Moral Hazard versus Liquidity and Optimal Unemployment Insurance. *Journal of Political Economy*, 2008, vol. 116, no. 2.
- Chia, N. ja Chui, A.K.C., 2005, Medical savings accounts in Singapore: how much is adequate? *Journal of Health Economics*, Elsevier, vol. 24(5), pages 855-875, September.
- Danish Economic Council, 2005, *Dansk Økonomi, Förår 2005*. Copenhagen.
- Engen, E.M. ja J. Gruber, 2001, Unemployment Insurance and Precautionary Saving, *Journal of Monetary Economics*, 2001, vol. 47, 545-579.
- Feldstein, M. ja D. Altman, 1998, Unemployment insurance savings accounts. NBER Working Paper No. 6860.
- Fölster, S. (1998): Social Insurance Based on Personal Savings Accounts: A Possible Reform Strategy for Overburdened Welfare States? *European Economy*, 81-100.
- Gleckman, H., 2008, How Can We Improve Long-Term Care Financing? Center for Retirement Research at Boston College, Brief, June 2008, Number 8-8.
- Hansson, L. ja Färm, K., 2002, Kompetenskonton – den första utvärderingen. *Svenska Näringsliv*, Mars 2002.
- Hanvoravongchai, P., 2002, Medical Savings Accounts: Lessons Learned from International Experience. EIP/HFS/PHF Discussion Paper No. 52., World Health Organization.
- Hakola, T. ja N. Määttä, 2007, Eläkeuudistuksen vaikutus eläkkeelle siirtymiseen ja eläkkeisiin – arviointia stokastisella elinkaarimallilla. *ETLA B 226 ja ETK:n tutkimuksia 2007/1*.
- Hakola, T. ja N. Määttä, 2009, Pension system, unemployment insurance and employment at older ages in Finland. *Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 2/2009*.

Hurley, J., G. E. Guindon, V. Rynard and S. Morgan, 2008, Publicly Funded Medical Savings Accounts: Expenditure and Distributional Impacts in Ontario, Canada. *Health Economics* 17: 1129–1151.

Häkkinen, U. (2005): The Impact of Finnish Health Sector Reforms. *Stakes Discussion Papers*, 2/2005.

Karni, E., 1999, Optimal Unemployment Insurance: A Survey, *Southern Economic Journal*, 66(2), 442-465.

KFF, 2008, Employer Health Benefits, <http://ehbs.kff.org/pdf/7790.pdf>

Kock, U. ja F.A.C. den Butter, 2001, Can individual unemployment savings accounts resolve Okun's equity-efficiency trade-off? *Alert Research Memorandum* 2001-26.

Krueger, A.B. ja Meyer, B.D., 2002, Labor supply effects of social insurance. *Teoksessa Handbook of Public Economics*, vol. 4, A. Auerbach and M. Feldstein (toim.), s. 2327-92. Amsterdam: North-Holland.

Lassila, J. ja Valkonen, T. (1998): Globaalistuminen ja hyvinvointivaltion rahoitus. *ETLA B* 148 ja *Sitra* 212.

Lassila, J. ja Valkonen, T., 2007, The Finnish Pension Reform of 2005. *Geneva Papers on Risk and Insurance – Issues and Practice*, Vol. 32, s. 75-94.

Ministry of Labor and Social Security, 2007, Implementation of Basic Medical Insurance for Urban Residents. [http://en.chinagate.com.cn/reports/2007-08/28/content\\_8756817.htm](http://en.chinagate.com.cn/reports/2007-08/28/content_8756817.htm)

de Mooij, R.A., 2004, Towards efficient unemployment insurance in the Netherlands. *CPB Memorandum* no. 100.

Orszag J. M. ja D.J. Snower, 1998, From unemployment benefits to unemployment support accounts, *Mimeo*.

Pekurinen, M. (2007): Terveysturvituksen menoihin vaikuttaminen rahoitusjärjestelmää kehittämällä. *Valtioneuvoston kanslian julkaisuja* 4/2007.

Røed, K., P. Jensen ja A. Thoursie, 2007, Unemployment duration and unemployment insurance: a comparative analysis based on Scandinavian micro data. *Oxford Economic Papers* 2008 60(2):254-274.

Shearer, G., 2004, Commentary - Defined Contribution Health Plans: Attracting the Healthy and Well-Off. *HSR: Health Services Research* 39:4, Part II.

Schreyögg, J., 2004, Demographic Development and Moral Hazard: Health Insurance with Medical Savings Accounts. *Geneva Papers on Risk and Insurance: Issues and Practice*, Vol. 29, No. 4, pp. 689-704, October 2004.

Sociaal Economische Raad Nederland (SERN), 1997, "Werken aan Zekerheid I", 97/5, s. 269-272.

- Soininvaara, O. (2005), "Jokaiselle oma terveystili", Suomen Kuvalehti 38/2005.
- SOU (2000:51): Individuellt Kompetenssparande, IKS – en stimulans för det livslånga lärandet.
- Stiglitz, J. E. ja Yun, J., 2005, Integration of unemployment insurance with retirement insurance. *Journal of Public Economics*, 89, 2037-206.
- Uusitalo, R. ja J. Verho 2007, The effects of unemployment benefits on re-employment rates: evidence from the Finnish UI-benefit reform. *FAU Working Papers 2007:21*.
- Valentini, F., 2008, Unemployment Insurance Savings Accounts: An Overview. *ETLA Discussion Papers no. 1136*.
- Vasselle A., 2008, Rapport d'information sur la prise en charge de la dépendance et la création du cinquième risque. Rapport au Sénat, annexe au procès verbal de la séance du 8 juillet 2008.
- Vodopivec, M. ja T. Rejec, 2002, Unemployment insurance savings accounts: simulation results for Estonia. Mimeo. The World Bank.
- Vodopivec, M. (2008): How Viable Are Unemployment Insurance Savings Accounts: Simulation Results for Slovenia. *IZA DP No. 3438*.
- Westerhout, E.W. M.T., 2006, Does Ageing Call for a Reform of the Health Care Sector? *CESifo Economic Studies*, Vol. 52, 1/2006, 1–31.
- Yi, Y., Maynard, A., Liu, G., Xiong, X. ja Lin, F., 2005, Equity in Health Care Financing: Evaluation of the Current Urban Employee Health Insurance Reform in China. *Journal of the Asia Pacific Economy*, Volume 10, Number 4, Number 4/2005, pp. 506-527(22).