



SOSIAALITILIT

Manufacturing 4.0 Strategies for Social Policy Adoption
<https://blogs.helsinki.fi/manufacturing/>



Tämän tutkimuksen on rahoittanut Strategisen tutkimuksen neuvoston rahoittama Manufacturing 4.0 -hanke (313393).

PowerPoint-esitys perustuu Yhteiskuntapolitiikka -lehdessä julkaistuun artikkeliin:

Peltoniemi, Johanna (2020) Valtion kassasta omaan tiliin. Sosiaalilitit sosiaaliturvauudistuksessa. *Yhteiskuntapolitiikka* 85:1, 90-97.

<http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe202002115161>



SISÄLLYS

- Kolme keskeistä asiaa
- Sosiaalilisuppilo
- Taustaa
- Tarkastelun kohteena elämänkaari
- Sosiaalitili
 - Vähän käytännön kokemusta tai soveltuvaa tutkimusta
 - Moraalikato
 - Käytössä kolmenlaisia tilejä: työttömyystilit, sosiaali- ja terveydenhuollon tilit, koulutustilit
- Sosiaalilien vahvuudet ja heikkoudet
- Yhteenveto
- Kirjallisuutta

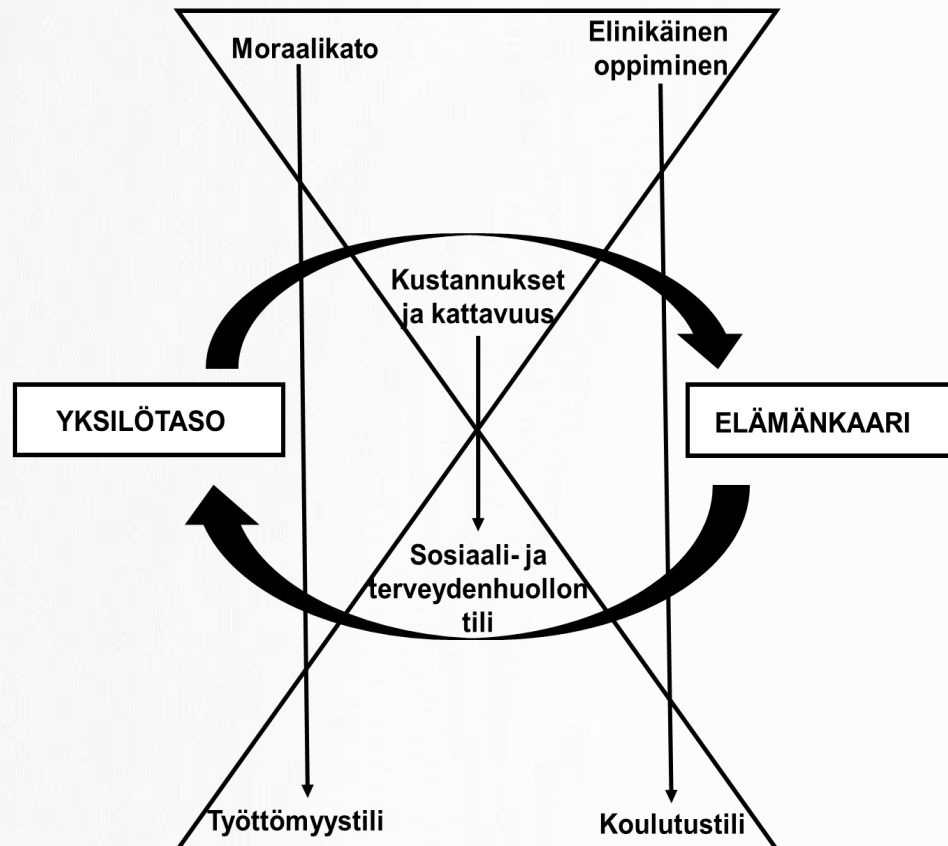


HYVINVOINTIPALVELUJEN RAHOITTAMINEN SOSIAALITILEILLÄ: KOLME KESKEISTÄ ASIAA

1. Ainoastaan 20-25 % elämänkaaren kaikista tulonsiirroista tapahtuu yksilöiden välillä. 75-80 % tulonsiirroista tasoittaa tuloja yksilön elämän eri vaiheissa. Sosiaalitilin lähtökohtana on yksilön elämänkaari -näkökulma
2. Sosiaalitilien selkeä vahvuus on siinä, että niitä voidaan ottaa käyttöön myös yksittäin: Työttömyystili ja koulutustili vaikuttavat soveltuvan varsin hyvin pohjoismaiseen malliin
3. Terveystili ei sovellu pohjoismaiseen hyvinvointivaltioon



SOSIAALITILI



Sosiaalilisupilo (Peltoniemi 2020, 95)

- Sosiaalitimallilla pyritään vastaamaan useisiin erilaisiin sosiaaliturvan kysymyksiin.
- Sosiaaliturvan eri osa-alueilla on kullakin omat ongelma-alueensa: Työttömyysetuuksiin liittyy suurentunut moraalikadon riski, sosiaali- ja terveydenhuollossa kustannukset ja kattavuus ajautuvat herkästi epätasapainoon, nykymalliset opiskelutuet ja -etuudet eivät tue elinikäisen oppimisen tavoitetta.
- Tilimallia tarkastellaan koko elämänkaaren mittaisena, yksilötasolla mikä eroaa erityisesti pohjoismaisen hyvinvointivaltiomallin universaalista sosiaaliturvasta.
- Sosiaalitimallia ei ole mielekäästä tarkastella yhtenä kokonaisuutena vaan ennemminkin osiensa summana.



TAUSTAA

- Globalisaatio, väestön ikääntyminen ja teknologisen kehityksen aiheuttama rakennemuutos haastavat hyvinvointivaltioiden sosiaaliturvan.
- Työelämä on entistä epävakampi: työurat sirpalemaisempia ja pätkätyöllisyys yleisempää, perinteisiä työpaikkoja korvautuu innovaatiopohjaisten alojen työvoiman kysynnän lisääntymisellä, digitalisaatio korvaa ja täydentää ihmistyötä.



- EU:n jäsenmaiden keskimääräinen automaatoriski 54 %, Yhdysvalloissa 47 %. Suomessa yli kolmannes työpaikoista on suuressa automaatoriskissä (Pulkka 2016)
- Globaalitalouden muutos lisää yksilötasolla toimeentulon riskejä, jolloin myös hyvinvointivaltioiden mahdollisuudet taata sosiaaliturva heikkenee
- Useissa maissa on suuriakin väestönosia, jotka eivät ole riittävän sosiaaliturvan tai terveydenhuollon piirissä (ks. esim. Bovenberg ym. 2006; Fölster ym. 2003b)
- Perinteisesti ratkaisuna on nähty joko vähentää tai heikentää palveluita, korottaa käyttömaksuja tai veroja
- Sosiaalilitit on esitetty vaihtoehtona nykymallisille tulonsiirroille



TARKASTELEN KOHTEENA ELÄMÄNKAARI

- Hyvinvointivaltioissa sosiaaliturva toteutetaan verotuksella tehtävin tulonsiirroin suurituloisilta pienempituloisille
- Silti ainoastaan 20–25 prosenttia elämänkaaren kaikista tulonsiirroista tapahtuu yksilöiden välillä. 75–80 prosenttia tulonsiirroista tasoittaa tuloja yksilön elämän eri vaiheissa
- Yksilön elämänkaaren keskimääräiset tulot jakautuvat vuosittaisia tuloja tasaisemmin. **Merkittävä osa verotuloista jää veronmaksajalle itselleen, eri elämäntilanteesta toiseen**
- Onkin keskeistä tarkastella sosiaaliturvaa koko elämänkaaren näkökulmasta, mikä on varsin yleinen perustelu sosiaalituloille



SOSIAALITILI

- Verotulot ja etuudet on mahdollista kytkeä yksilötasolle
 - henkilökohtaiset tilit, ”säästötilit”
- Sosiaalitilien perusajatus: verotuksella tehtävien tulonsiirtojen sijaan yksilöt ”säästävät” omalle henkilökohtaiselle tililleen, josta heidän sosiaaliturvansa maksetaan
- Maksut voivat korvata jossain määrin veroja



- Sosiaalilitit ovat käytännössä tavallisia säästötilejä kahdella poikkeuksella:
 1. sosiaalitileiltä nostaminen on rajoitettua
 2. sosiaalitileihin liittyy jonkinasteinen redistribuutiotoiminto, jolloin myös alhaisemman tilisaldon omaava henkilö säilyttää tietyn tasoisen sosiaaliturvan (ks.esim. Bovenberg ym; 2008; Fölster ym. 2003b)
- Tilijärjestelmä ei ole uusi innovaatio...
 - Eläkejärjestelmät usein tässä muodossa (maksuperusteiset tilit, NDC)
 - Opintolainajärjestelmä

... mutta kuitenkin vasta vähän käytännön kokemusta



KUITENKIN VIELÄ VÄHÄN KÄYTÄNNÖN KOKEMUSTA...

- Vähäisten käytännön kokemusten lisäksi ongelmana on nähty se, että sosiaalilitit ovat olleet vasta kohtuullisen lyhyen aikaa käytössä
- Tilien toimintaa on kuitenkin simuloitu sosiaaliturvan piirteet omaavien tulonjakomallien avulla
- Sosiaalitilien pitkän aikavälin tulonjakovaikutuksia voidaankin paremmin ymmärtää sitä mukaa kun aineistoja vähitellen karttuu



...TAI SOVELTUVA A TUTKIMUSTA

- Sosiaalitilejä on aiemmin tutkittu laajemmin lähinnä angloamerikkalaisessa kirjallisuudessa, ja simulaatiota on tehty erityisesti pohjoismaisten hyvinvointivaltioiden ja universaalien sosiaaliturvan ulkopuolella (ks. esim. Feldstein & Altman 1998; Vodopivec 2008; Vodopivec & Rejec 2002)
- Pohjoismaissa tehty ainoastaan muutamia simulaatioita, Ruotsissa (Fölster ym. 2003a) ja Tanskassa (Bovenberg 2006)
- Angloamerikkalaisessa kirjallisuudessa hyvinvointivaltio ymmärretään keinona lieventää köyhyyttä – soveltuvatko tutkimustulokset pohjoismaisen mallin maihin?



MORAL HAZARD ELI MORAALIKATO

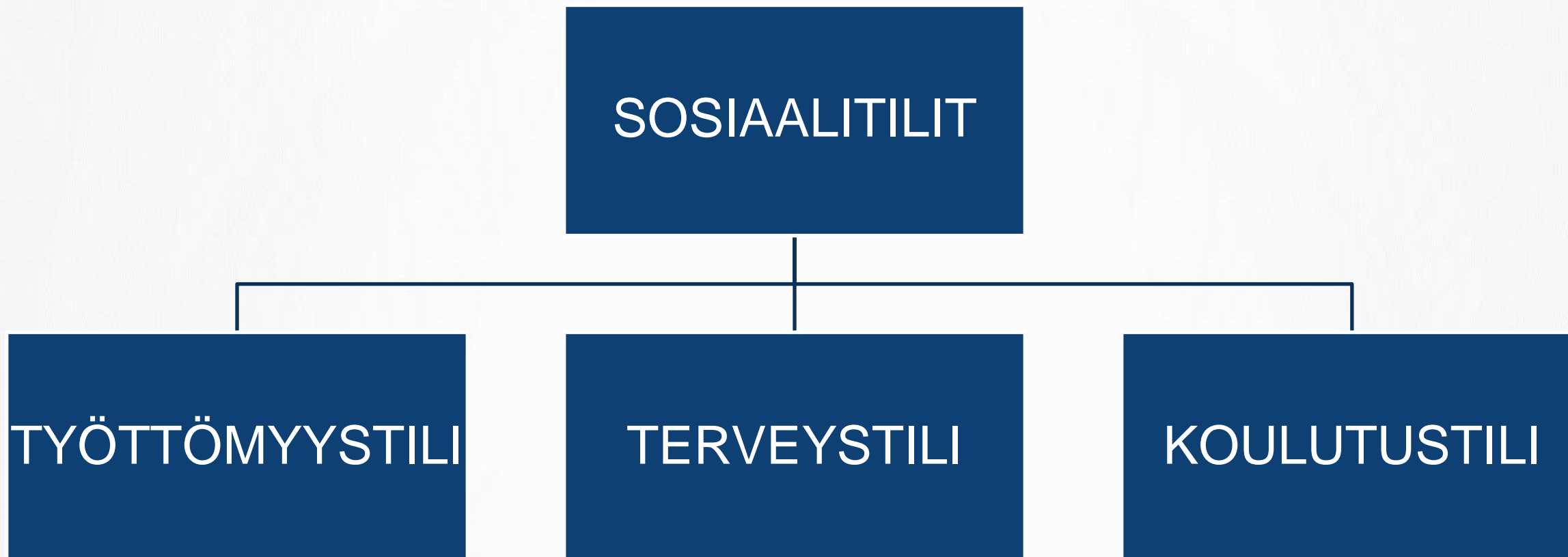
- Moraalikadoksi kutsutaan ilmiötä, jossa riskinotto kasvaa silloin kun osan kuluista voi maksattaa toisella
- Moraalikato näkyy samanlaisena yksityisissä vakuutuksissa ja sosiaaliturvassa: riski kasvaa, koska vakuutettu muuttaa käyttäytymistään, kun on vakuutusturva. Lisäksi yksityinen varautuminen vähenee
- Tulonsiirtomallit luovat usein moraalikatoa: veronmaksajilla ei välttämättä ole motiivia vähentää riippuvaisuuttaan tulonsiirroista
- Moraalikadon käsite yhdistetään usein työttömyysturvaan ja -etuuksiin; voi vähentää työttömien kannustinta etsiä töitä tai pysyä työllistettynä
- Toisaalta etuuksia saatetaan käyttää väärin tilanteissa, joissa sosiaaliturvan tarvetta on vaikea todentaa



- Moraalikatoon voi vaikuttaa liittämällä etuihin ja korvauksiin omavastuu
- Sosiaaliturvan omavastuiden lisääminen on mahdollista henkilökohtaisten tilien avulla (Lassila & Valkonen 2009; Bovenberg ym. 2008)
- Oletus on, että sosiaalilitilit voisivat saada yhä suuremman joukon kokemaan kannustimet riittäviksi perinteisiin veropohjaisiin järjestelmiin verrattuna
- Järjestelmän läpinäkyvyys lisääntyy



KÄYTÖSSÄ KOLMENLAISIA TILEJÄ:





TYÖTTÖMYYSTILIT

- Ajatus työttömyysturvan järjestämisestä henkilökohtaisin tilein esiintyi laajemmin kansainvälisessä kirjallisuudessa vuosituhanen vaihteessa
- Työttömyystilit perustuvat usein maksuperustaisen eläkejärjestelmän variantteihin
- Tutkittu sekä teoreettisilla malleilla että simulaatioilla
- Työttömyystilimallia pohdittu, kokeiltu tai tutkittu esim. Hollannissa, Ruotsissa, Yhdysvalloissa, Tanskassa ja Saksassa
- Sovelluksia työttömyystileistä lisäksi useassa Latinalaisen Amerikan maassa (mm. Argentiina, Brasilia, Chile, Ecuador, Kolumbia, Peru ja Uruguay)



- Työntekijä siirtää osan palkastaan erilliselle työttömyystilille
- Kulut voidaan jakaa myös työntekijän ja työnantajan kesken
- Jos työntekijä jää työttömäksi, hän nostaa tililtä työttömyysetuuden. Mikäli tilin kate ei riitä, valtio lainaa tarvittavan summan
- Eläkeiän kynnyksellä työntekijä nostaa tilille kertyneet varat tai vaihtoehtoisesti korottaa omaa eläkettään vastaavalla summalla
- Mikäli tilin saldo on eläkkeelle jäätäessä negatiivinen, antaa valtio anteeksi eläkkeelle jäävän työttömyystilin velat. Suurimmalla osalla tilin saldo on positiivinen. Negatiivinen saldo on vain n. 5 % kohdalla (Feldstein & Altman, 1998)



- Teoreettisten mallien mukaan tilimalli voi tuottaa samalla veroasteella alhaisemman työttömyyden korkean työttömyyden maissa kuin työttömyysvakuutusjärjestelmä. Niissä työttömyys voisi vähentyä jopa 34-51 prosenttia
- Simulaatioiden tuottamat tulokset eivät kuitenkaan ole yhtä rohkaisevia. Hyödyt riippuvat siitä, kuinka keskittynyt elinkaaren aikainen työttömyysriski on väestössä tietyille yksilöille
- Työttömyystili muuttaa tulonjakoa suurituloisten hyväksi verrattuna työttömyysvakuutukseen (ks. esim. Vodopivec & Rejec 2002; Lassila & Valkonen 2009)



SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLON TILIT

- Tällä hetkellä käytössä erimuotoisina Singaporessa, Yhdysvalloissa, Kiinassa ja käyttönotosta keskusteltu mm. Australiassa, Kanadassa ja joissain Länsi-Euroopan maissa (Lassila & Valkonen 2009; Erhola ym. 2019).
- Kaksi osaa:
 - 1) Yhteinen kassa
 - Suuret ja usein toistuvat menot rahoitetaan, perustuu vakuutusmaksuihin tai verorahoitukseen
 - 2) Henkilökohtainen terveystili
 - Rahoitetaan palkkasummasidonnaisilla maksuilla
 - Keskeinen ajatus omavastuun lisääminen, terveyden kannalta riskialttiin käyttäytymisen ja palvelujen vähemmän tarpeellisen käytön vähentäminen
- Terveystileissä korostuu säästötavoite: elämänkaaren aikaiset tulot saadaan suurelta osin ennen eläkeikää ja terveismenoista valtaosa syntyy vasta lähellä kuolemaa.



- Omarahoitusosuus vähentää yhteiskunnan osuutta ja julkisen sektorin terveydenhuoltomenoja
- Sukupolvien väliset tulonsiirrot jäävät pienemmiksi
- Jos sairaanhoitojärjestelmä ei tue säästötavoitetta, terveystilien kyky tuoda merkittävästi kustannussäästöjä jää vähäiseksi
- Jos hoitovalinnat tekee tuottaja eikä asiakas, asiakkaan moraalikadon merkitys pieni
- Jos oikea-aikainen sairaudenhoito jää toteutumatta ja palveluja käytetään vasta pakon edessä, vaikutus kansanterveyteen ja menoihin negatiivinen
- Kiinassa ja Singaporessa palvelumahdollisuuksia jouduttu rajaamaan
- Mahdollisuudet ennaltaehkäisevään terveydenhuoltoon?
- Eriarvoisuuden lisääntyminen: vähätuloisten terveys usein huonompi ja mahdollisuudet säästää tilille rahaa heikommat



KOULUTUSTILIT

- Pyrkimys ratkaista elinikäisen oppimisen tuomia haasteita: lisä- tai uudelleen koulutus työuran aikana
- Työnantajien asenne koulutuksen rahoittamiseen ei vastaa yhteiskunnan näkökulmasta optimaalista tasoa eikä opintotuki- tai opintolainajärjestelmällä ole mahdollista rahoittaa työelämässä olevan aikuisen kustannuksia
- Tavoite elintason turvaaminen, ei moraalikadon vähentäminen (vrt. työttömyys- ja terveystilit)
- Työntekijä ja työnantaja yhdessä kontribuoivat henkilökohtaiselle säästötilille
- Tilitalletukset verovapaita ja säästöjä voi käyttää opintojen rahoittamiseen sekä toimeentulon turvaamiseen opintojen aikana
- Koulutustili tyhjennetään eläkeiässä tai subventoidaan eläkettä (vrt. työttömyystili)



SOSIAALITILIEN VAHVUUDET...

+ Kannustimet

- Yhä suurempi joukko voi kokea kannustimet riittäviksi perinteisiin rahoitusmalleihin verrattuna

+ Lisääntynyt läpinäkyvyys

- Verojen, maksujen ja saatujen etuuksien keskinäissuhteen selkeys

+ Joustavuus

+ Rohkaisee kuluttajia säästämään omien menojensa varalta

+ Oma rahoitus vähentää yhteiskunnan osuutta

+ Sukupolvien väliset tulonsiirrot pienemmiksi



...JA HEIKKOUDET

- Eriarvoisuuden lisääntyminen
 - Vähätuloisten terveys huonompi ja mahdollisuudet kerätä tilille rahaa heikommat. Työttömyystilimalli muuttaa tulonjakoa suurituloisten hyväksi.
- Naiset, työttömät ja vähätuloiset muita heikommassa asemassa
- Terveystilien heikko kyky alentaa kustannuksia merkittävästi
 - Alhaisia menoja selittää valtion kontrolli, palvelutarjonnan rajoitukset ja säädelty hinnoittelu
- Terveystilien kohdalla moraalikadolla ei merkitystä (asiakas ei tee hoitovalintoja)
- Vaikutus kansanterveyteen negatiivinen, mikäli palveluja käytetään vasta sitten kun on aivan pakko hakeutua hoitoon
- Pelkkä kysynnän säätely ei riitä hillitsemään kustannuksia
 - Kiinassa ja Singaporessa rajoitettu myös tarjolla olevia palveluja



YHTEENVETO

- Sosiaalitimallin ei ole täydellinen. Sosiaalioleilla voidaan ratkaista joitakin sosiaaliturvassa esiintyviä ongelmia
- Toisaalta sosiaalioleiden heikkoudet ovat merkittäviä – erityisesti terveystileihin liittyy ongelmia
- Pohjoismaisen hyvinvointivaltion kyky köyhyyden vähentämisessä verrattain korkea ja tasa-arvoiset mahdollisuudet on tulkittu ennemmin sosiaalisenä investointina kuin köyhyyspolitiikkana
- Suomalaisen sosiaaliturvan näkökulmasta erityisesti työttömyys- ja koulutustileillä on selkeitä vahvuuksia



- Sosiaali- ja terveystileissä on tutkimustiedon perusteella enemmän heikkouksia kuin vahvuuksia.
- Terveystilit eivät vaikuta soveltuvan pohjoismaiseen hyvinvointivaltioon
- Sosiaalilien selkeä vahvuus on siinä, että niitä voidaan ottaa käyttöön myös yksittäin
- Sosiaalilit saattaisivat toimia osana sosiaaliturvan uudistusta, mutta tämän todentaminen vaatii vielä laajempaa usean maan käsittävää vertailevaa tutkimusta ja soveltuvia simulaatiotutkimuksia



KIRJALLISUUTTA

Barr, M. D. (2001) 'Medical savings accounts in Singapore: a critical inquiry.', *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 26.

Bovenberg, A. L., Hansen, M. I. & Sørensen, P. B. (2008) 'Individual savings accounts for social insurance: rationale and alternative designs', *International Tax and Public Finance*, 15, 67-86.

Bovenberg, L., Hansen, M. & Sorensen, P. (2006) 'Individual Accounts and the Life-Cycle Approach to Social Insurance ', *EPRU Working Paper Series*. Economic Policy Research Unit (EPRU), University of Copenhagen.

Brown, A. J. G., Orszag, J. M. & Snower, D. J. (2008) 'Unemployment accounts and employment incentives', *European Journal of Political Economy*, 24, 587-604.

Erhola, M. & Herrala, J. & Hiilamo, H. (2019) Syteen vai soteen asiantuntijoiden avulla. *Yhteiskuntapolitiikka* 84 (2), 226–31.

Feldstein, M. & Altman, D. (1998) 'Unemployment Insurance Saving Accounts', *Working Paper*. Cambridge, National Bureau of Economic Research.

Fölster, S., Gidehag, R., Orszag, J. M. & Snower, D. (2003a) 'Assessing the Effect of Introducing Welfare Accounts in Sweden', In Andersen, T. B. & Molander, P. (eds) *Alternatives for Welfare Policy*. Cambridge University Press.

Fölster, S., Gidehag, R., Orszag, M. & Snower, D. (2003b) 'Health Accounts and other Welfare Accounts', *CESifo DICE Report*, 2003.

Garner, H. (2016) 'Compte personnel d'activité. Synthèse des débats ', France Stratégie.

Hanvoravongchai, P. (2002) 'Medical Savings Accounts: Lessons Learned from International Experience', *EIP/HFS/PHF Discussion Paper*. World Health Organization.

Julkunen, R. (2017) Muuttuvat hyvinvointivaltiot. Eurooppalaiset hyvinvointivaltiot reformoitavina. *SoPhi* 137. Jyväskylä: University of Jyväskylä.

Korpi, W. & Palme, J. (1998) The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries. *American Sociological Review* 63 (5), 661–687.

Korpi, W. & Palme, J. (1999) Robin Hood, Matteus eller strikt likhet? En jämförande studie av välfärdsstatens institutioner och strategier för att minska ojämlikhet och fattigdom i västländerna, *Sociologisk forskning* 36 (1), 53–92.

Kujala, A. & Danielsbacka, M. (2015) Hyvinvointivaltion loppu: Vallanpitäjät, kansa ja vastavuoroisuus. Helsinki: Tammi.



Lassila, J. & Valkonen, T. (2009) 'Sosiaalililit ja moraalikato', *Discussion papers*. Helsinki, The Research Institute of the Finnish Economy.

Lepomäki, E. (2018) Vapauden voitto. Helsinki: Otava.

Mukkila, S., Ilmakunnas, I., Moisio, P. & Saikkonen, P. (2019) Köyhyys ja perusturvan riittävyys. Teoksessa Kestilä, L. & Karvonen, S. (toim.) Suomalaisten hyvinvointi 2018. Helsinki: Terveystieteiden tutkimuskeskus.

Orszag, J. M. & Snower, D. (2002) 'From Unemployment Benefits to Unemployment Accounts', *IZA Discussion Paper*. Bonn, The Institute of the Study of Labor (IZA).

Peltoniemi, J. (2020) Valtionkassasta omaan tiliin. Sosiaalililit sosiaaliturvauudistuksessa. *Yhteiskuntapolitiikka* 85:1, 90-97.

Pulkka, V.-V. (2016) 2030-luvun sosiaalipolitiikka. Kelan tutkimusblogi. <https://tutkimusblogi.kela.fi/arkisto/3256> (luettu 21.1.2021).

Sallila, S. (2005) Hyvinvointivaltio ja markkinat. *Yhteiskuntapolitiikka* 70 (6), 593–609.

Schreyögg, J. (2004) 'Demographic Development and Moral Hazard: Health Insurance with Medical Savings Accounts', *The Geneva Papers on Risk and Insurance - Issues and Practice*, 29, 689-704.

Stiglitz, J. & Yun, J. (2002) 'Integration of Unemployment Insurance with Retirement Insurance', *National Bureau of Economic Research Working Paper Series*, 9199.

Uusitalo, H. (1985) Redistribution and equality in the welfare state: An effort to interpret the major findings of research on the redistributive effects of the welfare state. *European Sociological Review* 1 (2), 163–176.

Vaalavuo, M. (2011) Towards an improved measure of income inequality: the impact of public services on income distribution: an international comparison. Doctoral dissertation, Florence: European University Institute.

Vodopivec, M. (2008) 'How Viable Are Unemployment Insurance Savings Accounts: Simulation Results for Slovenia', *IZA Discussion Paper Series*. The Institute for the Study of Labor (IZA).

Vodopivec, M. & Rejec, T. (2002) 'Unemployment Insurance Savings Accounts: Simulation Results for Estonia', The World Bank.