Muistio • Brief 32 • 21.4.2015
ISSN-L 2323-2463, ISSN 2323-2463

**ETLA Muistiot** tarjoavat ajankohtaista tutkimustietoa polttavista yhteiskunnallisista kysymyksistä.
www.etla.fi » julkaisut » muistiot
ETLA • Elinkeinoelämän tutkimuslaitos

**ETLA Briefs** provide timely research-based information on pressing societal issues.
www.etla.fi » publications » briefs
ETLA • The Research Institute of the Finnish Economy

# Tilimallissa on ideaa

**Niku Määttänen** on ETLAn tutkimusjohtaja (niku.maattanen@etla.fi).

Muistio liittyy TT-säätiön rahoittamaan tutkimukseen ”Omavastuu työttömyysvakuutukseen”.

Suositeltava lähdeviittaus tähän muistioon: Määttänen, Niku (21.4.2015). ”Tilimallissa on ideaa”. ETLA Muistio No 32. http://pub.etla.fi/ETLA-Muistio-Brief-32.pdf

*Työttömyysturva suojaa työntekijöitä työmarkkinoihin väistämättä liittyvältä epävarmuudelta. Toisaalta työttömyysturva vähentää työllisyyttä heikentämällä työttömän kannustimia etsiä ja vastaanottaa uutta työtä. Ns. työttömyystilejä on esitetty keinoksi parantaa työntarjonnan kannustimia työttömyysturvasta tinkimättä. Tilimallissa etuudet rahoitetaan omalta tililtä. Tilimalli on sitä toimivampi mitä tasaisemmin elinkaarityöttömyys, eli koko elinkaaren aikaisten työttömyyskuukausien lukumäärä, on jakautunut ihmisten kesken. Suomessa työttömyyskuukaudet keskittyvät melko pienelle joukolle ihmisiä. Nykyisen työttömyysturvan ainakin osittainen korvaaminen tilimallilla on siitä huolimatta harkitsemisen arvoinen mahdollisuus. Työttömyystilin toimivuutta voitaisiin edelleen parantaa liittämällä siihen muitakin tulonsiirtoja, kuten eläkkeitä tai opintotukea.*

## Työttömyysturvaan liittyy samoja ongelmia kuin muihinkin vakuutuksiin

Työttömyysturvan yksi tavoite on turvata työttömäksi jääneen työntekijän välitön rahantarve. Lisäksi työttömyysturva tarjoaa vakuutuksen sitä vastaan, että yksilö on elämänsä aikana poikkeuksellisen usein työttömänä. Samalla se tasoittaa koko elinkaaren aikaisia kulutusmahdollisuuksia yksilöiden kesken.

Työttömyysturvan ongelmat liittyvät siihen, että sen olemassaolo vaikuttaa työntarjontaan liittyviin kannustimiin. Työttömyyskorvaus vähentää työntekijän kustannuksia työttömäksi joutumisesta ja työttömänä pysymisestä. Samalla työttömyysturvan rahoittamiseksi peritävät palkkaperusteiset verot tai maksut vähentävät työnteosta saatavaa korvausta. Siksi työttömyysturva kasvattaa työttömyyttä. Suomessa työttömyysturvan kannustinvaikutuksia ovat tutkineet empiirisesti ainakin Uusitalo ja Verho (2010).

Samanlainen ilmiö näkyy myös muussa sosiaaliturvassa ja yksityisissä vakuutuksissa. On yksilöiden kannalta rationaalista vähentää vahingon estämiseksi tehtyjä ponnisteluita, jos muut korvaavat valtaosan vahingoista.

## Tilimallilla voidaan parantaa kannustimia

Työntarjonnan kannustimia voidaan yrittää parantaa ainakin jonkin verran järjestämällä työttömyysturva niin kutsutun tilimallin avulla.[1] Tilimallissa jokaisella kansalaisella on oma tili, jolle hän maksaa osan palkkatuloistaan ja jolta hän nostaa työttömyyskorvaukset. Jos työttömyysjaksoja on usein tai ne ovat pitkiä, tilille todennäköisesti kertyy velkaa. Velan saa anteeksi jäädessään eläkkeelle. Toisaalta, jos työttömyysjaksoja on harvoin ja ne ovat lyhyitä, tilille kertyy rahaa, jonka saa nostaa eläkkeelle jäädessään. Positiiviset tilisaldot voidaan muuttaa myös kuukausittain maksettavaksi lisäeläkkeeksi.

Tilimallissa 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 oletettavasti koetaan säästämisenä, eikä niinkään veroina, siltä osin kuin niiden odotetaan kasvatta-

van eläkkeelle jäätäessä tililtä nostettavissa olevaa rahamäärää. Sekin parantaa työnteon kannustimia verrattuna tavanomaiseen työttömyysturvajärjestelmään.

Edellä kuvatut positiiviset kannustevaikutukset koskevat kuitenkin vain niitä yksilöitä, jotka uskovat päätyvänsä positiiviseen tilin saldoon työuransa lopulla. Ne työntekijät, jotka odottavat tilinsä päätyvän velan puolelle, kohtaavat samat etuuksien saamiseen ja maksujen veroluonteisuuteen liittyvät kannustinongelmat kuin nykyisessä järjestelmässä. Jos tilin saldo on joka tapauksessa negatiivinen eläkkeelle siirryttäessä, työttömyyskorvaus ei vähennä rahasummaa, jonka tililtä lopulta saa. Vastaavasti myöskään tilille suoritettavat maksut eivät tällöin jää maksajalle itselleen.

## Tilimallin hyödyllisyys riippuu elinkaarittyöttömyyden jakautumisesta

Tilimalliin siirtyminen ei kuitenkaan ole välttämättä itsensä rahoittava uudistus. Tämä johtuu siitä, että se synnyttää uuden tulonsiirron niille, jotka päätyvät työuransa lopussa positiiviseen saldoon. Positiivisten tilisaldojen rahoittaminen saattaa edellyttää, että veroja tai maksuja joudutaan korottamaan tai etuuksia leikkaamaan. Tällöin uudistus helposti synnyttää hyvinvointitappioita erityisesti niille yksilöille, jotka päätyvät negatiiviseen saldoon.

On kuitenkin mahdollista, että tilimalliin siirtyminen kasvattaa työllisyyttä ja sitä kautta verotuloja niin paljon, että positiivisten tilisaldojen synnyttämät lisäeläkkeet voidaan rahoittaa ilman, että veroja tai maksuja tarvitsee korottaa tai työttömyysetuuksia pienentää. Tällöin tilimalliin siirtyminen kasvattaa monien ihmisten elintasoa ilman, että yhdenkään ihmisen taloudellinen tilanne ainakaan heikkenee.

Työttömyysturva on järjestetty selkeästi tilimallin avulla tiettävästi vain yhdessä maassa, eli Chilessä (Valentini, 2008). Singaporessa puolestaan on käytössä laajempi tilimalli, joka kattaa mm. koulutuksen ja terveysvakuutuksen. Valitettavasti nämä maat eivät ole Suomen kannalta kovin relevantteja vertailukohtia jo sen vuoksi, että työttömyysturvan kattavuus ja koko sosiaaliturvajärjestelmä ovat muuten hyvin erilaisia Suomeen verrattuna.

Tilimalliin siirtymisen vaikutuksia on kuitenkin pyritty analysoimaan muissa Pohjoismaissa. Bovenberg ym. (2012) ovat tutkineet tilimallin soveltumista Tanskaan. He tarkastelevat mallia, jossa tililtä rahoitetaan tiettyjen työttömyysturvaetuuksien lisäksi mm. opinto- ja asuntotuki. Heidän tulostensa mukaan tilimalliin siirtyminen olisi todennäköisesti kaikkia ihmisiä hyödyttävä uudistus.

Erilaisia tilimalleja on tarkasteltu myös suomalaisesta näkökulmasta (Lassila ja Valkonen, 2009; Lillrank ym., 2013). Tilimalleista ei kuitenkaan ole tehty tutkimusta, jossa yritettäisiin huolella arvioida jonkin täsmällisesti määritellyn tilimallin vaikutuksia Suomen nykyiseen sosiaaliturvan rahoitukseen verrattuna. Tuoreessa tutkimuksessa (Määttänen ja Salminen, 2015) selvitämme, minkälaisia vaikutuksia olisi uudistuksella, jossa Suomen nykyinen työttömyysturva korvataan tilimallilla. Tarkastelemassamme tilijärjestelmässä kaikki ovat oikeutettuja samanlaisiin työttömyyskorvauksiin kuin nykyisessä järjestelmässä.

Tilimalli on edellä kuvatun kaltainen: Jokaisella on oma tili, jolle yksilöt maksavat osan palkkatuloistaan ja jolta he nostavat työttömyyskorvaukset. Jos tilillä on positiivinen saldo eläkkeelle siirryttäessä, se muutetaan lisäeläkkeeksi. Mahdollisen velan saa anteeksi eläkkeelle siirryttäessä.

Kysymys tilimallin hyödyllisyydestä tiivistyy kysymykseen siitä, minkälaiset fiskaaliset vaikutukset sillä olisi. Jos tilimallin rahoittaminen ei edellytä nykyistä suurempia maksuja ja veroja, sitä voitaneen pitää yksiselitteisesti parempana kuin nykyjärjestelmää. Koska positiiviseen saldoon päätyville maksetaan lisäeläkettä, heidän elinkaaren aikainen nettotulonsa on tilijärjestelmässä suurempi kuin nykyisessä järjestelmässä.

Tilimallin fiskaalinen vaikutus kuitenkin riippuu oleellisesti siitä, miten koko elinkaaren aikainen työttömyys jakautuu eri ihmisten kesken. Yksi ääriesimerkki on maailma, jossa kaikilla on elinkaarensa aikana yhtä monta työttömyyskuukautta ja kaikki ansaitsevat aina yhtä paljon. Tällaisessa tilanteessa työttömyysturva ei jaa lainkaan tuloja uudelleen eri ihmisten välillä. Työttömyysturva pikemminkin vain siirtää tuloja elinkaaren eri ajankohtien välillä sen mukaan, milloin yksilö sattuu olemaan työttömänä. Työttömyysturva voi silti olla hyödyllinen, koska se turvaa rahantarpeen työttö-

myysjaksojen aikana. Tällainen järjestelmä on kuitenkin helppo korvata tilimallilla. Jos tilille suoritettavat maksut asetetaan oikealle tasolle, kaikki yksilöt päätyvät lopulta pieneen positiiviseen saldoon ja näin ollen kaikkien kannustimet tehdä työtä paranevat. Lopputuloksena verotusta voidaan keventää ilman, että työttömyysetuuksia tarvitsee heikentää.

Toisessa ääripäässä on maailma, jossa työttömyysjaksot ovat keskittyneet suhteellisen pienelle osalle ihmisistä. Tällaisessa tilanteessa työttömyysturva jakaa ennen kaikkea tuloja eri ihmisten kesken, eikä tilimalliin siirtyminen välttämättä hyödytä lainkaan. Ne ihmiset, joille työttömyysjaksot pääosin kasautuvat, päätyvät todennäköisesti joka tapauksessa negatiiviseen tilisaldoon. Heidän osaltaan kannustimet eivät siis parane. Toisaalta kannustimien parantuminen muiden osalta ei voi kasvattaa työllisyyttä merkittävästi, koska he ovat jo nykyjärjestelmän puitteissa harvoin työttömänä.

## Elinkaarityöttömyys on jakautunut epätasaisesti

Hyödynnämme Tilastokeskuksen FLEED-aineistoa, joka kattaa hyvin suuren otoksen suomalaisista ja sisältää mm. tiedot työttömyyskorvauksista vuodesta 1988 vuoteen 2010. Yhdistämällä eri kohortteja koskevat tiedot muodostamme ns. synteettisiä elinkaaria, jotka kattavat ikävuodet 17–65. Aineiston kattamalla ajanjaksolla on suuria työttömyysasteen vaihteluja. Aineiston avulla voidaan tarkastella luotettavasti sitä, miten elinkaarityöttömyys on jakautunut koko väestössä. Elinkaarityöttömyydellä tarkoitamme työttömyyskuukausien lukumäärää koko elinkaaren aikana.

Taulukko 1

**Elinkaarityöttömyyskuukausien jakauma koulutusryhmittäin, kuukautta**

| | | *Prosenttipiste* | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | *Keskiarvo* | *10* | *25* | *50* | *90* |
| Kaikki | 50 | 0 | 6 | 27 | 135 |
| *Koulutusaste* | | | | | |
| Peruskoulu | 68 | 0 | 12 | 43 | 176 |
| Keskiaste | 60 | 2 | 12 | 38 | 150 |
| Korkeakoulu | 30 | 0 | 2 | 13 | 82 |

Lähde: Määttänen ja Salminen 2015, taulukko 1.

ETLA

Taulukko 1 kuvaa elinkaarityöttömyyden jakaumaa. Ensimmäinen rivi kuvaa elinkaarityöttömyyden jakaumaa koko aineistossa. Työttömyyskuukausien keskiarvo on 50. Muut sarakkeet kertovat työttömyyskuukausien määrän eri prosenttipisteissä (persentiileissä), kun ihmiset järjestetään elinkaarityöttömyyden kohtaannon mukaan. Esimerkiksi 25 prosenttia suomalaisista on aineiston perusteella koko elinkaarensa aikana alle 6 kuukautta työttömänä ja puolet yksilöistä on korkeintaan 27 kuukautta työttömänä. Osalla ihmisistä (tarkkaan ottaen 13 prosentilla) ei ole lainkaan työttömyyskuukausia. Toisaalta 10 prosenttia ihmisistä on ollut vähintään 135 kuukautta työttömänä. Tämä kertoo siitä, että elinkaarityöttömyys on varsin epätasaisesti jakautunut. Elinkaarityöttömyys vaihtelee myös selvästi koulutusryhmittäin. Korkeasti koulutetut ovat muita selvästi vähemmän työttömänä. Korkeakoulutettujen elinkaarityöttömyyden keskiarvo on aineistossa 30 kuukautta.

## Tilimalliin siirtyminen rahoittaisi ainakin suurelta osin itsensä

Elinkaarityöttömyyden suhteellisen epätasainen jakautuminen tarkoittaa, että tilimalliin siirtyminen ei ole yksiselitteisesti hyvä uudistus. Arvioidaksemme asiaa tarkemmin, laskemme ensin aineiston avulla, miten eri ihmisten työttömyystilit olisivat karttuneet olettaen, että tilimalliin siirtyminen ei lainkaan vaikuta käyttäytymiseen. Jaamme väestön kahteen osaan: niihin, joiden tili päätyy negatiiviseen saldoon, ja niihin, joiden tili päätyy positiiviseen saldoon. Oletamme, että kannustimet paranevat vain niiden osalta, jotka päätyvät positiiviseen saldoon.

Sen jälkeen arvioimme, kuinka paljon tilimalliin siirtyminen parantaa työllistymisen kannustimia positiiviseen saldoon päätyvien osalta. Tarkkaan ottaen arvioimme sitä, kuinka paljon ns. työllistymisveroaste keskimäärin muuttuu. Tämä arvio huomioi mm. sen, kuinka usein positiiviseen saldoon päätyvät ovat työttömänä. Mitä useammin he ovat työttömänä, sitä enemmän tilimalliin siirtyminen parantaa kannustimia.

Tilimalliin siirtymisen fiskaaliset vaikutukset riippuvat lopulta siitä, kuinka paljon työn tar-

jonnan kannustimien paraneminen positiiviseen saldon päätyneiden osalta kasvattaa työllisyyttä ja sitä kautta verotuloja. Voimme laskea, kuinka suuri ns. työllistymisjouston tulisi olla, jotta työllisyyden kasvu riittäisi rahoittamaan tilimallin aiheuttamat lisäkustannukset. Työllistymisjousto kuvaa sitä, kuinka paljon työllisten määrä muuttuu suhteessa työllistymisestä saadun nettotulon muutokseen. Riippuen taustaoletuksista, saamme tulokseksi, että vaadittava työllistymisjousto on luokkaa 0.15–0.20.

Työllistymisjouston suuruutta on empiirisesti arvioitu lukuisissa tutkimuksissa. Joitakin tuloksia on laskettu myös suomalaisesta aineistosta. Arviot kuitenkaan vaihtelevat varsin paljon. Jo sen vuoksi tilimalliin siirtymisen työllisyysvaikutuksia on mahdotonta arvioida kovin tarkasti. Nähdäksemme luotettavimmat empiiriset arviot työllisyysjoustolle ovat välillä 0.1–0.4, vaikka joissakin tutkimuksissa on saatu myös paljon korkeampia estimaatteja.

Tätä taustaa vasten tuloksemme voidaan tulkita niin, että tilimalliin siirtyminen saattaisi hyvinkin olla itsensä rahoittava uudistus. Tällöin se siis hyödyttäisi ainakin suurta osaa ihmisistä, ilman että kenenkään korvaukset vähenevät tai maksut ja verot kiristyvät nykytilanteeseen verrattuna. Samalla on kuitenkin todettava, että läheskään täyttä varmuutta tästä ei ole. On mahdollista, että osa ihmisistä kärsii uudistuksesta taloudellisesti.

## Tilimalli voidaan toteuttaa monella tavalla

Tilimallin toimivuutta voidaan edelleen parantaa monin tavoin. Osoitamme tutkimuksessa esimerkiksi, että pelkästään ansiosidonnaisen työttömyysturvan korvaaminen tilimallilla olisi selvästi todennäköisemmin itsensä rahoittava uudistus. Tämä johtuu siitä, että ansiosidonnaisen työttömyysturvan kattamat työttömyyskuukaudet ovat tasaisemmin jakautuneet kuin kaikki elinkaaren aikaiset työttömyyskuukaudet.

Toinen mahdollisuus olisi yhdistää tilimalli eläkejärjestelmään. Tällöin kannusteita voidaan edelleen parantaa, mikäli hyväksytään se, että negatiivinen tilisaldo vähennetään työeläkkeestä eläkkeelle siirryttäessä. Tällöin on toki väistämätöntä, että osa ihmisistä saa uudistuksen myötä pienemmän eläkkeen. Toisaalta kansaneläke ja takuueläke huolehtivat siitä, että menetykset eivät koske niitä, joilla on pienimmät ansiotulot koko elinkaarensa aikana. Järjestelmän tulonjako-ominaisuuksia olisi myös helppo säätää rajoittamalla sitä, minkä suuruisista eläkkeistä negatiivinen tilisaldo voidaan vähentää. Tällöin voidaan saada elinkaaritulojen osalta hyvätuloiset ihmiset maksamaan itse työttömyysturvansa ja ohjata työttömyysturvan luomat tulonsiirrot vain niille, joilla on pienet elinkaaritulot.

Kolmas mahdollisuus on kattaa tilimallilla työttömyysturvan ja mahdollisesti eläkkeen lisäksi muitakin etuuksia. Esimerkiksi korkeakouluopiskelijoiden opintotukien rahoittaminen samalta tililtä saattaisi lyhentää opiskeluaikoja. Samalla se pienentäisi niitä lisäeläkkeitä, joita tilimalli helposti tuottaa niille, joilla on suhteellisen suuret yhteenlasketut tulot koko elinkaaren aikana. Molemmat vaikutukset olisivat todennäköisesti omiaan tekemään tilimallista vielä houkuttelevamman.

## Johtopäätöksiä

Tilimallit ovat lupaava keino pienentää sosiaaliturvan kannustinongelmia tinkimättä turvan kattavuudesta. Tilimallien käyttöönottoa kannattaisi harkita ja selvittää tarkemmin myös Suomessa. Ensimmäinen askel voisi olla ansiosidonnaisen työttömyysturvan korvaaminen työttömyystileillä. Tilimallin hyödyllisyys todennäköisesti kasvaisi edelleen, jos siihen voidaan yhdistää muitakin etuuksia.

## Viitteet

[1] Lassila ja Valkonen (2009) kuvaavat laajemmin tilimalleihin liittyviä kysymyksiä erityisesti suomalaisesta näkökulmasta. Valentini (2010) esittelee erilaisia tilimallien sovelluksia.

## Lähteet

Bovenberg, L. A., Hansen, M. I. ja Sörensen, P. B. (2012). *Efficient Redistribution of Lifetime Income through Welfare Accounts*, Fiscal Studies, vol. 33, no. 1, pp. 1–37.

Lassila, J. ja Valkonen, T. (2009). Sosiaalitilit ja moraalikato, ETLA keskusteluaiheita No. 1181.

Lillrank, P., Hamilo, M. ja Lepomäki, E. (2013). Perustili – toimeliaisuuteen, työllistämiseen ja säästämiseen kannustava sosiaaliturvan kokonaisuudistus, Libera.

Määttänen, N. ja Salminen, T. (2015). Unemployment accounts – a Finnish application, ETLA Working Papers no. 29.

Uusitalo, R. ja Verho, J. (2010). The effect of unemployment benefits on re-employment rates: Evidence from the Finnish unemployment insurance reform, *Labour Economics,* 17(4), pp. 643–654.

Valentini, F. (2008). Unemployment insurance savings accounts: An Overview, ETLA Discussion Papers nro 1136.