

4

Köyhyys ja perusturvan riittävyys

Tässä luvussa tarkastellaan köyhyyden kehitystä suhteellisella ja minimibudjettiin perustuvalla köyhyysmittarilla sekä esitetään ennusteet vuoteen 2018 asti. Ennusteilla kurotaan kiinni tilastovivettä, mikä mahdollistaa kehityksen ja politiikkatoimien vaikutusten arvioinnin jo hallituskauden aikana. Lisäksi tarkastellaan perusturvan riittävyyden kehitystä suhteessa minimibudjettiköyhyysrajaan, joka kuvaa kohtuullisen vähimmäiskulutuksen vaatimaa euromäärää erilaisilla kotitalouksilla. Vuoden 2016 suhteellinen köyhyysaste oli 12,7 prosenttia ja minimibudjettiköyhyysaste 7,8 prosenttia. Suhteellisen köyhyysasteen ennakoitaan kasvavan 0,7 prosenttiyksikköä ja minimibudjettiköyhyysasteen laskevan 0,6 prosenttiyksikköä vuoteen 2018 mennessä. Hallituskaudella tehdyt tulonsiirtojen muutokset ovat kasvattaneet hieman molempia köyhyysasteita. Vastaavasti työllisyydessä ja väestössä tapahtuneet muutokset ovat vähentäneet köyhyyttä hieman: tämä on vaikuttanut enemmän minimibudjettiin pohjautuvaan köyhyysasteeseen. Työmarkkinatuella olevan tulot ovat noin 87 prosenttia minimibudjettiköyhyysrajasta, kun huomioidaan asumistuki ja toimeentulotuki. Takuueläkkeellä olevalla tulot riittävät kattamaan minimibudjetin. Perusturvan riittävyydessä ei ole tapahtunut muutoksia vuosina 2017–2018, koska kokonaan perusturvan varassa olevat kotitaloudet ovat toimeentulotuen piirissä. Toimeentulotuki on ollut lähtökohteisesti indeksijääditysten ulkopuolella toisin kuin useimmat perusturvaetuudet.

Suomessa köyhyys on pääpiirteissään suhteellista pikemmin kuin absoluuttista (Moisio 2006). Suhteellinen köyhyys tarkoittaa sitä, että köyhäksi määritellään ihminen tai kotitalous, jolla ei ole mahdollisuutta saavuttaa yhteiskunnassa yleisesti hyväksyttäväksi katsottua elintasoja taloudellisten resurssien puutteesta johtuen. Köyhyys heikentää toimintamahdollisuuksia yhteiskunnassa, mistä syystä se on yksi perinteisimmistä sosiaalipolitiikan tutkimuskohteista.

Köyhyyden kuvaamiseen on kehitetty useita eri mittareita ja köyhyysrajoja, joista jokaisessa on omat heikkoutensa. Köyhyyden kuvaamisessa käytetty mittari vaikuttaa siihen, minkälainen kuva köyhyydestä saadaan. Tästä syystä aloitamme kirjoittamalla erilaisista köyhyysmittareista. Lähtökohtamme on, että mittareista löytyviä heikkouksia voi paikata hyödyntämällä useampaa mittaria samanaikaisesti. Näin saadaan monipuolisempi kuva köyhyyden kehityksestä. Tässä tutkimuksessa tarkastelemme kahta köyhyysrajaa, EU:n suhteellista köyhyys(riski)-rajaa ja minimibudjetista johdettua köyhyysrajaa, sekä niiden tuottamaa kuvaa köyhyyden kehityksestä.

Mittareiden valinta ei ole kuitenkaan ainoa asia, joka vaikuttaa siihen minkälainen kuva köyhyyden kehityksestä saadaan. Kokonaiskuvassa merkitystä on myös sillä, minkälaiseen aineistoon nojataan. Tilastokeskuksen pienituloisuusasteiden aineistona on tulonjakotilasto, joka perustuu otokseen (n. 10 000 kotitaloutta) ja jonka tietosisältö pohjautuu hallinnollisiin rekisteritietoihin ja kotitalouksien haastatteluihin. (Tilastokeskus 2018a.) Tilastokeskuksen julkaisemat tilastotiedot ovat aina parisen vuotta vanhoja, kun suurin kiinnostus kohdistuu nykytilaan. Tämän vuoksi olemme viime vuosina hyödyntäneet aineiston ajantasaistusta muodostaaksemme ennusteen tämän hetkisestä tilanteesta (Moisio ym. 2016; Mukkila ym. 2017). Käytäntö on osoittanut, että jälkikäteen tarkasteltuna nämä ns. ennustetut luvut eivät täysin vastaa toteutunutta köyhyyden kehitystä. Avaamme syitä tähän tarkemmin vertailemme kahden eri mittarin tuottamaa kuvaa köyhyyden kehityksestä.

Köyhyyden kehityksen lisäksi tarkastelemme joidenkin perusturvaetuksien tasoa suhteessa esitettyihin köyhyysrajoihin. Kaikki analyysit on tuotettu SISU-mikrosimulointimallilla¹, jonka avulla voidaan mallintaa Suomen verotus- ja sosiaaliturvalainsäädäntöä. Lopuksi pohdimme saamiemme tulosten yleisempää merkitystä.

1 Mikrosimulointi on menetelmä, jossa yksilötasoiseen aineistoon sovelletaan kokoelmia erilaisia laskentasaantöitä. Näitä muuttamalla voidaan selvittää mitä vaikutuksia esimerkiksi lainsäädännön uudistuksilla on tulonjakoon. SISU-malli on Tilastokeskuksen ylläpitämä staattinen mikrosimulointimalli, jonka laskentasaannoilla mallinnetaan Suomen verotus- ja sosiaaliturvalainsäädäntöä. Pohja-aineistona käytetään 800 000 henkilön sosioekonomiset tiedot sisältävää rekisteriaineistoa, joka on painotettu vastaamaan koko Suomen väestöä. (Tilastokeskus, 2018b.) Tarkasteluissamme olemme keskittyneet asuntokuntaväestöön.

Köyhyyden mittaaminen

Suomessa ei ole virallista köyhyysrajaa, mutta toisinaan sellaisena pidetään Tilastokeskuksen pienituloisuusrajaa. Raja on yhdenmukainen EU:n köyhyyden seurantaan käyttämän suhteellisen köyhyys(riski)rajan kanssa. Tämä raja on määritelty siten, että kotitalous on suhteellisessa köyhyysriskissä tai pienituloinen, mikäli sen nettotulot ovat pienemmät kuin 60 prosenttia väestön keskimääräisestä tulotastosta (mediaanista). Suhteellisen köyhyysriskin tai pienituloisuuden käyttäminen köyhyyden kuvaajana ei ole ongelmatonta, mistä on raportoitu yleisesti (esim. Kangas & Ritakallio 2008). Merkittävin ongelma on se, että yleisen taloustilanteen muutosten seurauksena mediaanitulo saattaa laskea tai kasvaa nopeammin kuin kaikkein pienituloisimpien tulot muuttuvat, jolloin suhteellinen köyhyysaste voi muuttua oletusten vastaisesti. Näin tapahtui muun muassa 1990-luvun laman aikana, jolloin mediaanitulon voimakkaan laskun seurauksena suhteellinen köyhyysaste ei kasvanut huolimatta siitä, että työttömien määrä kasvoi huomattavasti (Kangas & Ritakallio, 2008). Lisäksi pienituloisuusrajan ongelmana on, että se ei esimerkiksi huomioi kasvukeskusten suurempia tai toisinaan kohtuuttoman suuria asumismenoja. Aiemmin pienituloisuusrajaa määriteltäessä huomioitiin myös asuntotulo², mutta nykyisin tulokäsitteenä käytetään kotitalouksien käytettävissä olevia rahatuloloja.

Euroopan unioni on tuonut suhteellisen köyhyysrajan rinnalle ns. AROPE (*at-risk-of poverty or social exclusion*) mittarin, joka määrittää köyhyyttä kolmella ulottuvuudella: suhteellinen köyhyys, vakava materiaallinen puute sekä vajaatyöllisyys. Mittarin hyvä puoli on se, että se tuo selkeästi esille, ettei köyhyydessä ole kysymys pelkästään tuloista. (Ks. Ilmakunnas & Moisio 2014.) Suomessa poliittis-hallinnollisena köyhyysrajana on käytetty myös toimeentulotuen tai täysimääräisen kansaneläkkeen tasoa, jolloin köyhyyden käsite vastaa päätöksenteossa käytettyä käsitettä kohtuullisesta vähimmäistoimeentulosta. Köyhyysrajan sitominen sosiaaliturvan tasoon on todettu ongelmalliseksi, koska silloin sosiaaliturvan tason nosto lisää köyhyydessä elävien määrää ja päinvastoin. (Ks. Karisto ym. 1999, 85–86.)

Olemme suhteellisen köyhyysrajan rinnalle luoneet minimibudjettiin perustuvan köyhyysrajan (Moisio ym. 2016), joka kertoo, kuinka suuri osa väestöstä elää kotitalouksissa, joissa tulot eivät riitä kohtuulliseksi katsottuun vähimmäiskulutukseen. Minimibudjetit perustuvat Kuluttajatutkimuskeskuksen laatimiin kohtuullisen vähimmäiskulutuksen viitebudjetteihin. Niissä määritellään, mitä tavaroita ja palveluja kohtuullisen minimin mukaiseen elintasoon tarvitaan, kuinka paljon ja minkä laatuista ne ovat ja mitä nämä hyödykkeet maksavat. (Lehtinen &

2 Asuntotulo eli laskennallinen nettovuokra kuvaa omistusasunnossa asuvan kotitalouden saamaa etua verrattuna vastaavanlaisessa markkinahintaisessa vuokra-asunnossa asuvaan kotitalouteen. Laskennallista asuntotuloa syntyy myös silloin, kun asutaan toisen kotitalouden omistamassa asunnossa vastikkeetta, sekä silloin kun kuntien ja yleishyödyllisten yhteisöjen asunnoissa maksetaan käypää vuokraa alempaa vuokraa. (Tilastokeskus, 2018a.)

TAULUKKO 4.1. Esimerkkejä minimibudjettiköyhyysrajoista eri kotitalouksille sekä suhteellinen köyhyysraja (60 % ekvivalenttien käytettävissä olevien tulojen mediaanista) vuonna 2016 vuoden 2016 hintatasossa, euroa/kk. Vuokraolettamat ovat kunkin alueen keskimääräisten ara-vuokrien mukaisia kotitalouden koko ja rakenne huomioiden. Lähde: Lehtinen & Aalto 2018, SISU-mikrosimulointimalli, omat laskelmat, Tilastokeskus.

	Yksinasuva		Pariskunta		Yksinhuoltaja	Pariskunta
	alle 65-v.	yli 65-v.	alle 65-v.	yli 65-v.	1 lapsi (6-v.)	2 lasta (6-v. & 14-v.)
Viitebudjetti ilman asumista	637	605	1 114	1 050	891	1 814
Vuokralla, pieni kunta	1 062	1 030	1 707	1 643	1 484	2 575
Vuokralla, keski-suuri kaupunki	1 125	1 094	1 769	1 705	1 546	2 647
Vuokralla, pää-kaupunkiseutu	1 224	1 192	1 909	1 845	1 686	2 805
Omistusasunnossa	787	755	1 337	1 274	1 115	2 115
Suhteellinen köyhyysraja, Pienituloisuusraja	1 210	1 210	1 815	1 815	1 573	2 683

Aalto 2013.) Toisin kuin pienituloisuusrajassa, minimibudjettia laskettaessa huomioidaan asumiskustannukset. Lisäksi minimibudjettiin perustuva köyhyysraja vaihtelee iän ja elämänvaiheen mukaan, sillä se ottaa huomioon myös kotitalouksien erilaiset tilantarpeet ja niiden vaikutuksen asumiskustannuksiin. Suhteellista tuloköyhyyttä määritettäessä asumismenoja ei oteta huomioon (Mäkinen 2016; Mäkinen 2017.) Siten minimibudjetit tarkentavat kuvaa köyhyydestä. On kuitenkin mahdollista, että viitebudjettien taso ei riitä kattamaan kaikkia esimerkiksi terveyden hoitoon liittyviä kustannuksia varsinkaan pienituloisilla. (Mäkinen 2017). Minimibudjettiin perustuvat luvut on tässä luvussa laskettu vuonna 2018 päivitetyllä kohtuullisen vähimmäiskulutuksen viitebudjetilla (Lehtinen & Aalto 2018), joten luvut poikkeavat jonkin verran aiemmin julkaisuista luvuista (esim. Mukkila ym. 2017).

Taulukossa 4.1 esitetään minimibudjetin ja suhteellisen köyhyysriskin mukaisia köyhyysrajoja eri kotitaloustyypeille vuonna 2016. Minimibudjettiköyhyysraja on yksin vuokralla asuvalla 1 062–1 224 euroa kuukaudessa asuinpaikasta riippuen, ja omistusasunnossa asuvalla 787 euroa. Yksinasuvan suhteellinen köyhyysraja on 1 210 euroa asuinpaikasta riippumatta, mikä on minimibudjettiköyhyysraja korkeampi pääkaupunkiseudulla vuokralla asuvia lukuun ottamatta.

Aineistot ja ajantasaistus

Tilastoviiveen vuoksi saatavilla olevat tilastotiedot köyhyydestä ovat aina muutamana vuoden vanhoja. Ajantasaistuksessa aineistoja muokataan vastaamaan nykyhetken väestörakennetta ja tuloja (Immervoll ym. 2005; Mukkila ym. 2017). Ajantasaistuksessa SISU-mikrosimulointimallin pohjadataa olevaa vuoden 2016 rekisteriaineistoa muokataan käyttäen Tilastokeskuksen väestöennusteita ja valtiovarainministeriön taloudellisia ennusteita työllisyyden, tulojen ja korkojen kehityksestä (Tilastokeskus 2018d).

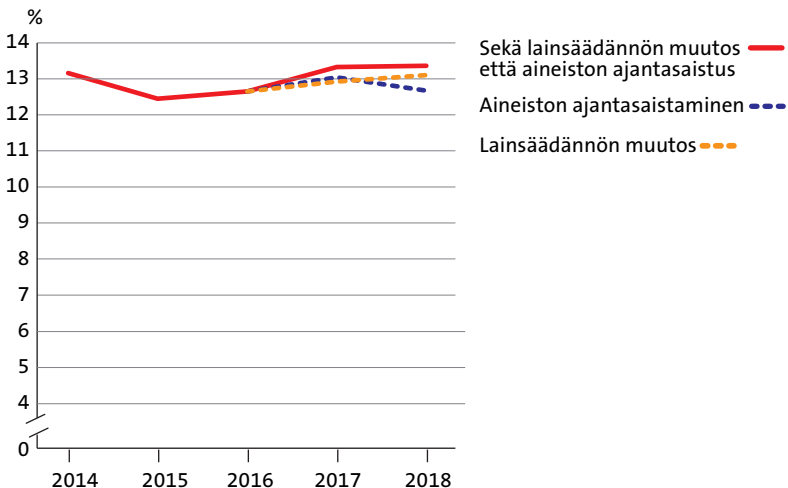
Ajantasaistus vuodelle 2017 perustuu todelliseen yhteiskunnassa tapahtuneeseen kehitykseen. Sen sijaan ajantasaistettaessa aineisto vuodelle 2018 hyödynnetään käytettävissä olevia makrotason tietoja ja ennusteita tulojen, työllisyyden ja väestörakenteen kehityksestä. On hyvä huomata että ennustetut luvut köyhyydestä eivät täysin vastaa toteutunutta kehitystä. Yhtenä syynä tähän on, että ennusteissa huomioitu makrotason kehitys ei välttämättä toteudu kotitalous- eli mikrotasolla samalla tavoin. Lisäksi mikrotason aineisto sisältää tietoa koko kalenterivuodelta (esimerkiksi asuntokunnan tulot), kun makrotason ennusteet viittaavat tiettyyn poikkileikkaushetkeen. Ennustettuja köyhyyslukuja tulkittaessa on myös huomioitava, että esittämämme rekisteripohjaiset luvut eroavat Tilastokeskuksen ja EU:n pienituloisuutta esittävistä tunnusluvuista, jotka on laskettu pienemmästä otospohjaisesta aineistosta. Rekisteripohjaiset köyhyysluvut kuvaavat yleensä köyhyyden olevan korkeammalla tasolla kuin Tilastokeskuksen tulonjakotilastosta lasketut luvut. Eroa selittää muun muassa se, että rekisteripohjaisesta aineistosta puuttuvat mm. kotitalouksien väliset tulonsiirrot ja korkotulot. Tämän luvun analyysien osalta tulee lisäksi huomioida, että mikrosimulointimenetelmän avulla kotitalouksille on laskettu tuloeriä, kuten esimerkiksi toimeentulotuki, silloin kun niillä on laskennallinen oikeus siihen.

Olemme laskeneet ennustetut köyhyysasteet vuosille 2017–2018. Ennustetut luvut ilmaisevat köyhyysasteen, kun huomioidaan sekä kyseisen vuoden lainsäädäntö että yleiset muutokset tulo-, ja työllisyyskehityksessä ja väestörakenteessa. Tarkastelua tukemaan on laskettu myös kaksi muuta skenaariota. Ensimmäiseen skenaarioon on laskettu kontrafaktuaaliset eli vaihtoehtoiset köyhyysasteet, jotka kuvaavat köyhyyden mahdollista kehitystä kuvitteellisessa tilanteessa, jossa ainoastaan tulonsiirtoja ja verotusta koskeva lainsäädäntö muuttuisi, mutta väestö pysyisi samana. Toisin sanoen vuoden 2016 rekisteriaineistoon on sovellettu 2017 ja 2018 tulonsiirtoja koskevaa lainsäädäntöä. Toisessa skenaariossa tulonsiirto- ja verotuslainsäädäntöä ei ole muutettu (käytetään siis vuoden 2016 lainsäädäntöä), mutta aineistoa on ajantasaistettu taloudessa, työllisyydessä ja väestörakenteessa vuosina 2017 ja 2018 tapahtuneiden muutosten mukaisesti. Yhdessä nämä kaksi skenaariota valaisevat köyhyysasteiden kehityksen suuntaa sekä antavat perusteita päätelmiin, mistä mahdolliset ennustetut muutokset köyhyysasteissa voisivat johtua.

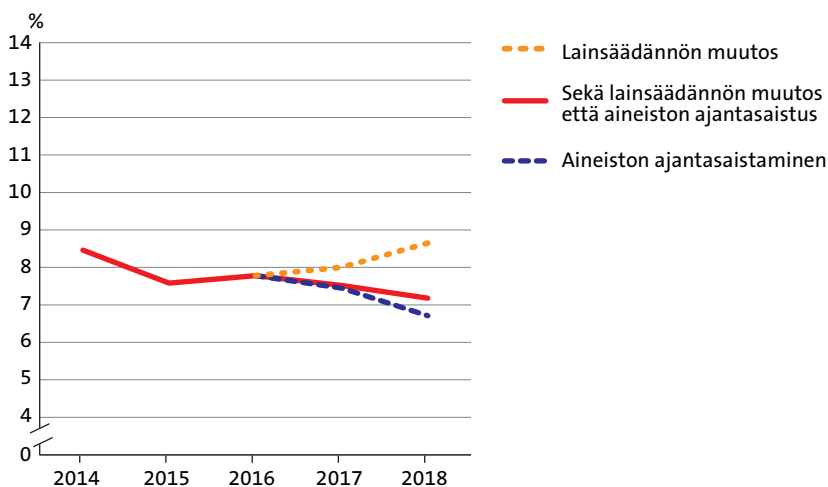
Köyhyyden kehitys 2014–2016 sekä ennustettu kehitys vuosille 2016–2018

Kuviossa 4.1 on kuvattu suhteellisen köyhyysasteen kehitys 2014–2016 sekä ennusteet sen muutoksesta vuosille 2017 ja 2018. Mikrosimulointimallilla estimoidut köyhyysasteet vuosille 2014–2016 ovat hieman korkeammat kuin Tilastokeskuksen julkaisemat luvut. Kontrafaktuaalisen skenaarion mukaan tulosiirtolainsäädännön muutosten seurauksena suhteellinen köyhyysaste eli pienituloisuusaste kasvasi vuosina 2016–2018 noin puoli prosenttiyksikköä. Vain yleisiä tulo- ja työllisyyskehityksen sekä väestörakenteen muutoksia huomioivan skenaarion (aineiston ajantasaistus) mukaan suhteellinen köyhyysaste kasvasi vuosien 2016 ja 2017 välillä, kun vuosina 2017–2018 muutokset laskisivat suhteellista köyhyyttä lähes yhtä paljon (noin 0,4 %). Tämä johtuu talouden myönteisestä kehityksestä, jonka seurauksena esimerkiksi työllisyys on parantunut ja työttömyys vähentynyt. Kun huomioidaan sekä lainsäädännössä että tulo- ja työllisyyskehityksessä ja väestörakenteessa tapahtuneet yleiset muutokset, suhteellisen köyhyysasteen ennakoidaan kasvavan 0,7 prosenttiyksikköä vuosina 2016–2018.

Kuviossa 4.2 on esitetty minimibudjettiköyhyysasteen kehitys vuosina 2014–2016 ja sen ennusteet vuosille 2017 ja 2018. Pelkät lainsäädännön muutokset kasvattaisivat minimibudjettiköyhyysastetta vuosina 2016–2018 noin 0,9 prosenttiyksikköä. Vain yleisen talous-, työllisyys- ja väestökehityksen huomioivan laskelman mukaan taloudellisessa tilanteessa tapahtuneet muutokset sen sijaan pienentäisivät minimibudjettiköyhyysastetta 2016–2017 noin 1,1 prosenttiyksikköä. Kuten



KUVIO 4.1. Suhteellinen köyhyysaste vuosina 2014–2016 sekä eri skenaarioiden mukaiset ennusteet vuosille 2017 ja 2018. Lähde: SISU-mikrosimulointimalli, omat laskelmat.



KUVIO 4.2. Minimibudjettiköyhyysaste vuosina 2014–2016 sekä eri skenaarioiden mukaiset ennusteet vuosille 2017 ja 2018. Lähde: SISU-mikrosimulointimalli, omat laskelmat.

suhteellisen köyhyysasteen kohdalla, työllisyyden paraneminen ja työttömyyden väheneminen ovat todennäköisesti keskeisimpiä selittäjiä tälle kehitykselle. Kun huomioidaan sekä lainsäädännössä että tulo- ja työllisyyskehityksessä ja väestörakenteessa tapahtuneet yleiset muutokset, minimibudjettiköyhyysasteen ennustetaan laskevan 0,6 prosenttiyksikköä vuosina 2016–2018.

Ero kahdella köyhyysmittarilla ennustetussa kehityksessä 2016–2018 selittyy todennäköisesti sillä, että suhteellinen köyhyysraja on sidottu mediaanitulon kehitykseen, kun minimibudjettiin perustuva köyhyysraja puolestaan on sidottu kohtuullista vähimmäiskulutusta kuvaavan hyödykekorin hintojen muutoksiin. Työllisyyden parantuminen yleensä nostaa mediaanituloa ja sitä kautta 60 prosenttiin mediaanitulosta sidottua suhteellista köyhyysrajaa. Vaikka köyhyydestä poistuu kotitalouksia työllisyyden parantuessa, niin köyhyydestä poistuminen voi vaikeuttaa köyhyysrajan noustessa.

Taulukot 4.2 ja 4.3 havainnollistavat ennustettuja köyhyysasteita. Suhteellinen köyhyysaste oli 12,7 prosenttia vuonna 2016 ja sen ennustetaan nousevan 13,4 prosenttiin vuonna 2018 (taulukko 4.2; ks. myös kuvio 4.1). Minimibudjettiin perustuva köyhyysaste oli 7,8 prosenttia vuonna 2016 ja ennusteen mukaan se laskee 7,2 prosenttiin vuonna 2018 (taulukko 4.3; ks. myös kuvio 4.2). Köyhyysasteiden ero mittareiden välillä selittyy sillä, että minimibudjettiköyhyysraja on suhteellista köyhyysrajaa alhaisempi – kaupungissa vuokralla asuvia lukuun ottamatta (ks. taulukko 4.1).

Taulukoissa 4.2 ja 4.3 esitetään suhteelliset ja minimibudjettiköyhyysasteet sukupuolen, iän, sosioekonomisen aseman ja kotitaloustyyppin mukaan vuosille 2014–2018. Niin suhteellinen köyhyys kuin minimibudjettiköyhyyskin ovat ylei-

TAULUKKO 4.2. Suhteelliset köyhyysasteet (%) sukupuolen, iän, sosioekonomisen aseman ja kotitaloustyyppin mukaan vuosina 2014–2018.

Lähde: SISU-mikrosimulointimalli, omat laskelmat.

	2014	2015	2016	2017*	2018*
Köyhissä kotitalouksissa	13,2	12,5	12,7	13,3	13,4
Miehet	13,0	12,4	12,6	13,2	13,1
Naiset	13,3	12,5	12,7	13,5	13,6
Alle 18-vuotiaat	12,4	11,5	11,8	12,4	12,1
Yli 65 -vuotiaat	12,8	11,7	12,0	13,0	13,5
Työlliset **	4,2	3,3	3,2	3,4	3,4
Eläkeläiset **	13,9	13,0	13,3	14,6	15,1
Opiskelijat **	29,9	30,3	30,1	29,9	30,4
Muut (mm. työttömät) **	39,6	38,4	39,9	43,6	45,4
Yksinasuvat	29,8	28,4	28,8	30,5	31,9
Pariskunnat	4,9	4,43	4,4	4,8	4,9
Yksinhuoltajat	24,9	20,4	21,3	24,1	25,1
Lapsiperheet, joissa on 2 huoltajaa	7,0	6,7	6,7	6,9	6,6

* Simuloitu arvio ennusteiden perusteella ajantasaistetulla aineistolla

** SISU-malliaineiston sosioekonomisen aseman päättely eroaa Tilastokeskuksen tavasta

TAULUKKO 4.3. Köyhyysasteet (%) minimibudjettiköyhyden mittarilla sukupuolen, iän, sosioekonomisen aseman ja kotitaloustyyppin mukaan vuosina 2014–2018.

Lähde: SISU-mikrosimulointimalli, omat laskelmat.

	2014	2015	2016	2017*	2018*
Köyhissä kotitalouksissa	8,5	7,6	7,8	7,5	7,2
Miehet	8,9	8,1	8,3	8,1	7,7
Naiset	8,0	7,1	7,2	7,0	6,6
Alle 18-vuotiaat	9,6	8,1	8,5	8,1	7,4
Yli 65 -vuotiaat	1,6	1,4	1,4	1,4	1,4
Työlliset **	2,7	1,8	1,7	1,6	1,5
Eläkeläiset **	2,8	2,5	2,6	2,6	2,5
Opiskelijat **	26,1	26,2	25,9	24,4	24,2
Muut (mm. työttömät) **	32,5	30,2	32,1	33,2	34,0
Yksinasuvat	16,0	15,0	15,3	15,1	15,1
Pariskunnat	3,3	2,8	2,8	2,7	2,6
Yksinhuoltajat	22,0	17,0	18,1	18,2	17,5
Lapsiperheet, joissa on 2 huoltajaa	5,1	4,5	4,5	4,2	3,7

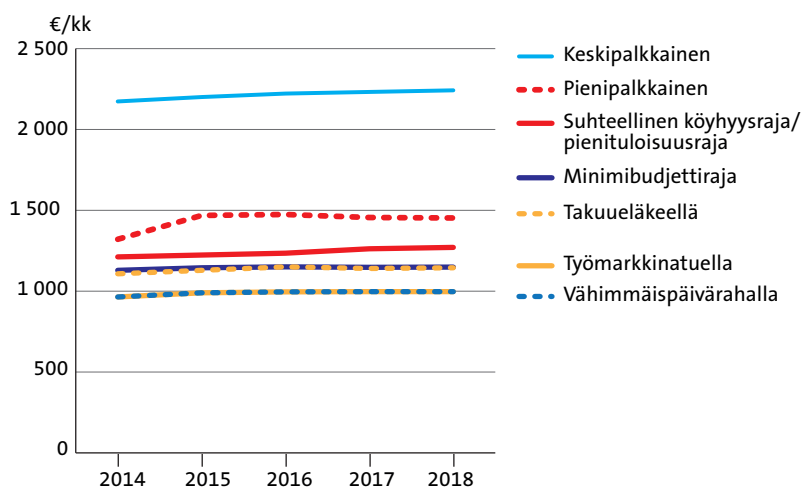
* Simuloitu arvio ennusteiden perusteella ajantasaistetulla aineistolla

** SISU-malliaineiston sosioekonomisen aseman päättely eroaa Tilastokeskuksen tavasta

sempiä opiskelijoilla ja työttömillä ja muilla työelämän ulkopuolisilla henkilöillä, jotka eivät kuitenkaan ole eläkkeellä, kuin eläkeläisillä ja työssäkäyvillä. Kotitaloustyyteittäin tarkasteltaessa yksinasuvat ja yksinhuoltajat elävät selvästi muita useammin köyhyydessä molempien mittarien mukaan. Minimibudjettiköyhyys on yleisempää miehillä kuin naisilla, mutta suhteellinen köyhyys on naisilla hieman yleisempää. Ikäryhmittäin tarkasteltuna minimibudjetin mukainen köyhyys on vähäisintä iäkkäillä, kun taas suhteellisessa köyhyydessä ei ole juuri eroa lapsien ja iäkkäiden välillä. Työikäistä väestöä emme tässä tarkastelleet ikäryhmänä vaan lähinnä sosioekonomisen aseman mukaan.

Kotitalouksien tulot suhteessa köyhyysrajoihin: mihin perusturva riittää?

Perusturvan riittävyyden määrittely on ennen kaikkea arvovalinta. Olemme tässä lähestyneet kysymystä riittävyydestä hyödyntäen laskelmissa määriteltyjä köyhyysrajoja. Kuviossa 4.3 esitetään vuokralla yksinasuvan suhteellinen köyhyysraja ja minimibudjettiköyhyysraja euroina kuukaudessa sekä työssäkäyvien ja perusturvan varassa olevien yksinasuvien käteen jäävät tulot kuukaudessa. Asumiskustannuksiksi on oletettu pääkaupunkiseudun ulkopuolisen keskisuuren kaupungin keskimääräinen ara-vuokra.



KUVIO 4.3. Suhteellinen köyhyysraja ja alle 65-vuotiaan minimibudjettiköyhyysraja vuokralla yksin asuvalle euromääräisinä kuukaudessa sekä työssäkäyvien ja perusturvan varassa olevien yksinasuvien käteen jäävät tulot euroina kuukaudessa vuosina 2014–2018 vuoden 2018 hintatasossa, kun oletetaan asumiskustannuksiksi keskisuuren kaupungin ara-vuokra-asunto.

Lähde: SISU-mikrosimulointimalli, omat laskelmat.

Taulukossa 4.4 on esitetty eri elämäntilanteissa olevien yksinasuvien käytävissä olevien tulojen suhde minimibudjettiköyhyysrajaan. Työmarkkinatuella tai vähimmäismääräisellä päivärahalta olevan henkilön käytävissä olevat tulot asumistuki ja toimeentulotuki huomioiden ovat 78 prosenttia suhteellisesta köyhyysrajasta ja 87 prosenttia minimibudjettiin perustuvasta köyhyysrajasta. Takuueläkkeellä olevan vastaavat luvut ovat 90 ja 100 prosenttia. On kuitenkin hyvä huomata, että tässä verrataan myös takuueläkeläisen tuloja alle 65-vuotiaan minimibudjettiin. Pienipalkkaisessa (50 % mediaanipalkasta) työssä olevan tulot ovat 114 prosenttia suhteellisesta köyhyysrajasta ja 126 prosenttia minimibudjettiköyhyysrajasta. Tilanne muuttuu jonkin verran kun tarkastellaan asumiskustannusten jälkeen käteen jääviä tuloja: sekä työmarkkinatuella olevan että vähimmäismääräisellä sairauspäivärahalta olevan tulot riittävät kattamaan enää 76 prosenttia viitebudjetista vuonna 2018 ja takuueläkeläisen kohdallakin kattavuus jää 99 prosenttiin.

Perusturvan riittävyys eli perusturvan varassa olevien kotitalouksien tulojen suhde minimibudjettiköyhyysrajaan ei ole muuttunut vuosina 2017 ja 2018. Tätä selittää se, että kokonaan perusturvan varassa olevat kotitaloudet ovat lähtökohteisesti oikeutettuja myös toimeentulotukeen, ja toimeentulotuki on ollut tällä hallituskaudella toteutettujen indeksijäädysten ja -leikkausten ulkopuolella. Laskelmissa on oletettu kotitalouden saavan toimeentulotukea siinä tapauksessa, että siihen syntyy laskennallinen oikeus. Tämä laskennallinen oikeus ei tietenkään aina reaali maailmassa toteudu, koska toimeentulotuki on tarveharkintainen ja viimeisijainen taloudellinen tuki. Toisin sanoen tuen tarve arvioidaan aina kotitalouskohtaisesti, ja pienikin olemassa oleva varallisuus (pl. asunto, jossa asuu ja työhön

TAULUKKO 4.4. Kotitalouksien käytävissä olevat tulot suhteessa alle 65-vuotiaan minimibudjettiin ennen ja jälkeen asumiskustannusten vuosina 2014–2018. Lähde: SISU-mikrosimulointimalli, omat laskelmat.

	2014	2015	2016	2017	2018
Tulot suhteessa minimibudjettiin, %					
Keskipalkkainen	192	192	193	195	195
Pienipalkkainen	117	128	128	127	126
Takuueläkkeellä	98	99	100	99	100
Työmarkkinatuella	85	86	87	87	87
Vähimmäispäivärahalta	85	86	87	87	87
Tulot asumiskustannusten jälkeen suhteessa minimibudjettiin ilman asumiskustannuksia, %					
Keskipalkkainen	259	262	265	268	270
Pienipalkkainen	129	150	150	148	147
Takuueläkkeellä	97	98	100	99	99
Työmarkkinatuella	75	76	76	77	76
Vähimmäispäivärahalta	75	76	76	77	76

tarvittavat välineet) estää toimeentulotuen saannin ainakin pidemmällä aikavälillä. Lisäksi on huomattava, että kaikki toimeentulotukeen oikeutetut eivät sitä hae.

Laskelmissa lisäystä toimeentulotuesta huolimatta jää perusturva takuueläkettä lukuun ottamatta näissä tarkasteluissa alle minimibudjettiköyhyysrajan. Pienipalkkainen taas ansaitsee sen verran, että köyhyysrajat ylittyvät. Kuva on kuitenkin hieman liian ruusuinen, sillä kasvukeskuksien ja erityisesti pääkaupunkiseudun todelliset asumiskustannukset ovat usein merkittävästi suurempia kuin laskelmissa oletetut kustannukset. Toimeentulotuessa on erikseen määritellyt kuntakohtaisesti hyväksyttävät enimmäisasumiskustannukset.

Pohdinta

Tässä luvussa arvioimme köyhyden kehitystä käyttäen rekisteriaineistoja (vuodet 2014–2016) sekä ennusteiden avulla ajantasaistettuja aineistoja (vuodet 2017 ja 2018). Lisäksi tarkastelimme etuus- ja verotuslainsäädännön vaikutusta köyhyysasteisiin. Suhteellisen köyhyden ennustetaan hieman kasvavan 2016–2018. Sen sijaan minimibudjettiköyhyden ennustetaan laskevan. Laskelmiemme mukaan muutokset tulonsiirtolainsäädännössä olisivat kasvattaneet köyhyyttä. Sen sijaan positiivinen talouskehitys ja työllisyyden kasvu näyttäisivät vähentävän köyhyyttä. Täten ennustetut muutokset köyhyysasteissa jäävät yleisesti ottaen pienemmiksi kuin voisi olettaa, jos huomioidaan vain joko lainsäädäntömuutokset tai yleiset muutokset tulo- ja työllisyyskehityksessä ja väestörakenteessa.

Tätä kirjoitettaessa viimeisimmät köyhyyttä ja tulonjakoa koskevat tilastotiedot ovat vuodelta 2016, samoin viimeisin käytettävissä oleva rekisteriaineisto on tältä vuodelta. Laskelmiemme perusteella suhteellisessa köyhydessä oli 12,7 prosenttia suomalaisista eli noin 680 400 ihmistä vuonna 2016.³ Minimibudjettiköyhyysaste samana vuonna oli 7,8 prosenttia, mikä tarkoittaa noin 418 500 henkilöä. Ennustetut köyhyysasteet vuodelle 2018 ovat 13,4 prosenttia (suhteellinen köyhyys) ja 7,2 prosenttia (minimibudjettiköyhyys). Vuonna 2016 suhteellinen köyhyysriski oli Suomessa Euroopan unionin maista toiseksi matalin, matalin köyhyysriski oli Tšekissä (Eurostat, 2018a). Vuosien 2008 ja 2016 välillä seitsemässä Euroopan unionin maassa, mukaanlukien Suomessa, suhteellinen köyhyysriski laski (Eurostat 2018a).⁴ Ennusteiden mukaan suhteellisessa köyhydessä ei ole tapahtunut merkittäviä muutoksia vuosien 2016 ja 2017 välillä suurimmassa osassa Euroopan unionin maista (Eurostat, 2018b). Minimibudjettiköyhyydestä ei ole

3 Luvut eroavat Tilastokeskuksen pienituloisuudesta julkaisemista luvuista tässä tutkimuksessa esitetyistä syistä johtuen.

4 Vuosien 2011 ja 2015 välillä vain Suomessa, Kreikassa ja Kroatiaassa suhteellinen köyhyys laski Euroopassa (Euroopan komissio, 2018). Kaiken kaikkiaan suhteellisen köyhyden väheneminen Euroopan unionissa oli vähäistä, koska mediaanitulo – ja täten suhteellinen köyhyysriskiraja – kasvoi nopeammin kuin pienituloisten tulot keskimäärin (Euroopan komissio, 2018, 42).

saatavilla vastaavia vertailukelpoisia lukuja Euroopan maita koskien.⁵

Tämän luvun tarkoituksena on ollut hahmottaa köyhyyteen ja sen kehitykseen liittyvää moniulotteisuutta. Eri mittarit voivat antaa erilaisen kuvan köyhyydestä (Kangas & Ritakallio 1998; 2008). Siksi useiden mittareiden hyödyntäminen on suositeltavaa. Toisaalta köyhyyden kehityksen taustalla voi olla monia syitä ja ennusteisiin liittyy aina epävarmuutta. Tästä syystä taloudellisen eriarvoisuuden kehitystä tarkastellaksemme käytimme ennusteiden laatimiseen sekä aineiston ajantasaistukseen että lainsäädännön muutoksiin perustuvia skenaarioita. Tilastoviiveen vuoksi ilman näitä laskelmia tai ennusteita vuotta 2018 koskevia lukuja köyhyysasteista Suomessa olisi saatavilla vasta pari vuotta myöhemmin.

On kuitenkin hyvä huomioda, että ennusteet köyhyyden kehityksestä eivät välttämättä toteudu täysin. Tähän voi olla monta syytä. Tilastokeskuksen julkaisemat luvut suhteellisesta köyhyysasteesta eli pienituloisuusasteesta perustuvat eri aineistoon kuin tässä esittämämme laskemat, eivätkä ne sisällä simuloituja tuloreiä. Aineiston ajantasaistaminen vastaamaan yleistä tulo- ja työllisyyskehitystä sekä väestörakenteen muutosta perustuu makrotason tilanteeseen tai ennusteeseen poikkileikkaushetkellä. Aineistossa kotitalouksien tulot on ilmaistu vuositasolla ja ne sisältävät täten kotitalouden jäsenten tuloissa vuoden aikana tapahtuneet muutokset. Lisäksi on huomattava, että aineiston ajantasaistus ei huomioi esimerkiksi sitä, ketkä työllistyvät työllisyysasteen kasvaessa: työllistyvät voivat olla kotitalouksista, joissa on työssäkäyviä jo entuudestaan tai työttömät saattavat työllistyä keskimäärin matalammalle palkkatasolle kuin aineistoon kuuluvat työssä käyvät. Suhteellinen köyhyysraja voi kasvaa väestön mediaanitulojen noustessa. On myös havaittu, että 2000-luvun alun positiivinen talous- ja työllisyyskehitys ei vähentänyt suhteellista köyhyyttä useassa Euroopan maassa, koska uusia työssäkäyviä tuli usein kotitalouksiin, joissa oli jo entuudestaan työssäkäyviä ja samanaikaisesti köyhyys kasvoi kotitalouksissa, joissa ei ollut työssäkäyviä (Cantillon 2011).

Tässä luvussa esitetty skenaario politiikkamuutosten (eli etuus- ja verotuslainsäädännön) vaikutuksista ei edusta täysin todellista kuvaa vaikutuksista. Skenaario perustuu oletukseen, että lainsäädäntö ei vaikuta ihmisten käyttäytymiseen, vaikka tiedetään, että esimerkiksi työttömyysturvan tasolla on vaikutusta työllistymiseen (esim. Kyrrä ym. 2017). Kärkkäisen ja Tervolan (2018) mukaan työllisyysvaikutukset lieventävät vuosien 2015–2018 lainsäädäntömuutosten vaikutusta suhteelliseen köyhyyteen tai tuloeroihin.⁶ Tässä luvussa esitetyt vuosia 2015 ja

5 Minimibudjettiköyhyydestä ei juuri ole tehty kansainvälisesti vertailevia tutkimuksia. Minimibudjettiköyhyyden vertailemiseksi olennaista on, että minimibudjetit on laadittu eri maissa samalla tavoin. Suomen, Belgian ja Espanjan väkirikkaita alueita vertaillaessa tutkimuksessa Suomessa minimibudjettiköyhyydessä eli vuonna 2012 huomattavasti pienempi osuus väestöstä kuin Belgiassa tai Espanjassa (Penne ym. 2016). Ero Belgiaan oli pienempi ja Espanjaan suurempi kuin suhteellisen köyhyyden mukaan tarkasteltuna (Penne ym. 2016).

6 Työllisyysvaikutuksia huomioivat laskelmat sisältävät oletuksia siitä, miten herkästi ihmiset reagoivat työnannon kannustimiin. Mitä herkemmin ihmisten oletetaan reagoivan kannustimiin, sitä vähemmän kaikkien lainsäädäntömuutosten katsotaan kasvattaneen suhteellista köyhyyttä ja tuloeroja 2015–2018 (Kärkkäinen & Tervola 2018). Täten on myös mahdollista, etteivät lainsäädäntömuutokset kasvattaneet lainkaan tuloeroja 2015–2018 (Kärkkäinen & Tervola 2018).

2016 koskevat köyhyysasteet sekä ennustetut luvut vuosille 2017 ja 2018 huomioivat vuosina 2015–2018 tapahtuneiden politiikkamuutosten työllisyysvaikutuksia siinä määrin kuin ne näkyvät yleisessä talous-, työllisyys- ja tulokehityksessä. Toisaalta voidaan myös olettaa, että lainsäädäntömuutokset vaikuttavat ihmisten toimintaan vasta pidemmän ajan kuluessa ja täten niiden kokonaisvaikutusta ei pystytä näin lyhyellä tarkastelujaksolla arvioimaan.

Eri köyhyysmittarien vertailun tarkoitus on ollut havainnollistaa köyhyyden kehitystä selittäviä eri tekijöitä. Minimibudjettiin perustuvan köyhyysmittarin perusteella köyhyys on vähäisempää kuin suhteellisella köyhyysmittarilla tarkasteltuna. Ero kahden köyhyysmittarin ennustamassa kehityksessä vuosille 2016–2018 selittyy todennäköisesti sillä, että suhteellinen köyhyysraja on sidottu mediaanitulon kehitykseen. Työllisyyden kasvu yleensä nostaa mediaanituloa ja täten myös suhteellista köyhyysrajaa. Toisin sanoen positiivinen talous- ja työllisyyskehitys realisoituu laskevana köyhyysasteena nimenomaan käytettäessä minimibudjettiin perustuvaa mittaria. Tässä suhteessa tuloksemme ovat mielenkiintoisia: vain lainsäädäntömuutokset huomioivat laskelmat ennustavat minimibudjettiköyhyysasteen kasvaneen suhteellista köyhyysastetta enemmän vuosina 2016–2018. Koska minimibudjettiköyhyysraja on yleisesti ottaen matalampi kuin suhteellinen köyhyysraja, viittaa tämä havainto siihen, että lainsäädäntömuutokset ovat heikentäneet erityisesti kaikista pienituloisimpien taloudellista tilannetta.

Kotitalouksien tulojen tarkastelu suhteessa minimibudjettirajaan osoitti perusturvan tason riittämättömäksi. Näin siitäkin huolimatta, että laskelmissa syyperusteista perusturvaa on täydennetty toimeentulotuella, joka todellisuudessa on tarveharkintaista. Viime vuosina sosiaaliturvaan tehtyt, ensisijaisiin etuuksiin kohdistuneet indeksijäädytykset ja -leikkaukset ja toisaalta taas toimeentulotuen perusosan jättäminen näiden jäädytysten ulkopuolelle ovat johtaneet siihen, että yhä useampi kokonaan perusturvan varassa elävä on oikeutettu viimesijaiseen ja tarveharkintaiseen toimeentulotukeen. Suunnitteilla oleva sosiaaliturvan uudistus tarjoaa mahdollisuuden keskusteluun siitä, halutaanko tarveharkintaa lisätä vai pitäisikö syyperusteisen sosiaaliturvan tason olla korkeampi. Vertaillessamme kahden eri mittarin tuottamaa kuvaa köyhyydestä ja köyhyysrajojen sijoittumisesta toisiinsa nähden havaitsimme, että se on merkityksellistä, miten asumiskustannukset niissä huomioidaan. Tämä vastaa myös käsitystämme todellisuudesta, sillä asumiskustannukset vaikuttavat merkittävästi siihen, miten kohtuullinen kulutus mahdollistuu (Mukkila & Saikkonen 2018). Kysymys ei ole yksinomaan siitä, miten sosiaaliturva järjestetään vaan siihen kytkeytyy väistämättä kysymys siitä, miten asumista tuetaan. Tulostemme mukaan työ, vaikka pienipalkkainenkin, näyttäisi edelleen olevan paras tapa välttää köyhyyttä. Pienipalkkaisen henkilön työnteon kannalta ei ole yhdentekevää, miten asuminen järjestyy.

Lähteet

- Cantillon, Bea (2011): The paradox of the social investment state: growth, employment and poverty in the Lisbon era. *Journal of European Social Policy*, 21(5), 432–449.
- Euroopan Komissio (2018): Employment and Social Developments in Europe – Annual Review 2018. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Eurostat (2018a): Downward trend in the share of persons at risk of poverty or social exclusion in the EU. Newsrelease 159/2018, 16.10.2018, Eurostat.
- Eurostat (2018b): Flash estimates of income inequalities and poverty indicators for 2017 (FE 2017). Experimental results. Eurostat, Directorate F: Social statistics. Update, October 2018.
- Ilmakunnas, Ilari & Moisio, Pasi (2014): Köyhyys- ja syrjäytymisriski Suomessa EU2020-tavoitteen valossa. Teoksessa: Marja Vaarama & Sakari Karvonen & Laura Kestilä & Pasi Moisio & Anu Muuri (toim.): Suomalaisten hyvinvointi 2014. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 306–319.
- Immervoll, Herwig & Lindström, Klaw & Mustonen, Esko & Riihelä, Matti & Viitamäki, Heikki (2005): Static data ageing techniques. Accounting for population changes in tax-benefit microsimulation. EUROMOD Working Paper, EM7/05.
- Kangas, Olli & Ritakallio, Veli-Matti (1998): Different methods—different results? Approaches to multidimensional poverty. Teoksessa: Hans-Jürgen Andreß (toim.): Empirical poverty research in a comparative perspective. Aldershot: Ashgate.
- Kangas, Olli & Ritakallio, Veli-Matti (2008): Köyhyyden mittaustavat, sosiaaliturvan riittävyys ja köyhyyden yleisyys Suomessa. Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 61/2008. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.
- Karisto, Antti & Takala, Pentti & Haapola, Ilkka (1999): Matkalla nykyaikaan: elintason, elämäntavan ja sosiaalipolitiikan muutos Suomessa. Porvoo: W. Söderström.
- Kyyrä, Tomi & Pesola, Hanna & Rissanen, Aarne (2017): Unemployment insurance in Finland: A review of recent changes and empirical evidence on behavioral responses. VATT Research Reports 184. Helsinki: VATT.
- Kärkkäinen, Olli & Tervola, Jussi (2018): Talouspolitiikan vaikutukset tuloeroihin ja työllisyyteen 2015–2018. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 59/2018.
- Lehtinen, Anna-Riitta & Aalto Kristiina (2014): Viitebudjettien päivitys vuodelle 2013. Mitä kohtuullinen eläminen maksaa? Kuluttajatuutkimuskeskus, Tutkimuksia ja selvityksiä 3.
- Lehtinen, Anna-Riitta & Aalto, Kristiina (2018): Mitä eläminen maksaa? Kohtuullisen minimin viitebudjettien päivitys vuodelle 2018. Helsinki: Helsingin yliopisto, valtiotieteellisen tiedekunnan julkaisuja 2018:101.
- Moisio, Pasi (2006): Suhteellinen köyhyys Suomessa. *Yhteiskuntapolitiikka*, 71 (6), 639–645.
- Moisio, Pasi & Mukkila, Susanna & Ilmakunnas, Ilari & Mäkinen, Lauri & Saikkonen, Paula (2016): Perusturvan riittävyys ja köyhyys. Tutkimuksesta tiiviisti 23/2016. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos., <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-302-743-5>
- Mukkila, Susanna & Ilmakunnas, Ilari & Moisio, Pasi & Saikkonen, Paula (2016): Perusturvan riittävyys ja köyhyys 2017. Suomen sosiaalinen tila 4/2017. Tutkimuksesta tiiviisti 31/2017. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Mukkila, Susanna & Hannikainen-Ingman, Katri & Moisio, Pasi & Saikkonen, Paula (2017): Vuoden 2017 talousarvion vaikutukset perusturvaan. Työpaperi 6/2017. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Mukkila, Susanna & Saikkonen, Paula (2018): Asumisen hinta heikentää kohtuullisen kulutuksen mahdollisuuksia Helsingissä. Tackling Inequalities in Time of Austerity, Policy Brief 3/2018.
- Mäkinen, Lauri (2016): Viitebudjettipohjaisen köyhyysmittarin rakentaminen. Työpaperi 10/2016. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Mäkinen, Lauri (2017): Viitebudjetti köyhyyden mittarina – muuttuuko köyhyyden kuva? *Yhteiskuntapolitiikka* 82:2, 153–164.
- Penne, Tess & Parcerisas, Irene Cussó & Mäkinen, Lauri & Storms, Bérénice & Goedemé, Tim (2016): Can reference budgets be used as a poverty line? ImPRovE Working Paper N°16/05. Antwerp: Herman Deleeck Centre for Social Policy – University of Antwerp.

- Perusturvan riittävyyden II arviointiryhmä
(2015): Perusturvan riittävyyden arviointiraportti 2011–2015. Työpäpaperi 1/2015.
Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Tilastokeskus (2018a): Tulonjakotilasto. <http://www.stat.fi/meta/til/tjt.html>, luettu 7.11.
- Tilastokeskus (2018b): Mikrosimulointi. <https://www.stat.fi/tup/mikrosimulointi/ominaisuudet.html>
- Tilastokeskus (2018c): Asuntotulo. <https://www.stat.fi/meta/kas/asuntotulo.html>
- Tilastokeskus (2018d): SISU-malli: Rekisteriaineiston ajantasaistus.