

Uudelleenjaon paradoksin jäljillä

Kirjallisuuskatsaus universalismin ja pienituloisille kohdentamisen köyhyysvaikutuksista

ILARI ILMAKUNNAS

Johdanto

Miten köyhyyttä voi vähentää kaikkein tehokkaimmin? Tähän kysymykseen toivovat vastausta päättäjät ympäri maailman. Köyhyyden vähentämistä voi pitää yhtenä hyvinvointivaltioiden keskeisimmistä tavoitteista (Barr 2012). Julkisten resurssien tehokkaan käytön näkökulmasta tieto tehokkaista keinoista köyhyyden vähentämiseksi on merkityksellistä. Esimerkiksi pelkkä sosiaalimenojen vertailu ei paljasta mitään menojen rakenteesta tai kohdentumisesta. Tarvetta tiedolle tehokkaista keinoista voi jatkossa korostaa yhä vahvemmin talouskasvun hidastuminen ja väestön ikääntyminen.

Tämä viitekehys huomioiden ei ole yllättävää, että yksi sosiaalipolitiikan alan viitatuimmista artikkeleista käsittelee tätä teemaa.¹ Tämä artikkeli on Walter Korven ja Joakim Palmen (1998) tutkimus niin kutsutusta uudelleenjaon paradoksista. Ruotsalaistutkijat esittivät teorian erilaisten tulonsiirtojärjestelmien tuloeroja ja köyhyyttä vähentävistä vaikutuksista. Artikkelin keskeisimpiä viestejä oli se, että mitä enemmän sosiaaliturvaetuksia kohdennetaan vain pienituloisille, sitä yleisempää köyhyys on. Paradoksi teorian nimessä viittaa juuri tähän havaintoon. Kyseessä on epäsuora – muiden tekijöiden välityksellä muodostuva – yhteys, sillä etuuksien kohdentaminen pienituloisille kasvattaa nimenomaan pienituloisten tuloja (suora yhteys). Uudelleenjaon paradoksista ja sen osatekijöistä keskustellaan tarkemmin seuraavassa luvussa.

¹ Google Scholar -hakupalvelun perusteella artikkeliin on viitattu kirjoitushetkellä yli 2 700 kertaa.

Korven ja Palmen artikkelin julkaisemisesta on yli 20 vuotta, ja artikkelin aineisto perustui tietoihin 1980-luvun puolivälistä. Tulonsiirtojärjestelmien toimintaympäristöt ovat muuttuneet merkittävästi muun muassa globalisaation, teknologisen kehityksen ja väestön ikääntymisen seurauksena. Myös hyvinvointivaltiot laajemmin tarkasteltuna ovat kokeneet muutoksia, joita usein kuvataan hyvinvointivaltion kaventamiseksi tai karsinnaksi (esim. Julkunen 2017). On myös syytä huomioida, että esimerkiksi aineistot ja tilastomenetelmät ovat kehittyneet huomattavasti.

Muutoksista ja ajan kulumisesta huolimatta teoria uudelleenjaon paradoksista elää yhä vahvasti esimerkiksi suomalaisten sosiaalipolitiikan tutkijoiden keskuudessa (esim. Hiilamo 2014; Hiilamo & Kangas 2012; Kuivalainen & Niemelä 2010). Teorian suosiolle lienee useita syitä: 1) paradoksi liittyy erittäin tärkeään sosiaalipoliittiseen aiheeseen eli köyhyyden vähentämiseen, 2) paradoksi nimensä mukaisesti kuvaa yhteyttä, joka on jossain määrin epäintuitiivinen, 3) sen avulla on mahdollista selittää pohjoismaisten hyvinvointivaltioiden matalaa tuloerojen ja köyhyyden tasoa, ja 4) teoria on saavuttanut vakiintuneen aseman. Kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa keskustelu universalismin ja pienituloisille kohdentamisen vaikutuksista on ollut vilkasta, joskin oikeastaan vasta 2010-luvulla useat tutkimukset ovat tarkastelleet teoriaa empiirisesti uudelleen. Osa tutkimuksista on pyrkinyt toisintamaan Korven ja Palmen tutkimuksen ja osa on lähestynyt kysy-

Tutkimusta rahoitti Suomen Akatemian lippulaivaohjelma (päättönumero: 320162). Haluan kiittää kommentteista tämän artikkelin käsikirjoitusversioon Jussi Tervola ja Lauri Mäkistä.

mystä aikaisemmasta poikkeavasta näkökulmasta. Onkin tärkeää tutkia, mitä uudemmat tutkimukset ovat havainneet.

Tämän artikkelin tavoitteena on havainnollistaa, mitä tutkimukset kertovat universalismin ja kohdentamisen yhteyksistä köyhyyden yleisyyteen, ja missä määrin uusi tutkimus vahvistaa uudelleenjaon paradoksin olemassa olon.² Lisäksi artikkelissa keskustellaan siitä, mitkä tekijät selittävät mahdollisia uusia havaintoja. Lähestymistapana on kuvaileva kirjallisuuskatsaus. Artikkelin liitteessä (ks. www.julkari.fi) on havainnollistettu tutkimuksissa käytetyt aineistot, tilastomenetelmät ja käsitteet.

Uudelleenjaon paradoksi ja sen osatekijät

Vaikka monet tekijät vaikuttavat tulojen uudelleenjakoon (ks. Gornick & Smeeding 2018), ovat sosiaaliturvaetuudet ja verotus kiistatta hyvinvointivaltioiden tärkeimpiä työkaluja tällä saralla. Köyhyyden vähentämisen osalta voidaan olettaa nimenomaan sosiaaliturvan korostuvan (Cantillon 2018). Vaikka tässä artikkelissa ei tilanpuutteen vuoksi ole mahdollista käsitellä erilaisia hyvinvointivaltiotyyppittelyjä, on syytä kuvailla muutama ideaalityyppi sosiaaliturvajärjestelmistä. Universalissa järjestelmässä sosiaaliturva taataan kaikille esimerkiksi asuinpaikkaan, ikään tai varallisuuteen katsomatta. Täten universaali järjestelmä takaa sosiaaliturvan kaikille asukkaille tai kansalaisille (ks. keskustelusta esim. Brady & Bostic 2015). Universalismin vastakohtana on valikoiva järjestelmä. Valikointi viittaa siihen, että etuuksia maksetaan vain tietyille ryhmille – esimerkiksi vain pienituloisille (Van Lancker & Van Mechelen 2015).

Yllä mainituista ideaalityypeistä ei voi vetää suoria johtopäätöksiä siitä, miten etuudet kohdentuvat. Kohdentamisen käsite viittaa siihen, miten maksetut etuudet jakautuvat. Etuudet kohdentuvat jollekin väestöryhmälle, jos johonkin väestöryhmään (esim. pienituloiset tai yksinhuoltajat) kuuluvat saavat muita enemmän etuuksia. Täten valikoinnista seuraa etuuksien kohdentumis-

ta, mutta kohdentuminen ei välttämättä tarkoita, että valikointia on harjoitettu (Van Lancker & Van Mechelen 2015). Esimerkkinä jälkimmäisestä voidaan käyttää Suomen universaalia lapsilisää.³ Jos lastenhankinta on yhteydessä tulotason, kohdentuu lapsilisä epätasaisesti tulojakauman eri osiin. Tyypillisesti tutkimukset ovat kuitenkin läheneet siitä, että erot kohdentumisessa ovat tietösten politiikkatoimien tulos. Kohdentaminen ei myöskään ole synonyymi tarveharkinnalle. Tarveharkinta on keino, jonka avulla pienituloisille kohdentamista usein toteutetaan. Universalismin ideaalityypissä ei ole kohdentamista eikä etenkin tarveharkintaa, mutta käytännössä universaalien järjestelmän sisällä usein on kohdennettuja elementtejä (esim. Jacques & Noël 2018; Saikonen & Ylikännö 2020). Osa uudemmissa tutkimuksista onkin korostanut sitä, kuinka universalismia ja kohdentamista ei tule pitää toistensa vastakohtina (vrt. Korpi & Palme 1998). Universalismi ei myöskään edellytä, että kaikki saavat samaa etuutta, tai etuuksien tasasuuruisuutta. Eri-laisten vakuutusmaksuihin perustuvien etuuksien saaminen ja taso pohjautuvat työhistoriaan, mutta muutoin niissä ei ole valikointia.

Vastakkainasettelu erilaisten ideaalityyppien välillä ei ole erityisen mielekästä, sillä tyypillisesti samassa järjestelmässä on erilaisia etuuksia – tarveharkintaisista universaaleihin. Suomessa varsin eri tulotasoilla olevat kotitaloudet saavat sosiaaliturvaetuuksia kalenterivuoden aikana (Mukkila ym. 2018). Olennaista on, että erilaisten etuuksien suhteelliset painoarvot vaihtelevat järjestelmien välillä (Cantillon 2018; Marx ym. 2016). Tästä syystä tutkimuksissa on usein tarkasteltu sitä, kuinka suuren osuuden tuloista etuudet keskimäärin tai eri tuloluokissa muodostavat. Lisäksi usein on hyödynnetty indikaattoria sille, missä määrin etuudet kohdentuvat pienituloisille. Toisin sanoen tarkastelun kohteena on tyypillisesti ollut järjestelmän tuottama lopputulos (kohdentuminen) (Jacques & Noël 2018).

Ennen uudelleenjaon paradoksin tarkempaa kuvaamista on syytä lyhyesti kuvailla Korven ja Palmen (1998) tutkimuksellinen lähestymistapa. Tutkimuksen aineistona oli Luxemburg Income Study -aineisto. Heillä oli köyhyyttä koskeissa

² Korpi ja Palme (1998) tarkastelivat sekä köyhyyttä että tuloeroja. Tässä artikkelissa päähuomio on köyhyydestä samaan tapaan kuin valtaosassa myöhemmstä tutkimuksesta.

³ Lapsilisän on mahdollista nähdä sisältävän valikointia, koska lapsettomat kotitaloudet eivät ole oikeutettuja siihen. Kuitenkin etuuksia, joihin koko viiteryhmä (kaikki lapsiperheet) on oikeutettu, pidetään tyypillisesti universaaleina.

tarkasteluissa mukana vain 11 maata ja tietoja vain yhdeltä vuodelta. Lisäksi he käyttivät OECD:n tilastotietoa eläke- ja sairausvakuutusjärjestelmistä. Niin Korven ja Palmén artikkelissa kuin uudemmissa tutkimuksissakin on tarkastelu suhteellista tuloköyhyyttä. Toisin sanoen köyhyysraja perustui etäisyyteen kunkin maan keskimääräisistä tuloista. Menetelmällisenä lähestymistapana oli kuvailevia kahden muuttujan välisen yhteyden tarkasteluita.

Uudelleenjaon paradoksi käsittelee ensisijaisesti pienituloisille etuuksien kohdentamisen yhteyksiä tuloeroihin ja köyhyyteen. Pienituloisille kohdennettujen – usein tarve- tai tuloharkintaisten – etuuksien puolesta merkittävin argumentti on se, että etuuskustannukset kohdistuvat niille, jotka ovat pienituloisia ja joilla tarve on täten suurin (Besley 1990). Tarveharkintaisiin etuuksiin verrattuna universaalit etuudet aiheuttavat vähemmän stigmaa, vähemmän köyhyysloukkuja, vähemmän hallintokuluja ja vähemmän alikäyttöä ja niillä on enemmän kannatusta (Besley 1990; Gornick & Smeeding 2018).

Koska uudelleenjaon paradoksin on oltava seurausta tulonsiirtojärjestelmän epäsuorista vaikutuksista, Korpi ja Palme (1998) esittivät näkemyksen myös mekanismeista. Artikkelissa pienituloisille kohdentamisen ja köyhyyden välistä yhteyttä selitettiin ennen kaikkea kannatusperustalla sekä sillä, millainen rooli etuuksilla keskimäärin on kotitalouksien tulonmuodostuksessa. Jälkimmäisellä kuvattiin hyvinvointivaltion uudelleenjakoon käyttämiä resursseja. Mekanismi oli, että mitä enemmän sosiaaliturvaetuuksia kohdennetaan pienituloisille, sitä vähemmän resursseja uudelleenjakoon keskimäärin käytetään. Tämän yhteyden selittäväksi tekijäksi esitettiin uudelleenjaon kannatus: koska pienempi joukko hyötty kohdennetuista etuuksista, on niiden asema heikompi. Kirjoittajat korostivat, että uudelleenjakoon käytetyt resurssit eivät ole kiinteä tai johonkin sidoksissa oleva luku, vaan erot maiden välillä heijastelevat eroja hyvinvointivaltioinstituutioiden rakenteissa. Artikkelin mukaan universaaleissa järjestelmissä käytetyt resurssit ovat suurempia. Käytettyjen resurssien nähtiin vaikuttavan myös siihen, kuinka merkittävä rooli markkinapohjaisille ratkaisuille jää. Ansiosidonnaisten järjestelmien nähtiin tuottavan tasaisemman tulojen jakautumisen kuin järjestelmien, joissa etuudet ovat tasasuuruisia, ja täten markkinavaihtoehdoille jää suurempi kysyntä. Mikäli kaikkein rikkaimmat hakeutuvat hyödyntämään markkinapohjaisia ratkaisuu-

ja, tuottaa se epätasa-arvoisemman lopputuloksen kuin järjestelmä, jossa etuuksien taso toisintaa ansiotuloissa vallinneita eroja.

Tiivistettynä teorian voi köyhyyden vähentämisen osalta kuvata siten, että pienituloisille kohdentamisen seurauksena uudelleenjaon kannatus jää vähäisemmäksi, minkä seurauksena uudelleenjakoon käytetyt resurssit ovat pienemmät, ja täten samanaikaisesti markkinapohjaisten vaihtoehtojen rooli muodostuu suuremmaksi. Näistä tekijöistä seuraa korkeampi köyhyyden taso. Toisin sanoen kannatusperusta, käytetyt resurssit ja markkinapohjaiset vaihtoehdot ovat väliin tulevia tekijöitä tulonsiirtojärjestelmän ja köyhyyden välillä.

Tutkimustuloksia universalismin ja pienituloisille kohdentamisen köyhyysvaikutuksista

Tässä luvussa käydään läpi uudempiä tutkimustuloksia aiheesta. Luku on jaettu siten, että aluksi käsitellään piirteitä, jotka näyttävät olevan yhä samankaltaisia verrattuna niin kutsuttuun uudelleenjaon paradoksiin. Tämän jälkeen käsitellään eriäviä havaintoja.

Mitkä tekijät saavat tukea tutkimuskirjallisuudessa?

Kaiken kaikkiaan tutkimukset antavat viitteitä siitä, että se, kuinka merkittävä rooli etuuksilla keskimäärin on kotitalouksien tulonmuodostuksessa, on merkittävä – ellei merkittävin – köyhyyteen yhteydessä oleva tekijä (Brady & Bostic 2015; Diris ym. 2017; Ferrarini ym. 2016; Van Lancker & Van Mechelen 2015). Lisäksi tutkimukset antavat viitteitä siitä, että korkeampi universaaliuden aste on yhteydessä siihen, että tulonsiirroilla on keskimäärin suurempi rooli kotitalouksien tulonmuodostuksessa (Brady & Bostic 2015; Gugushvili & Laenen 2019; Jacques & Noël 2020; Van Lancker & Van Mechelen 2015) ja julkiset sosiaalimenot ovat suuremmat (Jacques & Noël 2018). Näin ollen korkeampi universaaliuden aste on epäsuorasti yhteydessä matalampaan köyhyyden tasoon käytettyjen resurssien kautta. Lisäksi on viitteitä siitä, että maissa, joissa viimesijaisilla vähimmäisurvaetuuksilla on suurempi rooli, sosiaaliturvan taso on keskimäärin matalampi (Marx ym. 2016; Brady & Burroway 2012).

Yksittäisten maiden kehitystä kuvaava tutkimus on antanut viitteitä siitä, ettei pienituloisille koh-

dentamisen kasvattaminen välttämättä tuota matalampaa köyhyyden tasoa. Abigail McKnightin (2015) neljän maan tutkimuksessa (Iso-Britannia, Italia, Ranska ja Ruotsi) tarkasteltiin maan sisällä tapahtuneiden muutosten yhteyttä tuloeroihin ja köyhyyteen. Tutkimuksen mukaan vuodet, jolloin maissa oli enemmän kohdentamista, olivat myös vuosia, jolloin taloudellisen eriarvoisuuden vähentäminen oli tehottomampaa.

On myös havaintoja siitä, että suurempi pienituloisille kohdentaminen on yhteydessä uudelleenjaon vähäisempään kannatukseen (esim. Brady & Bostic 2015). Kohdentaminen siirtää keskustelua kohti sitä, ansaitsevatko asiakkaat etuusia, mikä laskee kannatusta uudelleenjaolle (Larsen 2008). Lisäksi on havaittu viitteitä siitä, että kansainvälisesti tarveharkintaiset pienituloisille kohdennetut etuudet ovat herkemmin riskissä joutua leikkausten kohteeksi kuin sosiaalivakuutusetuudet (Nelson 2007).

Mitkä tekijät eivät saa tukea tutkimuskirjallisuudessa?

Yllä oleva osoittaa, että uudelleenjaon paradoksin osatekijät ovat yhä tärkeitä universalismin ja pienituloisille kohdentamisen ja köyhyyden välisten yhteyksien kuvaamisessa. Kuitenkin muutamaa tekijää koskien käsityksiä yhteyksistä tulisi päivittää.

Ensimmäinen koskee pienituloisille kohdentamista. Uudempiin lajoihin maajoukkoihin perustuvien tutkimusten mukaan maissa, joissa pienituloisille kohdennetaan enemmän etuusia, ei köyhyys ole välttämättä korkeammalla tasolla (esim. Brady & Bostic 2015; Diris ym. 2017; Ferrarini ym. 2016; Kenworthy 2011). Itse asiassa etenkin maat, joissa on korkea universaaliuden aste, voivat kohdentamisen avulla tehokkaasti vähentää köyhyyttä (Brady & Burroway 2012; Brady & Bostic 2015; Jacques & Noël 2020; Marx ym. 2016; Van Lancker & Van Mechelen 2015). Tämä johtuu siitä, että universaaleissa järjestelmissä kohdennettujen etuuksien taso on keskimäärin korkeampi (esim. Van Lancker & Van Mechelen 2015; Van Lancker ym. 2015). Lisäksi tutkimustulokset ovat antaneet viitteitä siitä, että pienituloisille kohdentamisen yhteys uudelleenjaon tehokkuuteen ja etuuksien merkitykseen kotitalouksien tulonmuodostuksessa on muuttunut verrattuna 1980-luvun puoliväliin: 2000-luvulle tultaessa yhteydet näyttävät kadonneen (Brady & Bostic 2015; Kenworthy 2011).

Tutkimukset antavat viitteitä siitä, että kohdentamisella voi olla köyhyyttä vähentäviä vaikutuksia etenkin, jos tarkastellaan yksittäisten väestöryhmien tilannetta. On mahdollista, että tämä tulos on yhteydessä järjestelmän tavoitteisiin, sillä maiden sisällä tietyt etuuslajit (esim. perhe- tai eläke-etuudet) voivat olla pienituloisille kohdennettuja ja osa ei (Marx ym. 2016). Etenkin lapsiköyhyyden (Bárcena-Martin ym. 2018; Diris ym. 2017; Van Lancker & Van Mechelen 2015) ja yksinhuoltajaköyhyyden (Brady & Burroway 2012; Van Lancker ym. 2015) osalta on viitteitä, että kohdentaminen näille ryhmille – etenkin universaalin järjestelmän sisällä – voi vähentää köyhyyden yleisyyttä ryhmässä. Lisäksi Olli Kangas ja Azhar Hussain (2014) havaitsivat, että hyvä peruseläketurva oli yhteydessä matalampaan eläkeläisköyhyyden tasoon. Uudelleenjaon paradoksin mukaisesti korkeamman työeläkkeiden tason tulisi puolestaan olla positiivisessa yhteydessä parempaan peruseläketurvaan. Näiden välillä löytyi heikko päinvastainen yhteys (mt.).

Toinen päivityksen tarpeessa oleva osa-alue koskee uudelleenjaon paradoksissa esitettyjä selitysmalleja. Yhdeksi Korven ja Palmen tutkimuksen ongelmista on esitetty sitä, ettei eri mekanismien välisiä yhteyksiä – polkua kohdentamisesta köyhyyteen – testattu empiirisesti (Gugushvili & Laenen 2019). Erityisesti tutkimustulokset universalismin ja kannatusperustan välisestä yhteydestä ovat vaihtelevia (vrt. Brady & Bostic 2015; Jacques & Noël 2018). Ei vaikuta siltä, että universaaleissa järjestelmissä syntyisi muista järjestelmistä poikkeavia merkittäviä koalitioita intressiryhmien välillä (Gugushvili & Laenen 2019). Lisäksi on jossain määrin ristiriitaisia tuloksia siitä, johtaako uudelleenjaon kannatus etuuksien merkityksen kasvuun kotitalouksien tulonmuodostuksessa (Brady & Bostic 2015; Gugushvili & Laenen 2019).

Yhteenveto ja keskustelu

Tutkimuskirjallisuus universalismin ja pienituloisille kohdentamisen yhteydestä köyhyyden yleisyyteen havainnollistaa keinoja köyhyyden vähentämiseksi. Kun aineistot ja tilastomenetelmät yhteyksien tarkastelemiseksi ovat parantuneet, on tutkimus aiheesta lisääntynyt. Tutkimusten määrän kasvu ei kuitenkaan ole näkynyt samassa määrin yleisessä käsityksessä aiheesta. Tä-

män artikkelin tavoitteena oli havainnollistaa kirjallisuuskatsauksen avulla, mitä universalismin ja pienituloisille kohdentamisen yhteyksistä köyhyyteen tiedetään.

Laajalti vallitseva ajatusmalli on pohjautunut Korven ja Palmen (1998) artikkeliin uudelleenjaon paradoksista. Artikkelissa kuvattiin, kuinka köyhyyttä ja tuloeroja on universaaleissa hyvinvointivaltioissa vähemmän. Tutkimuksissa löytyy yhä yhteys korkeamman universaaliuden asteen ja matalamman köyhyyden tason välillä. Yhteys ei ole suora, sillä se näyttää merkittäviltä osin selittyvän uudelleenjakoon käytetyillä resursseilla. Kaiken kaikkiaan uudelleenjakoon käytettyjä resursseja onkin mahdollista pitää kaikkein merkityksellisimpänä tekijänä sen suhteen, kuinka tehokkaasti tulonsiirtojärjestelmä vähentää köyhyyttä: enemmän resursseja käytävillä hyvinvointivaltioilla – mitataan sitä sitten sosiaali- tai etuusmenojen suhteena bruttokansantuotteeseen tai etuuksien keskimääräisenä osuutena kotitalouksien tuloista – on keskimäärin pienemmät köyhyysasteet. Toisin sanoen köyhyyden vähentäminen ei tapahdu ilmaiseksi. Universalismi näyttää mahdollistavan suuremmat panostukset etuuksiin.

Uudelleenjaon paradoksin mukaan pienituloisille kohdentaminen tuottaa korkeamman köyhyyden tason. Tätä ei voi allekirjoittaa uuden tutkimuksen valossa, sillä etenkin universaalien järjestelmän sisällä toimiessaan pienituloisille kohdentaminen voi olla tehokas keino köyhyyden vähentämiseksi. Lisäksi esimerkiksi monessa kehittyvässä maassa pienituloisille kohdentamisen lisääminen voi vähentää köyhyyttä, koska näissä maissa on järjestelmiä, joissa etuudet kohdistuvat hyväituloisille (Brady & Bostic 2015). Tämä johtuu siitä, että viimesijaisten etuuksien taso voi olla hyvin vaatimaton, mutta työssäkäyntiin perustuvien etuuksien taso on antelias. Lisäksi hyvin köyhissä maissa universaalien etuuksien tehokkuutta voivat haitata puutteet verojärjestelmässä (Hanna & Olken 2018). Tutkimukset ovat myös antaneet viitteitä siitä, että mikäli tavoitteena on tietyn väestöryhmän köyhyyden vähentäminen, saattaa tälle ryhmälle kohdentaminen olla tehokas keino (esim. lapsiköyhyys [Bárcena-Martin ym. 2018; Diris ym. 2017; Van Lancker & Van Mechelen 2015]). Toinen uusista havainnoista liittyy mekanismeihin, joiden välityksellä universalismi tai pienituloisille kohdentaminen on yhteydessä köyhyyteen. Tutkimuksissa on nostettu esille, että tulonsiirtojärjestelmien, uudelleenjaon kannatuksen

ja köyhyyden väliset yhteydet eivät todennäköisesti ole yhtä suoraviivaisia kuin Korven ja Palmen tutkimus kuvaili (ks. esim. Brady & Bostic 2015; Gugushvili & Laenen 2019).

Uusia havaintoja selittävät useat tekijät: yhteiskunnalliset ja institutionaaliset muutokset, laajemat maajoukot, käsitteiden erilainen operationalisointi sekä erilaiset tilastomenetelmät. On melko vahva näyttö siitä, että alkuperäinen maajoukko oli liian kapea, sekä siitä, että uudelleenjaon paradoksin osatekijöiden välisissä yhteyksissä on tapahtunut ajallista muutosta etenkin 1990-luvun puolenvälin jälkeen (Brady & Bostic 2015; Kenworthy 2011). Korven ja Palmen (1998) tutkimusta – ja tutkimuksia, jotka ovat noudattaneet heidän lähestymistapaansa – on problematisoitu siitä, että avainkäsitteiden operationalisointi ei olisi ollut optimaalinen (Jacques & Noël 2018). Olivier Jacquesin ja Alain Noël'in (2018) mukaan universalismia tulisi mitata järjestelmän tavoitteiden mukaan, ei sen mukaan, kenelle etuudet varsinaisesti kohdentuvat. Esimerkiksi väestörakenne tai taloudellinen suhdanne vaikuttavat siihen, miten etuudet kohdentuvat. Toisaalta esimerkiksi väestörakenne vaikuttaa siihen, mitkä keinot ovat kullekin maalle toimivimpia.

Tutkimukset ovat tarkastelleet köyhyyttä siten, että köyhyysrajana on etäisyys keskimääräisistä tuloista. Tällaista köyhyyden operationalisointia on kritisoitu esimerkiksi siitä, että on epävarmaa, missä määrin se on yhdenmukainen suhteellisen köyhyyden määritelmien kanssa. Lisäksi tämä köyhyysraja merkitsee sitä, että köyhyyden kehitys on suorassa yhteydessä tulojakauman muutoksiin. On mahdollista, että vaikka muutokset tulonsiirtojärjestelmässä eivät vähentäisi suhteellista tuloköyhyyttä, niin samanaikaisesti köyhyysaste muilla mittareilla mitattuna laskee. Tulon käyttämisen puolesta kuitenkin puhuu vahvasti se, että kansainvälisiä vertailuja varten tarvitaan vertailukelpoisia tietoja useista maista. Lisäksi tuloihin perustuvalla köyhyysmittauksella on pitkät perinteet ja tuloilla on suora yhteys tulonsiirtojärjestelmään.

Tulokset ovat pitkälti pohjautuneet tutkimuksille, joissa tarkastellaan erilaisten maatason tekijöiden yhteyksiä joko yksin tai yhdessä yksilötason tekijöiden kanssa. On mahdollista, että jotkin havaitsemattomat tekijät vaikuttavat sekä kansallisiin järjestelmiin että köyhyysasteisiin. Jatkotutkimukselle olisikin tärkeä tavoite tutkia mekanismien välisiä syy-seuraussuhteita. Lisäksi epäsuo-

rien vaikutusten tutkimisen haasteena on se, että kaikkien mahdollisten mekanismien hahmotaminen ja mallintaminen on vaikeaa. Tutkimukset ovat tarkastelleet olemassa olevien järjestelmien yhteyksiä köyhyyteen. Täten järjestelmät, joita ei esiinny, jäävät ulkopuolelle. Tällainen on esimerkiksi universaali perustulo. Mikrosimulointi, jolla voidaan tarkastella verotus- ja sosiaaliturvalainsäädännön muutosten vaikutuksia, mahdollistaa erilaisten politiikkavaihtoehtojen tutkimisen. Toisin mikrosimuloinnin avulla kyetään tutkimaan lähinnä mahdollisia suoria vaikutuksia.

Mitä tutkimustuloksista voi oppia?

Vaikka kuva universaalien ja kohdennettujen etuuksien vaikutuksista on tarkentunut, soveltuu tutkimuskirjallisuus yhä hyvin selittämään sitä, miksi Pohjoismaat pärjäävät varsin hyvin tuloroja ja köyhyyttä kuvaavissa vertailuissa. Pohjoismaissa eläkejärjestelmät ovat kattavia ja toisaalta työikäisille kohdistuvien etuuksien taso on korkea (Jacques & Noël 2020).⁴ Lisäksi ehkä toisin kuin yleisesti arvellaan, tarveharkintaisilla viimesijaisilla vähimmäisturvaetuuksilla on Pohjoismaisakin tärkeä rooli köyhyyden vähentämisessä. Pohjoismaissa nämä etuudet ovat yhteydessä merkittäväan taloudellisen eriarvoisuuden vähentämiseen, vaikka niiden osuus koko tulonsiirtojärjestelmästä on melko pieni (Kuivalainen & Nelson 2010; Marx ym. 2016). On mahdollista ajatella, että erityisesti Suomessa viimesijaisilla etuuksilla on merkittävä rooli. Toimeentulotuki paikkaa Suomessa perusturvaetuuksien tasoa (Mukkila ym. 2018), ja Suomessa viimesijaista vähimmäisturvaetuutta saa suurempi osuus väestöstä kuin muissa Pohjoismaissa (Ilmakunnas & Moisio 2019). Vaikka toimeentulotuen alikäyttö on omalta osaltaan heikentänyt sen köyhyyttä vähentävää vaikutusta, on viitteitä siitä, että Kela-siirto on vähentänyt alikäyttöä (Pasanen & Rintala 2020). Toisaalta yksi nykyisen järjestelmän haasteista on se, saavatko

sosiaalipalveluja tarvitsevat toimeentulotukiasiakaat niitä (Saikkonen & Ylikännö 2020).

Kansainvälisesti etuuksien tasossa on ollut havaittavissa huolestuttavaa kehitystä erityisesti pienituloisille kohdennetuissa etuuksissa. Vähimmäisturvan taso on jäänyt vähäisemmälle huomiolle, kun hyvinvointivaltiot ovat keskittyneet työskentelemään suotuisan palkkakehityksen ja kannustimien varmistamiseksi (Cantillon 2018). Osittain taustalla on toimintaympäristön muutos: esimerkiksi palkkatulojen merkityksen lasku, tuottavuus- ja palkkakehityksen eriytyminen sekä muutokset työmarkkinoilla ja kotitalousrakenteessa (Cantillon 2018). Lisäksi vähimmäisturvaetuuksissa suunta on ollut kohti voimakkaampaa sanktiointia ja vastikkeellisuutta (Marchal & Van Mechelen 2015; Nelson 2007). Mikäli sanktiointi ja vastikkeellisuus vähentävät joko saajien määrää tai etuuksien tasoa, on riskinä, että pienituloisille kohdennettujen etuuksien köyhyyttä vähentävä vaikutus heikkenee.

Muun muassa Pohjoismaissa suunta on ollut kohti tarveharkintaisten etuuksien merkityksen korostumista (Kuivalainen & Nelson 2010; Kuivalainen & Niemelä 2010). Myös väestön ikääntyminen ja muut julkistaloudelliset haasteet tulevat yhä enemmän kasvattamaan paineita siihen, että etuudet kohdennetaan pienituloisimmille. Vaikka tutkimuskirjallisuus osoittaa, että kohdentamisellakin on tärkeä rooli köyhyyden vähentämisessä, voi kehityskulku olla kokonaisuuden kannalta ongelmallinen. Mikäli etuuksia saavat vain kaikista pienituloisimmat, on riskinä järjestelmän kannatusperustan ja etuuksien tason heikkeneminen. Universaali järjestelmä myös ennaltaehkäisee köyhyyttä tuomalla laajalti turvaa eri riskejä ja yllättäviä elämäntilanteita kohdattaessa, jolloin kohdennettujen etuuksien tarve jää vähäisemmäksi. Tasapainottelu painopisteiden välillä on haastavaa, mutta toisaalta yhdistelmän tuloksena voi olla se, että taloudellista eriarvoisuutta on yhteiskunnassa vähemmän. Sosiaaliturvaa uudistettaessa yksi haaste onkin, miten taata tasoltaan riittävä perus- ja vähimmäisturva siten, että samanaikaisesti järjestelmän perustukset pysyvät vakaina.

⁴ Pohjoismaiden välillä on kuitenkin eroja eläketurvassa siten, että Suomessa ja Ruotsissa eläkkeiden taso on yleisesti ottaen vahvemmin yhteydessä työuran ansioihin kuin Norjassa ja Tanskassa (Jacques & Noël 2020).

KIRJALLISUUS

- Bárcena-Martin, Elena & Blanco-Arana, Carmen M. & Perez-Moreno, Salvador (2018) Social transfers and child poverty in European Countries: pro-poor targeting or pro-child targeting? *Journal of Social Policy* 47 (4), 739–758.
- Barr, Nicholas (2012) *Economics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Besley, Timothy (1990) Means Testing versus Universal Provision in Poverty Alleviation Programmes. *Economica* 57 (225), 119–129.
- Brady, David & Burroway, Rebekah (2012) Targeting, Universalism, and Single-Mother Poverty: A Multi-level Analysis Across 18 Affluent Democracies. *Demography* 49 (2), 719–746.
- Brady, David & Bostic, Amie (2015) Paradoxes of social policy: Welfare transfers, relative poverty, and redistribution preferences. *American Sociological Review* 80 (2), 268–298.
- Cantillon, Bea (2018) Social Security and Poverty Reduction in Rich Welfare States : Cracks in the Post War Policy Paradigm, Avenues for the Future. CSB Working Paper 18/17. Herman Deleeck Centre for Social Policy – University of Antwerp.
- Diris, Ron & Vandenbroucke, Frank & Verbiest, Gerlinde (2017) The impact of pensions, transfers and taxes on child poverty in Europe: the role of size, pro-pooriness and child orientation. *Socio-Economic Review* 15 (4), 745–775.
- Ferrarini, Tommy & Nelson, Kenneth & Palme, Joakim (2016) Social transfers and poverty in middle-and high-income countries – A global perspective. *Global Social Policy* 16 (1), 22–46.
- Gornick, Janet C. & Smeeding, Timothy M. (2018) Redistributive Policy in Rich Countries: Institutions and Impacts in Nonelderly Households. *Annual Review of Sociology* 44, 441–468.
- Gugushvili, Dimitri & Laenen, Tijs (2019) Twenty years after Korpi and Palme’s “paradox of redistribution”: What have we learned so far, and where should we take it from here?. SPSW working paper series No. 5. Leuven: Centre for sociological research, KU Leuven.
- Hanna, Rema & Olken, Benjamin A. (2018) Universal basic incomes versus targeted transfers: Anti-poverty programs in developing countries. *Journal of Economic Perspectives* 32(4), 201–226.
- Hiilamo, Heikki (2014) Mitä merkitystä on sosiaalipoliittisella tutkimuksella? *Janus* 22(1), 69–76.
- Hiilamo, Heikki & Kangas, Olli (2012) Väerien profeettojen jäljillä? Kahdeksan erää tuloerojen vaarallisuudesta. *Yhteiskuntapolitiikka* 77 (2), 121–133.
- Ilmakunnas, Ilari & Moisio, Pasi (2019) Suomalaisen vähimmäisturvajärjestelmän erityispiirteet ja vähimmäisturvan taso kansainvälisesti vertailtuna. Työpäperi 16/2019. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.
- Jacques, Olivier & Noël, Alain (2018) The case for welfare state universalism, or the lasting relevance of the paradox of redistribution. *Journal of European Social Policy* 28 (1), 70–85.
- Jacques, Olivier & Noël, Alain (2020) Targeting within universalism. *Journal of European Social Policy*, Online First.
- Julkunen, Raija (2017) Muuttuvat hyvinvointivaltiot: eurooppalaiset hyvinvointivaltiot reformoitavina. Jyväskylä: SoPhi.
- Kangas, Olli & Hussain, Azhar M. (2014) Eläketurva ja eläkeläisten tuloköyhyysriski Euroopassa. Teoksessa Mikko Niemelä (toim.), *Eurooppalaiset elinnot*. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 238–268.
- Kenworthy, Lane (2011) *Progress for the Poor*. Oxford: Oxford University Press.
- Korpi, Walter & Palme, Joakim (1998) The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries. *American Sociological Review* 63 (5), 661–687.
- Kuivalainen, Susan & Nelson, Kenneth (2010) The Nordic welfare model in a European perspective. Working Paper 2010:11. Institute for Future Studies,
- Kuivalainen, Susan & Niemelä, Mikko (2010) From universalism to selectivism: the ideational turn of the anti-poverty policies in Finland. *Journal of European Social Policy* 20 (3), 263–276.
- Larsen, Christian Albrekt (2008) The Institutional Logic of Welfare Attitudes: How Welfare Regimes Influence Public Support. *Comparative Political Studies* 41 (2), 145–168.
- Marchal, Sarah & Van Mechelen, Natascha (2015) A New Kid in Town? Active Inclusion Elements in European Minimum Income Schemes. *Social Policy & Administration* 15 (1), 171–194.
- Marx, Ivo & Salanauskaite, Lina & Verbiest, Gerlinde (2016) For the poor, but not only the poor: on optimal pro-pooriness in redistributive policies. *Social Forces* 95 (1), 1–24.
- McKnight, Abigail (2015) A fresh look at an old question: is pro-poor targeting of cash transfers more effective than universal systems at reducing inequality and poverty? *ImPRovE Working Paper 15/14*. Herman Deleeck Centre for Social Policy – University of Antwerp.
- Mukkila, Susanna & Hannikainen, Katri & Ilmakunnas, Ilari & Moisio, Pasi & Saikkonen, Paula (2018) Vuoden 2018 talousarvion vaikutukset perusturvaan. Työpäperi 10/2018. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.
- Nelson, Kenneth (2007) Universalism Versus Targeting: The Vulnerability of Social Insurance and Means-tested Minimum Income Protection in 18 Countries, 1990–2002. *International Social Security Review* 60 (1), 33–58.
- Pasanen, Anna-Liisa & Rintala, Taina (2020) Tuloksellisuustarkastuskertomus. Perustoimeentulotuen siirto Kelalle: Toimeenpanon vaikutusten arvioinnin merkitys lainvalmistelussa. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 1/2020). Helsinki.
- Saikkonen, Paula & Ylikännö, Minna (2020) Is There Room for Targeting within Universalism? Finnish Social Assistance Recipients as Social Citizens. *Social Inclusion* 8 (1), 145–154.

- Van Lancker, Wim & Ghysels, Joris & Cantillon, Bea (2015) The impact of child benefits on single mother poverty: Exploring the role of targeting in 15 European countries. *International Journal of Social Welfare* 24 (3), 210–222.
- Van Lancker, Wim & Van Mechelen, Natascha (2015)

Universalism under siege? Exploring the association between targeting, child benefits and child poverty across 26 countries. *Social Science Research* 50, 60–75.

TIIVISTELMÄ

Ilari Ilmakunnas: Uudelleenjaon paradoksin jäljillä. Kirjallisuuskatsaus universalismin ja pienituloisille kohdentamisen köyhyysvaikutuksista

Köyhyyden vähentäminen on yksi hyvinvointivaltioiden keskeisimmistä tavoitteista. Sosiaalipoliittinen keskustelu keinoista köyhyyden vähentämiseksi usein keskittyy universalismin ja pienituloisille kohdentamisen seurauksiin. Universalismi viittaa siihen, että sosiaaliturva taataan kaikille. Kohdentamisen käsite viittaa siihen, miten maksetut sosiaaliturvaetuudet jakautuvat. Kohdentaminen pienituloisille viittaa siihen, että maksetut sosiaaliturvaetuudet kohdentuvat etenkin pienituloisille. Tähän teemaan liittyy myös niin kutsuttu teoria uudelleenjaon paradoksista, jonka Walter Korpi ja Joakim Palme esittivät tutkimuksessaan vuonna 1998. Teorian mukaan, mitä enemmän sosiaaliturvaetuuksia kohdennetaan vain pienituloisille, sitä yleisempää köyhyys on. Paradoksin esittäneen tutkimuksen julkaisemisesta on yli 20 vuotta. Teoria kuitenkin elää yhä vahvasti sosiaalipoliittikan tutkijoiden keskuudessa. Kansainvälisesti aiheesta on julkaistu paljon uutta tutkimusta viime vuosien aikana. Tämä artikkeli havainnollistaa, mitä tutkimukset kertovat universalismin ja kohdentamisen yhteyksistä köyhyyden yleisyyteen. Tavoitteena on myös kuvata, missä määrin uusi tutkimus vahvistaa uudelleenjaon paradoksin olemassa olon. Lähestymistapana on kuvaileva kirjallisuuskatsaus.

Korven ja Palmen tutkimuksen mukaisesti uudemmat tutkimukset havainnollistavat, että maissa, joissa

on korkeampi universaaliuden aste, uudelleenjakoon käytetyt resurssit ovat suuremmat. Suuremmat uudelleenjakoon käytetyt resurssit ovat yhteydessä matalampaan köyhyyden tasoon. Uudempi tutkimus on kuitenkin osoittanut, että pienituloisille kohdentamisen yhteyksistä köyhyyteen ei voida nykytiedon valossa tehdä johtopäätöstä, että suurempi kohdentaminen tarkoittaisi välttämättä korkeampaa köyhyyden tasoa. Itse asiassa etenkin universaalien järjestelmän sisällä toimiessaan pienituloisille kohdentaminen voi olla tehokas keino köyhyyden vähentämiseksi. Lisäksi on viitteitä siitä, että uudelleenjaon paradoksin osatekijöiden välisissä yhteyksissä on tapahtunut ajallista muutosta etenkin 1990-luvun puolivälin jälkeen. Kaiken kaikkiaan uudempi tutkimus on merkittävästi tarkentanut kuvaa universalismin ja pienituloisille kohdentamisen seurauksista. Uusia havaintoja selittävät uusien ajanjaksojen lisäksi tarkasteltujen maajoukkojen laajentuminen, käsitteiden erilainen operationalisointi sekä erilaiset tilastomenetelmät.

Tämän artikkelin perusteella usein esitetty uudelleenjaon paradoksin mukainen kuva pienituloisille kohdentamisen yhteydestä köyhyyden yleisyyteen on osittain vanhentunut. Sosiaalipoliittikan tutkijoiden tulisikin huomioida aiheesta julkaistu uudempi tutkimus. Ymmärrys universalismin ja pienituloisille kohdentamisen mahdollisista laaja-alaisista vaikutuksista on tärkeää myös sosiaaliturvaa uudistettaessa.

KIRJOITTAJA

Ilmakunnas, Ilari, VTT, erikoistutkija, Eläketurvakeskus