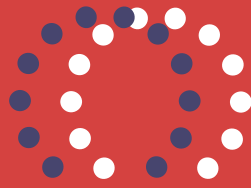


Olli Kangas
Veli-Matti Ritakallio

Köyhyyden mittaustavat, sosiaaliturvan riittävyys ja köyhyyden yleisyys Suomessa



61/2008

Sosiaali- ja terveysturvan selosteita

Olli Kangas ja Veli-Matti Ritakallio

**Köyhyyden mittaustavat,
sosiaaliturvan riittävyys ja köyhyyden
yleisyys Suomessa**



61/2008
Sosiaali- ja terveysturvan
selosteita

Kela[®]

KELAN TUTKIMUSOSASTO | HELSINKI 2008

ISBN 978-951-669-770-6 (nid.)
ISBN 978-951-669-771-3 (pdf)
ISSN 1455-0113

Vammalan Kirjapaino Oy
Vammala 2008

SISÄLTÖ

Johdanto	3
Suhteellinen köyhyys.....	3
Köyhyyden määrittelyminen	7
Epäsuorat köyhyyden lähestymistavat	8
Poliittis-hallinnollinen menetelmä.....	8
Suhteellinen tulometodi.....	10
Vähimmäistarvebudjetti.....	13
Deprivaatiostandardi.....	14
Sosiaalisen konsensuksen menetelmä.....	15
Suorat sosiaalisen deprivaaation lähestymistavat	15
Subjekttiivinen näkökulma	15
Poliittis-hallinnollinen kulutusmetodi ja suhteellinen kulutusmetodi.....	16
Kaksoisehdot	16
Toimeentulotukiasiakkuus	16
Konsensuaalisen köyhyyden menetelmä	17
Köyhyydmittareiden keskinäiset suhteet	18
Köyhyyden kohdentuminen	20
Lopuksi	21
Kirjallisuus.....	23

Kirjoittajat

Olli Kangas, VTT, dosentti, tutkimusprofessori
Kelan tutkimusosasto
olli.kangas@kela.fi

Veli-Matti Ritakallio, VTT, sosiaalipolitiikan professori,
yhteiskuntatieteellisen tiedekunnan dekaani
Turun yliopisto
veli-matti.ritakallio@utu.fi

Johdanto¹

Intuitiivisella tasolla kaikki tietävät, mitä köyhyys on. Se on puutetta ja kurjuutta. Siihen liittyy myös moraalinen yhteiskuntapoliittinen velvoite: köyhyys on pyrittävä hävittämään. Riittävän toimeentulon takaaminen kaikille Suomen kansalaisille on kirjattu myös perustuslakiin. Suomessa vallitsee siis periaatteellisella tasolla vahva yksimielisyys siitä, että kenenkään ei tulisi elää köyhyydessä. Tämä yksimielisyys katoaa kuitenkin varsin nopeasti, kun käydään lähemmin pohtimaan, minkä puutetta köyhyys oikeastaan on ja miten perustuslakiin kirjattu vaatimus riittävästä toimeentulosta tulisi taata. Millainen kurjuus on köyhyyttä? Millaisin välinein köyhyyteen tulisi käydä käsiksi? Mitä köyhyyden vähentämiseksi tulisi tehdä?

On tyystin eri asia määritellä köyhyys absoluuttisesti asettamalla tietty rahamäärä köyhyysrajaksi ja luokitella kaikki kyseisen rajan alle jäävät köyhiksi kuin pitää köyhyyttä suhteellisena. Absoluuttinen köyhyysmääritelmä lähtee siitä perusajatuksesta, että on olemassa jokin tulojen minimi, jolla ihmisen fyysinen olemassaolo pystytään juuri ja juuri turvaamaan. Useat kansainväliset järjestöt käyttävät tällaista lähestymistapaa selvittäessään kehitysmaiden köyhyyttä. Esimerkiksi Afrikan köyhyyttä arvioidessaan YK ja Maailmanpankki käyttävät yhtä tai kahta dollaria päivää kohden tällaisena absoluuttisen köyhyyden mittana. Rikkaimmissa Afrikan maissa näin määriteltyä köyhyyttä ei esiinny lainkaan, kun taas Etiopiassa peräti 82 prosentilla väestöstä tulot ovat pienemmät kuin dollari perheenjäsentä kohti päivässä.

Arkiajattelussa köyhyys määritellään useimmiten juuri tällä tavoin rahan puutteena. Pulma tietysti on siinä, että myös tämä absoluuttinen köyhyysmääritelmä on lopulta suhteellinen. Paikallinen suhteellisuus on kiistaton: fyysisen toimeentulon turvaaminen vaatii täysin erilaiset resurssit ja rahamäärät Lapissa ja Tahitilla. Jopa maiden sisällä esiintyy merkittävää vaihtelua, jotka johtuvat kustannustasoeroista (ks. esim. Niemelä 2005; Kangas ja Ritakallio 2007). Ajallinen suhteellisuuskin on kiistaton: nykyisin elämän turvaamiseen tarvitaan huomattavasti suurempi rahamäärä kuin vaikkapa 50 vuotta sitten. Absoluuttinen köyhyys, niin selvältä kuin se tuntuukin, on määritelmällisesti kalteva ja liukas pinta, johon on vaikea vetää ehdottomia rajoja. Ja vaikka hyväksyttäisiinkin köyhyyden

absoluuttinen luonne, törmätään kysymykseen, kuka saa päättää, mikä tuo absoluuttinen köyhyysraja on. Kansainvälisten järjestöjen päättämä pari dollaria päivässä -raja on mielivaltainen mitta ja se muuttuu nopeasti tulotason muuttuessa. Sama pätee myös muihin yrityksiin määritellä ehdottomia köyhyysrajoja.

Tutkijoiden keskuudessa on yleisesti ollut vallalla näkemys, että teollistuneissa yhteiskunnissa ilmenevässä köyhyydessä on kyse taloudellisten resurssien puutteesta johtuvasta sosiaalisen toimintakyvyn rajoittuneisuudesta. Sosiaalisen toimintakyvyn rajoittuneisuudella tarkoitetaan tässä yhteydessä sitä, että henkilöllä ei ole mahdollisuutta elää ympäröivässä yhteiskunnassa vallitsevalla tavalla (esim. Townsend 1979). Köyhyyden poissaolo ei siis merkitse pelkästään fyysisen toimintakyvyn takaamista – mihin kuuluvat mm. asianmukainen asunto, riittävä ravitsemus ja vaatetus sekä terveys – vaan se edellyttää myös mahdollisuuksia osallistua, elää ja kuluttaa niin, että tarpeen tyydytys täyttää tietyt ympäröivän yhteiskunnan mukaiset laatuvaatimukset. Ihmisellä täytyy olla sosiaalisen toimintakyvyn edellytykset.

Koska useimmissa määrittelytavoissa köyhyyden suhteellisuus on otettu lähtökohdaksi ja se kulkee teemana myöhemmän esityksemme läpi, seuraavassa jaksossa pohdimme suhteellisuuskysymystä lähemmin. Sen jälkeen tarkastelemme yksityiskohtaisemmin köyhyyden eri operationalisointeja. Koska tämän raportin tarkoituksena ei ole tehdä uutta empiiristä köyhyytutkimusta vaan toimia eräänlaisena johdatuksena köyhyyden tutkimuksen problematiikkaan, annamme kustakin kuvaamastamme lähestymistavasta viitteenomaisia havainnollisia esimerkkejä.

Suhteellinen köyhyys

Suhteellisen köyhyysmäärittelyn perusajatus ei ole uusi: Adam Smith esitti sen jo vuonna 1776 teoksessaan *Kansankuntien varallisuus*, kun hän pohdiskeli välttämättömän kulutuksen ja ylellisyystavaroiden välisiä eroja. Smith (1981, 867–870) totesi seuraavaa:

”Välttämättömyyksillä ymmärrän, en pelkään niitä tavaroita, jotka ovat välttämättömiä elämän ylläpitämiseen, vaan myös sellaisia asioita, joita ilman maassa vallalla olevan ajattelutavan mukaan kukaan kunniallinen ihminen, jopa alimpiin ryhmiin kuuluva, ei

¹ Tämä Satakomitean taustapaperi perustuu pitkälti aiempiin tutkimuksiimme (Kangas ja Ritakallio 1996, 2005 ja 2007).

voi olla. Esimerkiksi puuvillapaita ei tiukasti ottaen ole elämän kannalta välttämätön – – Mutta nykyaikana suurimmassa osassa Eurooppaa itseään kunnioittava työntekijä tuntisi häpeää esiintyessään julkisuudessa ilman puuvillapaitaa – – Samalla tavalla englantilainen tapakulttuuri määrittelee nahkakengät elämän välttämättömyyksiksi. Jopa köyhinkin itseään kunnioittava ihminen, kumpaa sukupuolta hän onkaan, tuntisi häpeää esiintyessään julkisuudessa ilman niitä. Skotlannissa tapakulttuuri määrittää nahkakengät välttämättömiksi köyhimmillekin miehille, mutta ei samassa määrin köyhille naisille, jotka voivat ilman häpeää kulkea paljain jaloin.”

Olipa puuvillapaitojen, nahkakengien tai skottien kanssa niin tai näin, Smithin ajattelussa esiintyy eräs tärkeä juonne, joka on värittänyt myöhempää köyhyystutkimusta. Smithin mukaan välttämättömiä olivat sellaiset asiat, joita ilman tiettyyn yhteiskuntaan kuuluvat kansalaiset eivät ilman häpeän tunnetta voi esiintyä julkisuudessa. Näihin välttämättömyyksiin kaikilla yhteiskunnan jäsenillä, jopa alimpiin kansankerroksiin kuuluvilla, tulisi olla varaa. Välttämättömyydet vaihtelevat Smithin mukaan ajassa ja paikassa. Näin ollen hän asettui selvästi suhteellisen mittaustavan kannalle. Keskeistä siis on, mitä yhteiskunnassa kulloinkin pidetään välttämättömänä ja mitä ilman ei voida katsoa esiinnyttävän julkisuudessa ilman häpeää.

Kolmisensataa vuotta Smithiä myöhemmin englantilainen sosiaalipoliitikko Peter Townsend (1979) puki uudelleen sanoiksi Smithin ajatukset teoksessaan *Poverty in the UK*. Townsendarin mukaan köyhyys on rahan puutteesta johtuvaa kyvyttömyyttä saavuttaa yhteiskunnassa vallitsevan normin mukainen elämisen taso. Townsendarin määritelmä on laaja ja sisältää sen smithiläisen ajatuksen, että köyhyys ei ole pelkkää absoluuttista, fyysistä toimintakykyä uhkaavaa toimeentulon niukkuutta. On myös pystyttävä kuluttamaan, esiintymään julkisuudessa tuntematta häpeää. Euroopan komission virallisessa köyhyysmääritelmässä on omaksuttu suhteellinen näkökulma. Komission määritelmän mukaan (1989)

”köyhyys viittaa niihin henkilöihin, perheisiin ja ihmisryhmiin, joiden resurssit (materiaaliset, kulttuuriset ja sosiaaliset) ovat niin rajoitetut, että ne estävät heidät osallistumasta siihen elämäntapaan, jota heidän kotimaassaan pidetään hyväksyttävänä”.

Myös YK totesi Kööpenhaminan kokouksessaan köyhyyden ilmenevän useilla eri tavoilla: rahan puutteena, nälkänä, terveysongelmina, peruspalveluiden puutteena, koulutuksen puutteena. Kannanotossaan YK korostaa, että köyhyydelle on leimallista puutteellinen kyky osallistua poliittiseen, kulttuuriseen ja sosiaaliseen päätöksentekoon. Tällainen lähestymistapa on muodostanut pohjan pohjoismaiselle hyvinvointitutkimukselle, jossa ollaan kiinnostuneita niistä resursseista, joita yksilöillä on käytössään. Köyhiä ovat ne, joilta elämän hallitsemisen resurssit puuttuvat (ks. lähemmin Fridberg ja Kangas 2008).

Ruotsalainen sosiologi ja elinolotutkija Robert Erikson (1993) tekee eron pohjoismaisen tai, niin kuin hän asiaa kutsuu, sosialidemokraattisen ja angloamerikkalaisen lähestymistavan välillä. Sosialidemokraattisessa lähestymistavassa huomio on kiinnitetty resursseihin ja eriarvoisuuteen, kun taas englantilaisen perinteen maissa on puhuttu lopputuloksesta ja köyhyydestä. Tällä erotelulla on tärkeitä sosiaalipoliittisia seurannaisvaikutuksia. Angloamerikkalaisissa maissa sosiaalipolitiikan nimenomaisena tehtävänä on köyhyyden poistaminen ja pitäytyminen minimitasoisessa hyvinvointivaltiossa. Näkemys rakentuu siihen Milton Friedmanin (1982) ajatukseen, että vapaus alkaa siitä, mihin valtio loppuu. Pohjoismaisesta näkökulmasta tämä on riittämätöntä: kaikille täytyy antaa yhtäläiset mahdollisuudet, mikä vaatiikin jo paljon suurempaa valtion väliintuloa kuin amerikkalaisessa katsannossa (Goodin 1998; Rothstein 1998; Castles 2004). Eräällä tavalla valtiota pidetään ihmisen vapauden edellytyksenä ja vapausoikeuksien ja -mahdollisuuksien toteuttajana.

Nobel-palkittu intialaissyntyinen taloustieteilijä Amartya Sen (1987, 1992, 2001) on usein pohjoismaisilla linjoilla. Sen käyttää toimintakyvyn käsitettä (*capabilities*). Köyhinä hän pitää niitä, joilla elämänhallinnan kyky on rajallinen. Voidaan puhua toimijaköyhyydestä, mikä viittaa siihen tilanteeseen, että yksilöllä ei ole mahdollisuuksia toimia haluamallaan tavalla. Senin lähtökohtana ovat kehitysmaat, joissa tilanne usein on se, että ihmisten elämä ehdollistuu köyhyyden kautta. Köyhyys on epävapautta. Lähestymistapaa on empiirisesti soveltanut länsimaisiin yhteyksiin mm. Walter Korpi (2000), joka selvitti valtaresurssiperspektiivistä naisten toimijaköyhyyttä ja sen yhteyttä sosiaalipoliittisiin malleihin.

Filosofian puolella kysymystä on pohdittu vain välillisesti mutta kiinnostavaa kyllä pohdinnat ovat usein päätyneet edellä kuvattuihin asetelmiin. Hy-

vän esimerkin tarjoavat John Rawlsin (1972, 1993, 1999) teorit oikeudenmukaisuudesta, jotka sivuavat läheisesti koko köyhyykeskustelua. Rawls olettaa hypoteettisen alkutilanteen tai alkuasetelman, jossa rationaaliset ja itsestään kiinnostuneet – ja siten ainakin jossain määrin itsekkäät – yksilöt kokoon-tuvat päättämään yhteiskuntansa pelisäännöistä. Tilanne on hypoteettinen eikä siihen sisälly aiempia sopimuksia tai niistä johtuvia asioiden tiloja. Alkuasetelma ei ole missään suhteessa historiallinen vaan selventää niitä kuvitteellisia oikeudenmukaisuussääntöjä, joihin ihmiset olisivat alkuasetelmassa päätyneet. Rawlsin tavoite on sekä kuvata, selittää että perustella tietäntyyppistä menetelmällistä eli proseduraalista oikeudenmukaisuutta (Campbell 1988, 73). Oikeudenmukaisuus on reiluuutta tai reilua peliä, jonka kaikki riippumatta erilaisista maailmankatsomuksellisista näkemyksistä voisivat hyväksyä.

Rawlsilaisen alkuasetelman mukaisessa päätöksen-tekotilanteessa kukaan päätökseen osallistuvista osapuolista ei tiedä, millaisessa positiossa hän tulee sopimuksen kohteena olevassa yhteiskunnassa elämään. Kukaan ei myöskään tiedä omia ominaisuuksiaan, kuten sukupuoltaan, lahjakkuuksiaan, ihonväriään, syntyperäänsä jne. Kaikki nämä samoin kuin yhteiskunnalliset asemat määrätään täysin sattumanvaraisesti. Tämä sattumanvaraisuus, tai kuten Rawls asiaa kutsuu, ”tietämättömyyden verho”, jonka takana päätökset tehdään, estää ihmisiä toimimasta puolueellisesti ja tekemästä sellaisia sopimuksia, jotka hyödyttäisivät vain tiettyjä yhteiskuntaryhmiä. Mitä pienempiä nuo ryhmät ovat, sitä epätodennäköisemmin yksilö itse kuuluisi noihin etuoikeutettuihin. Yhteiskunnallisen hyvän jakamisen, esimerkiksi tulonjaon, suhteen tämä merkitsee sitä, että omasta hyvinvoinnistaan kiinnostuneet rationaaliset päättäjät eivät hyväksyisi kohtuuttomia tuloeroja ja kovin suuria köyhyyslukuja.

Yhteiskunnallista jakoa koskeva rawlsilainen periaate voidaan jakaa kahteen vaatimukseen: heikko-osaisten auttamiseen ja yhteiskunnallisia eroja tuottavien instituutioiden avoimuuteen. Heikko-osaista koskevan ns. eroperiaatteen lähtökohtana on vaatimus, että yhteiskunnallinen hyvä – tulot ja varallisuus jne. – on jaettava tasan, ellei ole olemassa vakuuttavaa näyttöä siitä, että jonkin muun kaltainen jako parantaa heikko-osaisten asemaa tehokkaammin kuin tasajako. Silmämääräisesti on siis tarkoitus parantaa kaikkein heikoimmassa asemassa olevien asemaa. Koska tasajakoon perustuvassa järjestelmässä on tunnetut kannustinongel-mansa, ei ole perusteltuja syitä eikä järkevää pitäytyä

aritmeettiseen tasa-arvoon. On luotava sellaiset järjestelmät, jotka kannustavat varallisuuden, tai laajemmin yhteiskunnallisen hyvän, kartuttamiseen mutta jotka kuitenkin samalla auttavat köyhiä. Eroperiaatteen sanoma on, että yhteiskunnalliset erot ovat hyväksyttävissä oikeudenmukaisiksi silloin ja vain silloin, jos nämä erot koituvat huono-osaisimpien eduksi. (Rawls 1996, 282–283.) Esimerkiksi köyhässä maassa työskenteleville lääkäreille voidaan antaa kohtuuttomalta tuntuvat palkankorotukset, jos lääkärit lisäpalkkansa voimin ponnistelevat enemmän ja hoitavat enemmän köyhiä potilaitaan. Tällöin palkankorotuksia voidaan pitää täysin oikeudenmukaisina.

Toinen Rawlsin (1972) oikeudenmukaisen jaon periaate liittyy yhteiskunnan avoimuuteen. Tietämättömyyden verhon takana päätöksensä tekevät rationaaliset yksilöt todennäköisesti sopisivat mekanismit, joilla itse kukin voisi raivata tiensä pois huono-osaisuudesta. Siksi yhteiskunnallisia eroja tuottavien instituutioiden olisi oltava yhtäläisen avoimia kaikille eikä kukaan olisi auttamattomasti tuomittu huono-osaiseksi. Jos vaikkapa koulutus luo tuloeroja – mitä se useimmissa maissa tekee – koulutukseen pääsyn olisi oltava yhtäläisesti avointa kaikille. Vasta tällöin tuloeroja voidaan pitää oikeutettuina. Yhteiskunnan avoimuus takaa myös sen, että kukaan ei ole auttamattomasti tuomittu huonoon asemaansa vaan voi itse niin halutessaan raivata tiensä ulos ahdingosta. Jos eroja tuottavat instituutiot ovat yhtäläisesti avoimia, yhteiskunta takaa mahdollisuuksien tasa-arvon. Näin lopputuloksen erot ovat oikeutettuja. Tässäkään suhteessa Rawls ei ota suoranaisesti kantaa pienten erojen puolesta.

Vaikka Rawlsia on usein totuttu pitämään hyvinvointivaltion ja sen kautta tapahtuvan uudelleenjaon puolustajana, hänen oikeudenmukaisuusteoriaansa voitaisiin käyttää myös perustelemaan hyvinkin suuria tuloeroja. Tällaiseen argumentaatioon perustuu suomalainen poliittinen keskustelu tuloerojen kasvun hyvydestä tai huonoudesta. Tuloerojen kasvua on puolusteltu yhtäällä sillä, että esimerkiksi muhkeilla optioilla johtajat sitoutetaan yritykseen tekemään tulosta. Tulosta tekevät yritykset puolestaan pitävät kansantalouden pyörät vauhdissa. Lisäksi optioista maksettavien verojen ja yleisen kansantalouden kasvun ajatellaan aikaa myöten kartuttavan myös köyhän kukkaroa. Näin ollen kasvavat tuloerot eivät ole ongelma, koskapa köyhien absoluuttinen asema parantuu, joskin heidän suhteellinen asemansa huonontuu. Painopiste on siis absoluuttisessa köyhyysmääritelmässä.

Rawls ei kuitenkaan täysin hyväksyisi tällaista teorian sovellusta. Smithin tapaan Rawls nimittäin vaatii, että rikkaiden ja köyhien välisen kuilun kaventaminen on tarpeen, jotta huono-osaiset välttyisivät leimautumiselta eli yhteiskunnalliselta stigmalta (Rawls 1999, 114). Leimautuminen johtaa siihen, että köyhät kokevat olevansa alempiarvoisia ja hyödyttömiä yhteiskunnan jäseniä. Myös tämä piirre liittyy läheisesti suhteellisen köyhyystutkimuksen teoreettiseen perinteeseen. Kysymys on vain siitä, että kulutukseen perustuvassa yhteiskunnassa tavoite on liikkuva maali ja sitä ei koskaan voida saavuttaa (Warde 1977). Tässä köyhyystutkimus lähentyy kulutus- ja kulttuuritutkimusta ja sivuaa bourdieulaisia (ks. esim. Bourdieu 1984) teoreettisia mausteita ja erilaisista pääomista. Millaisia kulttuurisia ja sosiaalisia pääomia ihmisillä tulisi olla, jotta he eivät kokisi stigmaa ja että he voisivat osallistua yhteiskuntansa toimintaan täysivaltaisina kansalaisina? Mitä enemmän yhteiskunnassa tehdään, sen korkeammalle köyhyyden poistamisessa täytyy tähtä.

Amartya Senin tapaan Rawls vaatii, että yhteiskunnan on taattava kaikille jäsenilleen rationaalisen autonomian edellytykset, että he voivat järkevästi asettaa elämänsä päämäärät ja ottaa päämäärästään ja toimistaan täyden vastuun (Rawls 1993, 72). Autonomia nojaa yksilön moraalisiin ja intellektuaalisiin kykyihin. Rawlsin ajattelu pohjaa ”aristoteliseen periaatteeseen” ihmisen luonnosta ja ihmisyyteen liittyvästä ”hyvästä”. Mitä enemmän kapasiteettejaan ihminen käyttää, sitä korkeammalle hänen vaatimustasonsa ja tyydytyksen tasonsa asettuu. Ajatus lähenee empiirisestä köyhyystutkimuksesta tuttua ns. konsensuaalisen köyhyyden määritelmää. Lähestymistavassa kansalaiset itse voivat päättää, mitkä asiat katsotaan sellaisiksi perusvälttämättömyyksiksi, jotka tulisi kaikilla kansalaisilla olla (asiaan palataan lähemmin tuonnempana).

Pulma tällaisessa näkökulmassa on luonnollisestikin liiallisen suhteellistamisen vaara, jolloin yhteisväestön näkemyksen – joka usein liittyy selvemmin absoluuttiseen määritelmään – ja relatiivisen määritelmän välillä katoaa, mikä voi johtaa pahoihin sosiaalipoliittisiin legitimitettiongelmiin. Toinen ongelma on tutkimuksellinen. Vaikka useat tutkijat määrittelevätkin köyhyyden Townsendia seuraten syrjäytymiseksi yhteiskunnassa vallitsevasta ”normaalista” elämästä, tutkimuksellisista ratkaisuista vallitsee suuri erimielisyys. Yleensä rintamalinja on kulkenut resurssipohjaisten ja elinolo-pohjaisten lähestymistapojen välillä. Kysymys on siitä, tutkitaanko huono-osaisuutta epäsuorasti tulojen

tai muiden resurssien kautta vaiko suoraan elinolojen tai kulutuksen kautta (Ringén 1987 ja 1995). Kummankin koulukunnan sisällä esiintyy edelleen lukuisia kiistoja. Mitä aineistoja tulisi käyttää? Millaisia tulo- tai elinolo-käsitteitä tutkimuksessa tulisi soveltaa? Miten määritellään köyhien ja ei-köyhien välinen raja? Miten saadaan erilaiset elämäntilanteet yhteismitallisiksi? Mikä paino tulisi antaa objektiivisille tekijöille ja ihmisten omiin kokemuksiin perustuvilla subjektiivisillä näkemyksillä? Miten erotetaan toistaan ”köyhän” elämäntavan tietoisesti valinnut niistä, joiden köyhä elämäntapa on vastentahtoista ja pakon sanelemaa?

Se miten edellä esitettyihin kysymyksiin vastataan, ei vaikuta pelkästään tutkimuksen suoritustapaan vaan usein myös itse tutkimustuloksiin. Köyhyyden laajuudesta saatava kuva muuttuu mittareiden ja käytettävien köyhyysrajojen mukaan. Niin ikään se, mitkä väestöryhmät määritellään köyhiksi, riippuu pitkälti käytettävistä menetelmistä. On nimittäin todettu, että resurssi- ja elinolo-lähestymistapa paikantavat köyhyyden eri ryhmiin (Halleröd 1991; Kangas ja Ritakallio 1998 ja 2003). Havainto on yleensä tulkittu resurssipohjaisen lähestymistavan heikkoudeksi (esim. McGregor ja Borooah 1992) ja useat tutkijat ovatkin pyrkineet kehittämään vaihtoehtoisia mittareita, joilla voitaisiin paljastaa ”todellinen” köyhyys (esim. Mack ja Lansley 1985).

Tämäkin johtaa umpikujaan. Yhden ”oikean” indikaattorin kehittäminen ei ole realistinen yhteiskuntapoliittinen tavoite. Todellisuudelle tehdään väkivaltaa, kun moniulotteinen ilmiö pelkistetään yhteen ulottuvuuteen. Köyhyys on niin monitahoinen ilmiö, että sen kunnollinen kuvaaminen edellyttää useita toisiaan täydentäviä lähestymistapoja. Vasta näiden lähestymistapojen rinnakkainen ja vertaileva käyttäminen paljastaa köyhyyden monet kasvot. Tämä on ollut uudelleen elvytetyn sosiaalindokaattoriliikkeen keskeinen näkemys, jonka innokkaita puolestapuhujia on myös Euroopan unioni. Lähestymistapaa on sovellettu muutamissa Euroopan laajuisissa tutkimuksissa, esimerkiksi Eurooppalainen kotitalouspaneeliaineisto (ECHP) tai erilaiset EU:n piirissä harjoitetut hyvinvointi-indikaattorikehitelmät rakentuvat tällaiselle ajatukselle.

Köyhyyden määritteleminen

Eri tapoja lähestyä köyhyyttä on tutkimuksissa perusteltu aina erityisillä tosistaan poikkeavilla näkökulmilla, joita käytettävä lähestymistapa avaa tutkittavaan ilmiöön. Taulukossa 1 aiempi empiirinen köyhyystutkimus on ryhmitelty kolmeen tyyppiin sen mukaan, ovatko tutkimuksen keskiössä olleet taloudelliset resurssit, toteutunut tarpeentyydytyksen deprivatio tai molemmat yhtä aikaa. Eri lähesty-

mistavat on vielä jaettu osa-alueisiin köyhyysrajan määrittelymetodin mukaisesti. Kaikki metodit, lukuun ottamatta subjektiivista köyhyysmittaria, ovat edelleen yleisessä käytössä. Taulukossa 1 esittelemme lyhyesti käytetyt mittarit. Keskitymme toisaalta ongelmiin, joita eri mittareita käytäntöön sovellettaessa on esiintynyt. Toisaalta nostamme esiin niitä puolia köyhyydestä, joiden paljastamisessa eri metodit ovat erityisen käyttökelpoisia.

Taulukko 1. Aiemmissä tutkimuksissa käytettyjä lähestymistapoja köyhyteen.

Metodi	Köyhyyden rajan määrittelijä	Köyhyysraja (esimerkkejä tutkimuksista)
Epäsuora		
Poliittis-hallinnollinen tuloraja	Poliittinen päätöksenteko	Vähimmäiseläkkeen tai sosiaalivastuun taso (Gustafsson ja Uusitalo 1990)
Suhteellinen tuloraja	Asiantuntija	40 %, 50 % tai 60 % mediaanitulosta (OECD:n ja EU:n virallisesti käyttämät rajat, ks. esim. LIS 2008)
Vähimmäistarvebudjetti	Asiantuntija	”Vähimmäistarvekorin” hinta (Rowntree 1901; USA:n virallinen köyhyysraja)
Deprivaatiostandardi	Asiantuntija	Deprivaatioindeksin pohjalta johdettava köyhystuloraja (Townsend 1979)
Konsensuaalinen köyhyysraja	Väestön mielipide	Estimoidaan väestön käsitysten pohjalta (Hagenaars 1986)
Suora		
Subjektiivinen	Jokainen tutkittava itse	Täysin samaa mieltä väitteen ”nykyisillä tuloilla perheeni toimeentulo on todella vaikeaa” kanssa (Kangas ja Ritakallio 1996)
Suhteellinen kulutusmenoraja	Asiantuntija	50 % mediaanikulutusmenoista (Ritakallio 1994)
Poliittis-hallinnollinen kulutusmenoraja	Poliittinen päätöksenteko	Kulutusmenot alle sosiaalivastuun tason (McGregor ja Borooh 1992)
Elinolojen kasautuva deprivatio	Asiantuntija	Deprivaatioindeksin mukainen kasautuva deprivatio (Heikkilä 1990)
Yhdistelmäkriteeri (kaksoisehto)		
Asiakkuus toimeentulossa	Poliittinen päätöksenteko ja avun hakeminen/tarve	Asiakkuus sosiaalitoimistossa (suurin osa pohjoismaisista tutkimuksista 1980-luvulla)
”Perus”-kaksoisehto	Asiantuntija	Pienituloisuus ja tarpeentyydytyksen deprivatio yhtä aikaa (Ringen 1987)
Konsensuaalinen deprivatio	Väestön mielipide ja asiantuntija	Deprivaatioindeksin mukainen vastentahtoinen kasaantava deprivatio (Mack ja Lansley 1985)

Epäsuorat köyhyyden lähestymistavat

Epäsuorasti taloudellisilla resursseilla köyhyyttä mitattaessa on tehtävä lukuisia metodologisia ratkaisuja. 1) Ensinnäkin on päätettävä, mikä on käyttökelpoisin taloudellisten resurssien käsite, joka mittaisi toimeentuloa parhaalla mahdollisella tavalla. 2) Toiseksi, miten saadaan erilaiset kotitaloudet vertailukelpoisiksi keskenään? 3) Kolmanneksi on päätettävä, mihin köyhien ja ei-köyhien välinen raja vedetään. Mitä kriteereitä käytetään? 4) Neljäs tärkeä päätös koskee sitä, miten köyhyyden kestoon suhtaudutaan. Viimeksi mainittu näkökulma on jäänyt erityisen vähälle huomiolle.

Taloudellisia resursseja mittaava käsite on yleisesti ottaen ollut käytettävissä oleva tulo. Se on tulo, joka ihmiselle jää käytettäväksi sen jälkeen, kun bruttotuloista (tuotannon tekijätulot + sosiaaliset tulonsiirrot) on vähennetty verot ja veron kaltaiset maksut. Tulomittareiden kritiikki (ks. Ringen 1987, 141–165) on kohdistunut mm. siihen, että todelliseen toimeentuloon vaikuttavat monet muutkin seikat kuin tulot. Toimeentuloa voidaan väliaikaisesti pitää yllä esimerkiksi lainaamalla rahaa tai realisoimalla omaisuutta. Epäviralliseen talouteen osallistuminen voi olla huomattava taloudellinen resurssi, samoin kotitalouksien välisellä vaihdolla on oma merkityksensä. Koska epävirallisen talouden laajuus vaihtelee ajallisesti maan sisällä eri ajankohtien välillä ja paikallisesti eri maiden välillä, toimeentulovertailut eivät näistä syistä aina anna oikeaa kuvaa maiden ja ajankohtien välisistä todellisista eroista tai samankaltaisuuksista. Niin ikään epävirallisen talouden merkitys vaihtelee sosioekonomisten ryhmien välillä. Maatalousyrittäjillä ja jossain määrin myös muilla yrittäjillä epävirallinen talous on suurempaa kuin muilla sosioekonomisilla ryhmillä. Mitä suurempi tällaisen epävirallisen talouden osuus on, sitä heikompi yhteys on tulomittarin ja todellisten taloudellisten resurssien välillä.

Toinen keskeinen puute pelkkään tulomittariin perustuvassa tutkimuksessa on se, että ihmiset pannaan samaan muottiin ja oletetaan kotitalouksien tarpeet yhtäläisiksi. Oletamus ei kuitenkaan ole täysin realistinen. Samanlaisen henkilörakenteen, samat nettotulot ja samanlaisen asunnon omistavien kotitalouksien välillä saattaa olla suuria eroja välttämättömissä menoissa, kuten asuntolainan hoidossa (ks. esim. Ritakallio 2003), terveydenhoidossa, lasten päivähoitossa ja työmatkoissa. Kahden yhtäläiseksi katsotun kotitalouden vertailussa voi käydä niin, että huonompituloisella kotitaloudella jää välttämättömien menojen jälkeen enemmän

rahaa vapaaseen kulutukseen kuin nettotulojen mukaan parempituloisella kotitaloudella (Niemelä 2005). Köyhyyssrajalla voi periaatteessa esiintyä vastaavanlaisia tilanteita. Osa köyhyyssajan yläpuolella olevista ”ei-köyhistä” voi vapaaseen kulutukseen jäävien tulojen perusteella luokitua köyhiksi. Tilanne toimii myös päinvastoin. Spekulaatiivisesti voitaisiin kyllä laatia lista, mitä välttämättömiä menoja tulisi ottaa huomioon, jotta edellä kuvatun kaltaisilta oudoilta tilanteilta vältyttäisiin. Spekulointi tuo kuitenkin mukanaan myös ongelmia. Kiistatonta yhteisymmärrystä siitä, mitkä menot pitäisi ottaa huomioon ja mitkä ei, olisi vaikea saavuttaa. Siksi tutkija joutuu aina tekemään kompromisseja ja tutkimusta helpottavia ns. ”käytännöllisiä” ratkaisuja (tästä keskustelusta lähemmin ks. Niemelä 2005).

Edellä kuvatulla keskustelulla on merkitystä myös kansainvälisissä vertailuissa. Koska esimerkiksi maiden asuntopolitiikka (vuokra- vs. omistus-asuminen), koulutusjärjestelmät (ilmainen vs. maksullinen koulu) ja terveydenhoito (ilmainen vs. maksullinen) poikkeavat toisistaan, tulomittari on pulmallinen. Ritakallio (2003) osoitti, että jos asumismenot otetaan huomioon, Suomen köyhyysaste – joka ennen asumismenoja oli paljon pienempi kuin Australiassa – nousee Australian tasolle. Myös hyvinvointivaltion palvelujärjestelmä vaikuttaa tulomittareihin. Eräissä maissa kaikki koulutus on ilmaista, toisissa maissa siitä taas joudutaan maksamaan huomattavia summia. Sama pätee terveydenhoitoon, lasten päivähoitoon, vanhustenhuoltoon jne. Kaikkien näiden tekijöiden samanaikainen huomioon ottaminen tuloköyhyyttä mitattaessa on vaikea ja osin mahdotonkin tehtävä.

Poliittis-hallinnollinen menetelmä

Resurssipohjaisissa tutkimuksissa köyhyyden rajan määrittely on tärkeä eri lähestymistapoja erottelva tekijä. Ns. **poliittis-hallinnollisessa metodissa** köyhyys määritellään hyvinvointivaltion omien standardien mukaisesti (lähemmin Gustafsson ja Lindblom 1993). Useimmissa maissa on määrittely tietty vähimmäistuloraja tai toimeentulon taso, jonka alle kenenkään tulojen ei toivota jäävän. Tällainen hallinnollisesti määrittely minimistandardi voi olla esimerkiksi vähimmäiseläke tai toimeentulotuen taso, jota käytetään köyhyyssrajana. Tällä tavoin määrittely raja tarjoaa arviointivälineen siihen, kuinka hyvin hyvinvointivaltio onnistuu takaamaan ihmisille sen vähimmäistoimeentulon, jonka se on itse itselleen asettanut. Mittari on siis käyttökelpoisim-

millaan toimeentuloturvajärjestelmän toimivuuden tai oikeammin toimimattomuuden arvioinnissa.

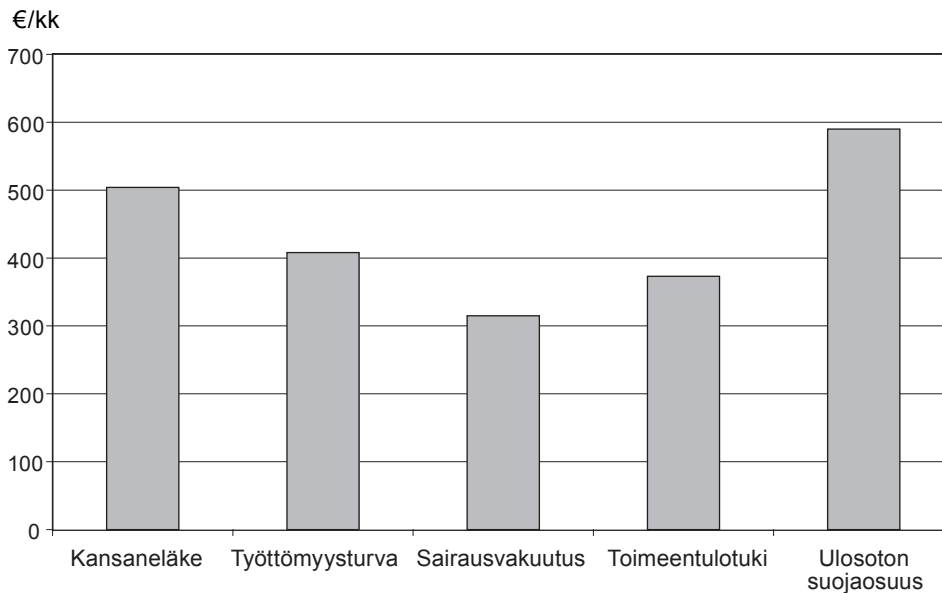
Poliittis-hallinnolliseen menetelmään liittyy omat suuret ongelmansa. Esimerkiksi Suomessa erilaisille sosiaalisille riskeille on määritelty erilaiset vähimmäisrajat. Toisin sanoen poliittiset päätöksentekijät ovat enemmän tai vähemmän tietoisesti harkinneet, että erilaisissa sosiaalisissa riskitilanteissa tarvitaan eritasoista perusturvaa (ks. Kangas 2006). Tilannetta havainnollistetaan kuviossa 1.

Nettomääräisesti mitattuna perusturva on paras eläkkeissä ja heikoin sairausvakuutuksessa. On sinänsä mielenkiintoista, että ulosoton suojaosuus on lähes 100 euroa enemmän kuin täysi kansaneläke. Sosiaalilainsäädännön määrittelemät minimitasot ovat siis selvästi heikommalla kuin prosessioikeuden takaama minimitaso. Kruununvouti on sosiaalitätiä anteliaampi!

Pulmaksi muodostuu, mitä näistä erilaisista mittareista tulisi käyttää toimeentulon minimitason mittarina. Tilanne mutkistuu entisestään, jos vertaillaan lapsiperheitä: kullakin sosiaaliedulla on omat standardinsa siitä, kuinka paljon lasten oletetaan aiheuttavan lisäkustannuksia.

Suurimpiin pulmiin törmätään kuitenkin vertaillevassa tutkimuksessa, jossa menetelmä saattaa tuottaa outoja tuloksia. Oletetaan, että vertailemme kahta maata ja köyhyysrajana käytetään vähimmäiseläkkeen tasoa. Ensimmäisessä maassa peruseläketurva on erittäin kehno. Näin ollen myös köyhyysraja on alhainen, minkä seurauksena myös köyhien väestöosuus on pieni. Toisessa maassa taas eläkkeiden vähimmäistaso suhteessa keskimääräiseen tulotasoon on korkea. Vastaavasti köyhyysraja on korkealla ja kansalaisista enemmistön tulot jäävät sen alapuolelle (ks. lähemmin Ringen 1987, 158). Köyhyyserot näiden kahden maan välillä johtuvat siis eroista vähimmäiseläkkeessä eikä todellisista köyhyyseroista. Ongelmia syntyy myös maan sisällä tapahtuvissa trenditarkasteluissa. Vähimmäiseläkkeiden tai toimeentulotuen parannukset saattavat näkyä köyhyyden kasvuna. Vastaavasti heikennykset viimesijaisissa toimeentulojärjestelmissä saattavat näkyä köyhyyden vähenemisenä. Tästä syystä metodi on myös altis poliittiselle manipulaatiolle: paras ja nopein tapa vähentää köyhyyttä on laskea hallinnolliset rajat alas tai poistaa ne kokonaan.

Kuvio 1. Perusturvan taso (€/kk) erilaisissa sosiaalisissa riskitilanteissa Suomessa 2007 (nettoetuudet ilman asumistukia, yksin asuva, 2. kuntaryhmä).



Lähde: Kelan tiedostot ja Jutta-simulaatiomalli.
Ulosoton suojaosuus: Oikeuslaitos, <http://www.oikeus.fi/5620.htm>.

Suhteellinen tulometodi

Yleisimmin vertailevissa tutkimuksissa viime vuosina käytetty tulorajan määrittelytapa on ollut ns. **suhteellinen tulometodi** (esim. Mitchell 1991; Ritakallio 1994; Moisio 2006). Metodi on puhtaasti suhteellinen. Köyhyysraja määritellään nimittäin suhteessa väestön keskimääräisiin tuloihin ja ilmoitetaan yleensä tietynä prosenttiosuutena mediaanituloista. Osuus voi olla vaikkapa 40, 50 tai 60 prosenttia. Yleisemmin rajana on syystä tai toisesta käytetty 50:tä prosenttia mediaanituloista, joskin yhä enenevässä määrin on siirrytty käyttämään 60 prosentin rajaa.

Myös suhteelliseen tulomenetelmään sisältyy ongelmia. Ensinnäkin mediaanitulojen muuttuessa myös köyhyyden kriteeri muuttuu, sillä määrittelyn mukaisesti köyhien väestöosuus on täysin kytköksissä tulojakauman muotoon, ei todelliseen tulojen tasoon. Siksi suhteellinen metodi voi antaa täydellisesti saman köyhyysasteen vauraudeltaan hyvin eritasoisille maille, jos maiden tulojakauma on samanmuotoinen (Ringén 1987, 158). Mittari ei toisin sanoen ota huomioon maiden välisiä elintasoeroja. Näinpä esimerkiksi Viron ja Australian suhteelliset köyhyysluvut ovat samaa tasoa, vaikka australialaiset köyhät ovat absoluuttisesti mitattuna moninkertaisesti rikkaampia kuin virolaiset huono-osaiset.

Vastaavanlainen ongelma koettiin Suomessa 1990-luvun laman aikana. Kun mediaanitulo laski, köyhien väestöosuus ei muuttunut, vaikka ihmisten arkikokemus leipäjonoista ja muista työttömyyden seurauksista viestitti kaikkea muuta. Suhteellisesti mitattuna köyhiä oli vähemmän mutta absoluuttisesti ottaen he olivat aiempaa huonotuloisempia. Toisentyypinen ongelma kohdataan, jos väestön keskitulo nousee nopeammin kuin vähiten ansaitsevien tulot. Silloin suhteellinen köyhyys kasvaa, vaikka köyhien(kin) tulot kasvavat. Suhteellisesti ottaen köyhiä on enemmän mutta he ovat aiempaa rikkaampia. Näin tapahtui taas 1990-luvun loppupuolelta alkaneella nousukaudella. Yhteiskuntapolitiittisesti mielenkiintoinen kysymys on, kumpaa tilannetta voidaan pitää oikeudenmukaisempana ja miksi.

Oma pulmansa on suhteellisen rajan mielivaltaisuus. ”Oikeaa” suhteellisen köyhyysrajan tasoa ei voida tieteellisesti eikä muillakaan perusteilla määrittellä. Jos köyhyyttä pidetään syrjäytymisenä keskimääräisistä elinoloista, lähestymistapaa voidaan perustella smithiläis-rawlsilais-townsendiläisessä

hengessä. Pulmana on kuitenkin se, että köyhyyden kehityksestä ja maiden välisistä eroista saatava kuva on herkkä valitulle köyhyysrajalle. Usein on niin, että tietyt vähimmäisturvan tasot, esimerkiksi vähimmäiseläke, ovat useissa maissa hivenen yli 50 prosenttia mediaanituloista. Jos köyhyysraja nostetaan 50 prosentista vaikkapa 60 prosenttiin, kuva köyhyyden laajuudesta ja kohdistumisesta saattaa tyystin muuttua. Alemman köyhyysrajan mukaisesti vanhukset eivät ole köyhiä. Ylempi raja puolestaan saattaa osoittaa juuri eläkeläisten ryhmän kaikkein köyhimmiksi. Valitun köyhyysrajan vaikutuksia tuloksiin voidaan maiden välisissä vertailuissa samoin kuin maan sisäisen muutoksen tarkasteluissa selvittää herkkyyksanalyysillä. Tällöin verrataan järjestysasteikollisella mittaustasolla rinnakkain sitä, tuottavatko eri tasoille sijoitetut köyhyysrajat (esim. 40 prosenttia, 50 prosenttia ja 60 prosenttia mediaanituloista) yhteneväisen kuvan muutoksen suunnasta tai vertailevassa analyysissä eri maiden järjestyksestä. Tulokset ovat kiistattomia, jos kaikki köyhyysrajat tuottavat yhteneväisen tuloksen. (Ks. Atkinson 1989.)

Havainnollistetaan aluksi tilannetta kansainvälisellä aineistolla. Taulukossa 2 on Luxembourg Income Studyn (LIS 2008) tiedostoista poimittu eräiden maiden köyhyyslukuja vuodelta 2005 tai sitä lähinnä olevalta tilastovuodelta. Taulukkoa voidaan lukea usealla eri tavalla. Ensinnäkin voidaan verrata koko väestön köyhyyttä eri maiden tai maaryhmien välillä. Tällöin havaitaan, että riippumatta siitä, mitä köyhyysrajaa käytetään, Pohjoismaat yhdessä Hollannin kanssa ovat vähäisen köyhyyden maita ja vastaavasti englanninkielisissä maissa on paljon köyhyyttä. Tilanne pätee myös lasten köyhyyteen. Eläkeläisten osalta tarina tulee vivahteikkaammaksi. Esimerkiksi Tanskan tilanne muuttuu oleellisesti, jos tarkastellaan 40 prosentin ja 60 prosentin rajaa. Alemmalla köyhyysrajalla Tanskan luvut ovat pienimmät mutta ylimmällä rajalla tanskalaisten eläkeläisen köyhyys on jo varsin yleistä. Tilanne saa selityksensä siitä, että Tanskassa on suhteellisen korkeatasoinen kansaneläke mutta ei varsinaista lakisääteistä ansioihin suhteutettua työeläkettä.

Taulukko 2 havainnollistaa, miten suhteellisen tulometodin avulla voidaan tehdä vertailevia johtopäätöksiä eri maiden sosiaalipolitiikan onnistuneisuudesta ja ongelmista. Asiaa voidaan tarkastella myös keskittymällä tiettyihin tuloeriin ja niiden kykyyn poistaa köyhyyttä. Tällöin voidaan maiden sisällä arvioida kansallisen sosiaalipolitiikan lohkojen onnistumista tai epäonnistumista perustehtävässään.

Taulukko 2. Köyhyyden laajuus (%) eri köyhyysmittareiden mukaan eräissä länsimaissa vuonna 2005 (tai uusin tilastovuosi).

Maa	Koko väestö			Lapset			Eläkeläiset		
	40 %	50 %	60 %	40 %	50 %	60 %	40 %	50 %	60 %
Australia	5,4	12,2	20,4	6,9	14,0	22,1	5,8	22,3	44,9
Itävalta*	3,6	7,7	13,4	3,8	7,8	15,9	5,8	13,6	21,4
Belgia*	3,7	8,1	16,1	3,5	7,2	12,7	5,8	15,4	35,9
Kanada*	7,2	12,4	18,9	8,1	15,5	23,8	1,4	5,4	16,2
Tanska	2,3	5,6	13,2	1,5	3,9	10,5	1,1	8,4	31,1
Suomi	2,5	6,5	13,5	1,3	3,7	9,7	2,1	10,1	25,5
Ranska*	2,8	7,3	13,7	2,6	7,9	15,9	3,0	6,5	16,2
Saksa*	4,6	8,4	13,4	5,5	9,0	14,2	4,0	10,4	18,6
Irlanti*	7,4	16,2	22,5	7,8	15,8	21,8	15,2	36,8	54,9
Italia*	7,4	12,8	20,0	10,5	16,6	26,5	5,6	14,3	22,6
Hollanti*	2,5	4,9	11,1	2,8	6,3	12,2	-	1,6	15,0
Norja*	3,0	6,4	12,3	1,6	3,4	7,5	1,2	11,9	28,8
Ruotsi*	3,8	6,5	12,3	1,8	4,2	9,2	2,1	7,7	21,2
Sveitsi	3,5	7,6	14,3	2,9	6,7	17,0	7,2	18,4	29,9
Englanti*	5,3	12,5	21,1	5,9	17,0	28,0	6,7	17,2	31,6
USA	11,4	17,3	24,1	14,4	21,0	29,1	14,3	24,6	34,7

*Vuosi 2000.

Lähde: LIS Key Figures, <http://www.lisproject.org/keyfigures.htm>.

Kanada tarjoaa mielenkiintoisen esimerkin maasta, jossa eräs sosiaalipolitiikan lohko (eläketurva) on onnistunut suhteessa muihin ryhmiin kohdistuvaan sosiaalipolitiikkaan erittäin hyvin. Kanadassa eläkeläisten köyhyys on pienempää kuin lapsiperheitten ja koko väestön köyhyys. Yleisesti ottaen perhepolitiikka näyttäisi suhteellisten köyhyyslukujen valossa olevan kaikkien angloamerikkalaisten maitten sosiaalipolitiikan heikoin lenkki.

Suhteellinen tulometodi on käyttökelpoinen väline arvioitaessa sosiaaliturvaetuuksien riittävyttä suhteessa väestön yleiseen tulokehitykseen. Fokusta voidaan siis täsmentää kohdistumaan tiettyihin etuuksiin. Taulukossa 3 on tarkasteltu täyden kansaneläkkeen suhdetta koko väestön keskituloon ja kolmeen erilaiseen keskitulosta johdettuun köyhyysrajaan (60 prosenttia, 50 prosenttia ja 40 prosenttia).

Taulukko 3 osoittaa kansaneläkkeen tason trendinomaisten laskun viimeisten vuosikymmenten aikana. 1970-luvun alussa täysi kansaneläke oli selkeästi suurempi kuin kaikkein alhaisin, 40 prosentin köyhyysraja. Nykyisellään täysi kansaneläke on noin 70 prosenttia tästä rajasta. Köyhyysrajaa on vähitellen nostettu ja nykyisin esimerkiksi EU:n mittauksissa sovelletaan 60 prosentin rajaa. Kuten taulukosta

nähdään, täysimääräinen kansaneläke jää alle puoleen virallisesta köyhyysrajasta. Käytännössä tämä merkitsee sitä, että pelkkä kansaneläke johtaa aina köyhyyteen, ellei eläkeläisellä ole muita tuloja.

Toimeentulotuen kohdalla tilanne on vielä synkempi (taulukko 4). Toimeentulotuki on noin viidennes väestön keskitulosta ja noin kolmannes 60 prosentin köyhyysrajasta.

Jos kansaneläkkeen tai muiden esisijaisten minimiturvaetuuksien tarkoituksena on toteuttaa perustuslain vaatimusta säällisen toimeentulon tason takaamisesta, ainakin suhteellisen tarkastelutavan mukaan tässä tavoitteessa on epäonnistuttu. Sama pätee tilapäisemmän hätäavun tarjoamiseen tarkoitettuun toimeentulotukeen, jonka taso on jäänyt pahasti jälkeen väestön tulokehityksestä.

Taulukossa 2 on mitattu lähinnä tilapäisköyhyyttä tai tutkimushetkellä vallitsevaa tilannetta. Pulmana tällaisissa poikkileikkaushetken tietoon perustuvissa analyyseissä on se, että köyhyyden kesto on vaikea arvioida. Köyhien joukkoon luokitellaan niin lyhyt- kuin pitkäaikaisköyhätkin, mutta aineistojen perusteella on vaikea erottaa näitä ryhmiä toisistaan. Kysymyksellä on suuri merkitys tulosten kannalta.

Taulukko 3. Täysi kansaneläke suhteessa mediaaniin (kelmed), 60 %:n, 50 %:n ja 40 %:n köyhyysrajaan (KR) Suomessa vuosina 1971–2007.

Vuosi	Kelmed	60 % KR	50 % KR	40 % KR
1971	0,45	0,75	0,90	1,13
1976	0,40	0,67	0,81	1,01
1981	0,40	0,67	0,81	1,01
1987	0,38	0,63	0,76	0,95
1988	0,37	0,62	0,74	0,93
1989	0,35	0,58	0,70	0,87
1990	0,34	0,56	0,67	0,84
1991	0,34	0,56	0,67	0,84
1992	0,36	0,59	0,71	0,89
1993	0,37	0,62	0,75	0,93
1994	0,37	0,62	0,74	0,93
1995	0,37	0,61	0,73	0,92
1996	0,36	0,59	0,71	0,89
1997	0,35	0,58	0,69	0,86
1998	0,34	0,56	0,67	0,84
1999	0,33	0,55	0,65	0,82
2000	0,32	0,53	0,63	0,79
2001	0,32	0,53	0,63	0,79
2002	0,31	0,52	0,63	0,78
2003	0,31	0,51	0,61	0,76
2004	0,29	0,49	0,59	0,73
2005	0,29	0,48	0,57	0,72
2006	0,28	0,47	0,56	0,70
2007	0,28	0,46	0,55	0,69

Mediaanit: Veli-Matti Törmälehto. Vuoden 2006 ja 2007 mediaanit on interpoloitu vuoden 2005 tiedoista käyttämällä palkkaindeksiä (Tilastokeskus, http://pxweb2.stat.fi/Database/StatFin/pal/ati/ati_fi.asp). Kansaneläkkeet Kelan tiedostoista.

On osoitettu (Björklund 1998), että köyhyys ja tuloerot ovat sitä suurempia, mitä lyhemmältä periodilta tulotiedot kerätään. Lyhyellä tarkastelu-periodilla erilaiset satunnaisuusteiset tekijät (esim. lyhytaikainen työttömyys, sairaus jne.) vaikuttavat tuloihin. Pidemmällä ajanjaksolla satunnaisten tulomenetysten vaikutus häviää, mikä puolestaan johtaa tasaisempaan tulonjakoon. On myös havaittu, että kyselyyn perustuvien aineistojen pohjalta yleensäkin saadaan suuremmat tuloerot kuin rekistereistä (ks. Hovi ym. 2000). Tämä taas johtuu siitä, että ihmiset yleensä unohtavat kyselyssä mainita useita sellaisia sosiaalisia tulonsiirtoja, jotka tasoittavat tulonjakoa ja pienentävät köyhyyttä.

Myös tällä asialla on tärkeitä yhteiskuntapoliittisia ja -filosofisia seuraamuksia. Voidaan nimittäin ajatella, että voisimme hyväksyä suurenkin köyhyysasteen, jos köyhyys olisi lyhytkestoista. Kansainvälisessä

vertailussa voisimme vaikkapa hyväksyä maan A suuremman köyhyysasteen maahan B verrattuna, jos maassa A köyhyyden kesto on lyhyempi kuin maassa B. Ajatuksella on myös tiettyjä vaikutuksia kuvaan pohjoismaisen hyvinvointivaltiomallin toimivuudesta. Jos pitkäaikaisköyhyys tasa-arvoisissa Pohjoismaissa on suurempi kuin eriarvoisimmissa maissa – vaikkapa Englannissa – niin ruusuinen kuva Pohjolan sosiaalipoliittisista saavutuksista himmenee. Tästä näkökulmasta pohjoismaista tai laajemminkin eurooppalaista mallia on kritisoitu voimakkaasti. Jäykiksi moitittujen sosiaaliturvakäytäntöjen on nähty johtavan siihen, että ihmiset lukkiutuvat sosiaaliturvalla eläjiksi ja jäävät pysyvästi köyhyteen. Vaikka dynaamisimmissa maissa köyhyys on suurempaa, virta pois köyhyydestä on nopeampaa. Niin ikään pakottamalla ihmiset yritteliäiksi köyhien tulotaso on parempi kuin passiivisuuden rohkaisevissa Pohjoismaissa.

Taulukko 4. Toimeentulotuki (yksin asuva) suhteessa mediaaniin (totumed), 60 %:n, 50 %:n ja 40 %:n köyhyysrajaan (KR) Suomessa 1989–2007.

Vuosi	Totumed	60 % KR	50 % KR	40 % KR
1989	0,28	0,46	0,56	0,70
1990	0,27	0,45	0,54	0,67
1991	0,27	0,45	0,54	0,67
1992	0,28	0,47	0,57	0,71
1993	0,30	0,50	0,60	0,75
1994	0,30	0,49	0,59	0,74
1995	0,29	0,49	0,59	0,73
1996	0,28	0,47	0,57	0,71
1997	0,27	0,46	0,55	0,68
1998	0,26	0,44	0,52	0,66
1999	0,26	0,43	0,51	0,64
2000	0,25	0,41	0,49	0,62
2001	0,24	0,40	0,48	0,61
2002	0,24	0,40	0,47	0,59
2003	0,23	0,39	0,46	0,58
2004	0,22	0,37	0,44	0,56
2005	0,21	0,36	0,43	0,54
2006	0,21	0,35	0,42	0,52
2007	0,20	0,34	0,41	0,51

Lähde: Pertti Honkanen, Jutta-simulaatiomalli. Kela 2008.

Näyttää kaikkiaan kuitenkin kiistatta siltä, että pitkä- ja lyhytaikainen köyhyys kulkevat ainakin Euroopassa tiukasti käsi kädessä. Tilanne tulisi vielä selvemäksi, jos mukana olisi myös Yhdysvallat. Johtopäätös on aika selvä: Niissä maissa, joissa poikileikkausköyhyys on suurta, pitkäaikaisköyhyyden on yleisempää (Moisio 2004). Niissä maissa, joissa köyhyys on yleisempää, köyhien tulotaso tapaa jäädä absoluuttisesti ottaen alhaisemmaksi kuin vähäisemmän köyhyyden maissa (Kangas 2002; Penttilä et al. 2003). Köyhien suhteellinen etäisyys keskituloisista, mistä Smith ja Rawls kantoivat huolta, on suurempi edellisen kaltaisissa maissa. Eriarvoisuus ei ole hyväksi köyhille.

Vähimmäistarvebudjetti

Vähimmäistarvebudjettimetodin ideana on laatia erikokoisille kotitalouksille vähimmäistarveluetteiloita. Hinnoittamalla nämä vähimmäistarpeet määritellään köyhyysrajat. Ensimmäiset köyhyystutkijat sovelsivat juuri tätä menetelmää (Rowntree 1901). Siihen perustuu myös Yhdysvalloissa käytössä oleva virallinen köyhyysraja (ks. Poverty in the United States

1991), joka kehitettiin 1960-luvun puolivälissä ja jota on sittemmin sellaisenaan sovellettu amerikkalaisten elinolojen kehittymistarkasteluihin (ks. myös Forman ym.). Mainittakoon, että kyseisen mittarin mukaan köyhyys on absoluuttisesti mitattuna lisääntynyt Yhdysvalloissa 1960-luvulta nykypäiviin. Tässä tulee esille eräs mittarin vahvuuksista. Vähimmäistarve-metodilla voidaan arvioida absoluuttisen köyhyyden ajallista muutosta. Lähestymistapaan liittyy kuitenkin sama mielivalta kuin suhteellisen tuloajan määrittelyyn. Mitä luetaan mukaan vähimmäistarpeisiin? Miten otetaan huomioon tarpeiden ajalliset muutokset? Kuka tarpeet määrittelee? Yhdysvaltojen pitäytyminen neljän vuosikymmenen takaiseen mittariin heijastelee toisentyypistä näkemystä ja asennetta köyhyyteen kuin pohjoismaisessa traditiossa on käytetty. Valtion on pitäydettävä minimiin ja turvattava se ja vain se. Pohjoismaissa taas vähimmäistarvebudjettikin, mitä mm. toimeentulotukilaskelmat heijastelevat, sisältää paljon itsensä toteuttamiseen ja kehittämiseen liittyviä Senin ja Rawlsin ehdottamia elementtejä, jotka menevät amerikkalaistyyppisen absoluuttisen fyysisen toimeentulominimin yli (esim. Kuivalainen 2004).

Absoluuttinen ja suhteellinen tarkastelutapa tuottavat usein erilaisen kuvan köyhyyden ajallisesta kehitymisestä. Jos sovellamme 60 prosentin köyhyysrajaa, havaitsemme, että köyhyys on Suomessa lisääntynyt noin seitsemästä prosentista vuonna 1995 noin 12 prosenttiin vuonna 2005. Jos taas köyhyysrajana käytetään vuoden 1995 köyhyysrajaa, vuonna 2005 Suomen köyhyysaste olisi ollut nelisen prosenttia. (STM 2005.) Toisin sanoen suhteellisesti katsottuna köyhiä oli vuonna 2005 enemmän kuin vuosikymmen aiemmin mutta absoluuttisesti katsottuna nuo köyhät olivat rikkaampia kuin vuoden 1995 köyhät (ks. myös Moisio 2008).

Deprivaatiostandardi

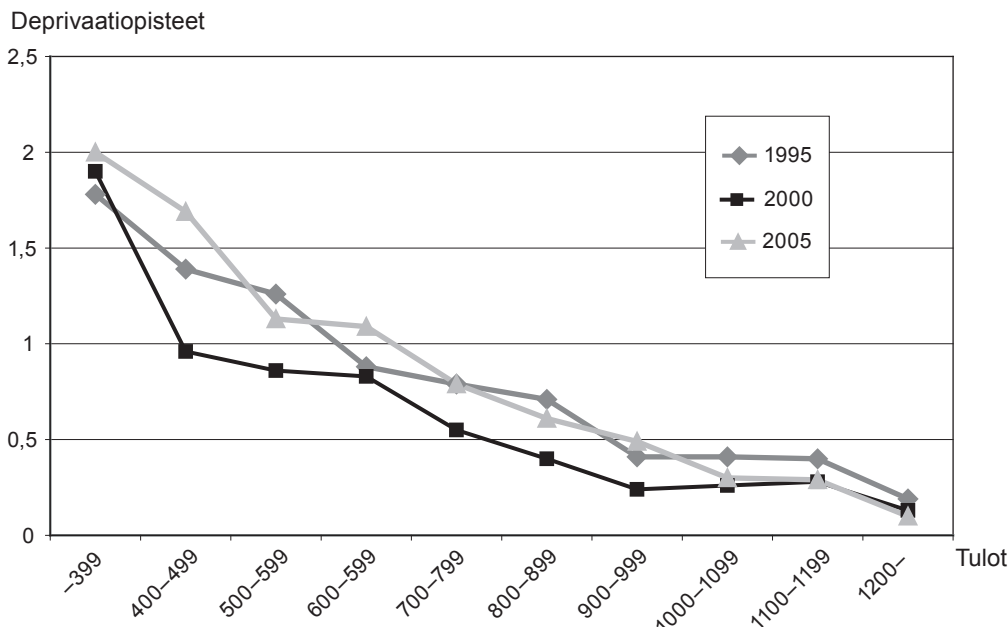
Peter Townsandin (1979) mammuttimaisen tutkimuksen keskeinen ja paljon keskustelua herättänyt idea oli ns. **deprivaatiostandardi**. Townsend väitti, että tulojakauman ja elämäntyylien vertailu paljastaa tulojakaumasta tietyn kohdan, köyhyyskynnyksen, josta alkaen syrjäytyminen yleisestä elämäntyylistä tapahtuu erityisen voimakkaasti suhteessa väheneviin tuloihin.

Kuviossa 2 Townsandin pistemäärät on laskettu kolmesta suomalaisesta aineistosta, jotka ovat vuosilta 1995, 2000 ja 2005. Hyvällä tahdollakaan ja vilkkaimmalla sosiologisella mielikuvituksellakaan kuvion

tulojakaumasta ei ole helppoa löytää sellaista kohtaa, jossa deprivaatioindeksin kulmakerroin selkeästi vaihtuisi kuten Townsend esitti. Uusimmassa, vuoden 2005 aineistossa deprivaatiopisteet laskevat melko tasaisesti siirryttäessä tulojakaumassa ylöspäin. Kaikkiaan näyttäisi siltä, että deprivaation syvyys koko väestössä on laman jälkeen selvästi laskenut. Sen sijaan kaikkein pienituloisimmissa ryhmissä deprivaatio näyttäisi syventyneen, eli kaikkein köyhimpien tilanne näyttää huonontuneen 2000-luvun alkupuolella, mikä sopii yhteen taulukoiden 3 ja 4 kertoman kanssa.

Edellä kuvattuun townsendilaiseen lähestymistapaan sisältyy ainakin kaksi ongelmaa. Ensinnäkään emme tiedä, millaisia ihmisryhmiä eri tulojakauksen kohtiin sijoittuu. Toisin sanoen emme tiedä, johtuuko kulmakertoimen muutos – jos sellaisia havaitaan – tuloista vai joistain muista ominaisuuksista, jotka kyseisellä tulotasolla oleviin ihmisiin liittyy. Townsandin lähestymistapa jättää siis vakioimatta muut mahdollisesti syrjäytymiseen vaikuttavat tekijät (ks. lähemmin Halleröd 1998). Miten vaikuttaa eläkeläistyminen, opiskelijastatus, työttömyys jne? Toiseksi pulmallista Townsandin metodissa on se, että hän käytti suoraa, toteutunutta tarpeentyydytystä mittaavaa indeksiä epäsuoran köyhyysrajan määrittämiseen. Tästä seurasi se, että osa deprivaatioindeksin mukaan syrjäytyneistä ei tullut määritellyksi köyhiksi, ja päinvastoin.

Kuvio 2. Deprivaatiopistemäärien ja tulojen (kulutusyksikköpainotettu, €/kk) välinen yhteys Suomessa 1995, 2000 ja 2005.



Lähde: Konse 1995, 2000 ja 2005.

Sosiaalisen konsensuksen menetelmä

Jos köyhyyden määritelmään hyväksytään alussa mainittu yhteiskuntapoliittinen velvoite tehdä köyhyydelle jotakin, käytettävän määritelmän on oltava poliittisesti mielekäs. Köyhyysrajan poliittisen relevanssin vaatimus onkin ollut keskeinen innoittaja viime vuosina lisääntyneelle tavalle perustaa köyhyyden kriteerejä koskeva tieto väestön mielipiteisiin. Tätä ns. sosiaalisen konsensuksen menetelmää on käytetty toisaalta epäsuoran köyhyystulorajan määrittelyyn ja toisaalta ns. deprivatioindeksin osioiden määrittelyyn (esim. Mack ja Lansley 1985). Konsensuaalisen köyhyysrajan määrittelyn lähtökohtana on väestötökselle esitettävä minimitulo-kysymys (MIQ): ”Mikä mielestäsi on alhaisin rahamäärä, jolla kotitaloutesi tulisi toimeen?” MIQ-vastausten pohjalta konsensuaalinen köyhyysraja estimoidaan erilaisille kotitalouksille. Konsensusmenetelmän etu on se, että siinä saadaan väestön oma mielipide esiin. Aiemmin esitellyissä lähestymistavoissahan asiantuntijat ovat määritelleet köyhyysrajan. MIQ-kysymys on kuitenkin ongelmallinen. Käsitys esimerkiksi minimitoimeentulosta, joka yhteiskunnassa tulisi taata kaikille kansalaisille, ei välttämättä ole sama kuin käsitys omasta toimeentulon minimistä. On myös syytä muistaa, että konsensuaaliseen köyhyysrajaan liittyvät täsmälleen samat ongelmat kuin edellä esitelyihin epäsuoriin mittareihin. Konsensuaalisen köyhyysrajan määrittelyn jälkeen analyysi etenee samaan tapaan kuin muissakin tulometodeissa. Henkilöt, joiden tulot ovat rajan alapuolella, ovat köyhiä, muut eivät ole.

Eräs MIQ-kysymyksen pulma on se, että pienin mahdollinen toimeentulon takaava tulotaso vaihtelee suuresti eri yhteiskuntaryhmien välillä riippuen vastaajan tulotasosta, koulutuksesta, sukupuolesta, perhe- asemasta ja sosioekonomisesta statuksesta. Esimerkiksi vuoden 2000 suomalaisessa aineistossa (aineiston kuvaus ks. esim. Kangas ja Ritakallio 2003) tuloköyhiksi luokitellut ilmoittivat MIQ-tulokseen noin 450 euroa ja ei-köyhät 580 euroa kuukaudessa. Ihmiset sopeutuvat tulotasoonsa ja huonoihin oloihinsa. Tämä on eräs subjektiivisiin lähestymistapoihin liittyvä ongelma.

Itse asiassa kysymys on paljon syvällisempi: jos ihminen on tyytyväinen oloihinsa, missä määrin, missä olosuhteissa ja kenellä on oikeus puuttua asioiden tilaan? Kuka päättää, mikä on aitoa tyytyväisyyttä ja mikä ”valheellista tietoisuutta”, joka täytyy yhteiskunnallisina toimenpitein korjata.

Suorat sosiaalisen deprivaaation lähestymistavat

Myös suorissa köyhyysanalyysissä, tutkittaessa tosiasiallista deprivaaatiota, on tehtävä päätökset sosiaalisen deprivaaation operationalisoinnista ja deprivaaatorajasta. Näiltä osin tilanne on täysin verrannollinen epäsuoriin metodeihin. Köyhyyden kestoja koskeva tieto edellyttää suorilla mittareilla aina survey-tyyppisiä paneeliaineistoja, koska rekisteritietoja ei ole käytettävissä. Suorat lähestymistavat jakaantuvat periaatteessa kahteen sen mukaan, operoivatko ne kulutusmenoja koskevilla aineistoilla vaiko materiaalisia elinoloja laaja-alaisemmin mittaavilla aineistoilla.

Subjektiivinen näkökulma

Kaikkia edellä kuvattuja köyhyysmittareita voidaan jossain määrin moittia epädemokraattisiksi. Niissä tutkija näet viime kädessä asettaa kriteerit ja päättää, kuka on köyhä ja kuka ei. Sosiaalitutkimuksessa on usein esitetty vaatimus, että huono-osaisten omaa ääntä on kuultava. Köyhyysmittauksessa tällainen äänen antaminen voidaan toteuttaa erilaisilla vastaajan subjektiivisia tunteja luotaavilla kysymyksillä, joissa vastaaja voi itse ilmoittaa, pitääkö itseään köyhänä vai ei. Tällaisen **subjektiivisen näkökulman** tavoitteena on paikantaa ihmisten tuntemuksiin perustuvat toimeentulovaikkeudet. On selvää, ettei köyhyyden kokeminen ainakaan yksilötasolla voi toimia ainoana päätöksenteon kriteerinä mietittäessä vaikkapa sosiaaliavun myöntämistä. Voi myös olla niin, että ihminen elää objektiivisesti ottaen kurjasti mutta ei pidä itseään köyhänä. Subjektiivista köyhyysmittaria yksinään ei voi käyttää yhteiskunnassa vallitsevan köyhyyden paljastajana. Yhteiskuntapolitiikan legitimitietin kannalta ihmisten kokemukset kuitenkin ovat hyvin tärkeitä. Siksi subjektiivisella menetelmällä on oma merkityksensä luodattaessa yhteiskunnallisen huono-osaisuuden laajuutta ja ulottuvuuksia. Vuonna 1995 noin 10 prosenttia suomalaisista oli täysin samaa mieltä väitteestä ”Ottaen huomioon nykyisen elämäntilanteeni koen eläväni köyhyydessä.” Vuonna 2000 osuus oli kahdeksan ja vuonna 2005 seitsemän prosentin luokkaa. (Konse 1995, 2000 ja 2005.)

Suoralla mittarilla voitaisiin haarukoida esiin myös Rawlsin ja Smithin stigma-tematiikkaa. Väestöltä voitaisiin mm. kysyä, missä määrin köyhien ja ei-köyhien välillä on eroja vaikkapa itseluottamuksessa, sosiaalisen arvostuksen kokemuksissa ja omiin vaikutusmahdollisuuksiin luottamisessa. Tällaisia

osioita on sisällytetty mm. pohjoismaisiin elinolo-tutkimuksiin. Tematiikka oli myös mukana vuoden 2000 ja 2005 Turun yliopiston sosiaalipolitiikan laitoksen kyselyssä (Konse 2000 ja 2005). Tulosten mukaan köyhien ja muun väestön välillä oli erittäin merkittävä ero itsekunnioituksessa, omanarvontun- nossa ja omiin vaikutusmahdollisuuksiin luottami- ssa. Tuloköyhyyteen liittyy siis vahva stigma, kuten edellä mainitut teoreetikot ounastelivat.

Poliittis-hallinnollinen kulutusmetodi ja suhteellinen kulutusmetodi

Useissa käsitteellisissä analyyseissä on korostettu erityisesti sitä, että köyhyys merkitsee ennen muu- ta puutteellista kulutusta (esim. Mack ja Lansley 1985). Köyhät ovat syrjäytyneet yhteiskunnassa vallitsevasta kulutustyylistä tai -tavasta. Tällöin looginen lähestymistapa on vertailla kulutusmeno- jen määrää ja rakennetta. Lähestymistapaa voidaan soveltaa niissä maissa (esim. Suomi), joissa tehdään kotitalouksien kulutustutkimuksia. Näitä aineistoja voidaan käyttää periaatteessa samalla tavalla kuin tuloaineistojakin. Köyhyysraja voidaan määrätä ana- logisesti tulometodin kanssa poliittis-hallinnollisesti (**poliittis-hallinnollinen kulutusmetodi**) tai esi- merkiksi 50 prosentiksi mediaanikulutusmenoista (**suhteellinen kulutusmetodi**). Tällöin myös tör- mätään samoihin ongelmiin kuin tulometodissa. Kulutusmeno-lähestymistapaan liittyvä lisäpulma on se, että menojen seuranta ei käytännöllisistä syis- tä voi olla kovin pitkäaikaista. Suomen Kotitalous- tiedustelussa tilinpitojakso kestää vain kaksi viikkoa. Seurantajakson lyhydestä johtuen köyhyydestä saatava kuva muistuttaa kyselytutkimusten poikki- leikkausasetelmaa. Köyhiksi luokituvat niin tila- päisesti vähän kuluttavat kuin pitkäjaksoisessa niukkuudessa elävätkin. Vertailtaessa tällöin kulutus- köyhiä rekisteripohjaisten vuositulojen mukaan pienituloisiin on muistettava, että monien tilapäisiä kulutusköyhyyden jaksoja kokeneiden vuositulot ovat useasti köyhyysrajan yläpuolella. Kulutusseu- rannan ajanjakson pidentäminen automaattisesti pienentäisi köyhyyttä. (Ks. Niemelä 2005.)

Kaksoisehdot

Köyhyys merkitsee taloudellisten resurssien puutteesta johtuvaa sosiaalisen toimintakyvyn rajoittuneisuutta. Köyhyyden käsitteen mukaisen köyhyyden kriteerinä on täten oltava sosiaalisen toimintakyvyn rajoittuneisuuden ja taloudellisten resurssien puutteen yhtäaikainen esiintyminen.

Lisäksi näiden välillä edellytetään olevan syysuhteen. Kuten edellä todettiin, köyhyys ei ole mitä tahansa sosiaalisen toimintakyvyn rajoittuneisuutta, vaan nimenomaan taloudellisten resurssien puutteesta johtuvaa syrjäytymistä. Köyhyys ilmenee rahata- louden yhteiskunnassa ensisijaisesti rahan puutteen varjostamana arkielämän jatkuvana rajoittuneisuu- tena. Ruoka, vaatteet, liikkuminen ja vapaa-aika ovat tyyppillisiä arkipäivän asioita, joiden hoitamisessa köyhyys näkyy keskeisimmin.

Toimeentulotukiasiakkuus

Käytännöllinen sovellutus kaksoisehdosta on **toimeentulotukiasiakkuus**. Toimeentulotuki on Pohjoismaissa viimesijainen turva, kun muut toi- meentulon lähteet eivät ole pystyneet takaamaan yksilölle riittäviä elinehtoja. Teoriassa sosiaali- huollon asiakkaat ovat poikkileikkaushetkellä aina yhteiskunnassa heikoimmin toimeentulevia myös saadun avustuksen jälkeen. Metodin käyttöä muiden mittareiden rinnalla on perusteltu myös sillä, että asiakkuusmittari paljastaa toistuvan tila- päisköyhyyden, jota ei ole pystytty identifioimaan vuosituloilla operoivissa tarkasteluissa (Ritakallio 1994). Työmarkkinoiden epävakauttuttua nämä toimeentulon jatkuvat suuret vaihtelut ovat tulleet yleiseksi ongelmaksi niin Suomessa kuin useimmissa muissakin teollisuusmaissa.

Sosiaalitoimiston asiakkaiden arkipäivää selvittävien tutkimusten mukaan asiakaskunnan elämää var- jostavat ongelmat ovat juuri niitä, mitä köyhyyden määritelmä sisältää (esim. Ritakallio 1994). Lisäksi yleinen käsitys on se, että sosiaalitoimiston asiakkaat ovat syrjäytyneitä. Mielipidemittausten mukaan noin 60 prosenttia suomalaisista ja ruotsalaisista pitää toimeentulotuen saajia syrjäytyneinä (Kan- gas ja Ritakallio 1996 ja 2003). Smithin pelkäämä stigmatisaatio toimii tässä väestöstä toimeentulo- tukiasiakkaisiin päin.

Asiakkuusmittarissa kaksoisehto toimii niin, että poliittis-hallinnollisesti säädetään normitulot, jotka alittavilla on oikeus sosiaaliapuun. Menettely perustuu yksilölliseen tarveharkintaan, jossa esi- merkiksi varallisuus voi estää avunsaannin. Lisäksi edellytyksenä on avun hakeminen. Apu myönnetään vain hakemuksesta. Tähän sisältyy myös metodin keskeinen puute. Osa sosiaalihuollon normitulon alittavista ei syystä tai toisesta hae apua. Ilmiöstä on käytetty nimitystä piiloköyhyys (esim. Gustafsson 1987). Vuoden 2000 tutkimuksen mukaan tuollaisia tapauksia oli noin 6 prosenttia vastaajista ja vuonna

2005 noin 10 prosenttia eli piiloköhyys näyttäisi lisääntyneen jonkin verran.

Asiakkuusmittari ei ole käyttökelpoinen trenditarkasteluissa sen paremmin kuin kansainvälisissä vertailuissakaan. Jos toimeentulotuen ehtoja kiristetään, kuten tehtiin Suomessa 1990-luvun lopulla, heijastuu muutos tilanteen parantumisena: yhä harvempi saa toimeentulotukea (Kangas ja Ritakallio 2003). Maiden vertailuissa niin ikään metodiin sisältyvät kaikki aiemmin selvitetty poliittis-hallinnollisten mittareiden puutteet. Kansainväliseltä ja historialliselta kannalta asiaa on tarkastellut Susan Kuivalainen (2004).

Konsensuaalisen köyhyyden menetelmä

Smithiläis-townsendilainen suhteellinen köyhyyskonseptio, jota myös YK ja EU seurailevat, laajentaa köyhyyden koskemaan kulutusta ja tuo köyhyystutkimuksen lähemmäs kulttuuripohjaista kulutustutkimusta. Tässä tutkimustraditiossa korostetaan kulutuksen keskeistä roolia sosiaalisten suhteitten, luokkien ja muiden statusryhmien muodostumisessa. Kulutusta pidetään eräänä kaikkein keskeisimpänä yhteiskunnallisena toimintana ja yksilöiden identiteetin muodostajana. Ihminen on sitä, mitä kuluttaa. Siksi vähintäänkin yhtä tärkeää kuin tutkia ihmisten tuloja on tutkia heidän kulutustaan (Warde 1997). Kulttuuris-kulutuksellisen köyhyysmääritelmän laajuus aiheuttaa tietystikin vaikeita rajausongelmia. Mitä kaikkea pitäisi lukea mukaan niihin välttämättömiin asioihin, joihin kaikilla yhteiskunnan jäsenillä tulisi olla varaa? Pelkkä puuvillapaita tai nahkakengät eivät ilmeisestikään enää riitä. Mitä nuo Adam Smithin puuvillapaidat voisivat nykyään olla?

Tähän asiaan on paneuduttu ns. konsensuaalisen köyhyysmittauksen piirissä (esim. Mack ja Lansley 1985; Gordon ja Pantazis 1997; Gordon ym. 2000). Lähtökohtana tässä tutkimussuuntauksessa on välttämättömän kulutuksen määrittäminen väestön mielipiteiden perusteella. Tutkimus etenee siten, että väestöotokselle esitetään lista asioista, joista vastaajat voivat nimetä sellaiset taloudelliseen hyvinvointiin liittyvät asiat, joita pidetään kaikille välttämättöminä. Kyselyaineiston perusteella tutkija määrittelee, mitä väestön enemmistö pitää nykyään tällaisina Smithin nahkakenkinä, jotka tulisi taata kaikille yhteiskunnan jäsenille.

Kyselylomakkeeseen sisällytetään myös toinen kysymyssarja, jossa tiedustellaan, omistaako vastaaja itse

näitä hyvinvoinnin osatekijöitä. Nämä kysymykset dikotomisoidaan kahdella akselilla: välttämätön–ei-välttämätön ja omistaa–ei-omista. Tämän jälkeen niistä asioista, joita vastaajien enemmistö pitää välttämättömyyksinä, muodostetaan summamuuttuja. Kyseistä muuttujaa kutsutaan enemmistön välttämättömyysindeksiksi (*majority necessity index*, MNI). Se, että henkilö ei omista jotain MNI:n osatekijää, on välttämätön, mutta ei riittävä ehto köyhyydelle. Lisäehto on subjektiivinen käsitys siitä, että kyseisen asian puuttuminen johtuu nimenomaan varattomuudesta. Näin köyhien joukosta poistetaan ”elämäntapaköyhät”, jotka eivät syystä tai toisesta halua itselleen muiden välttämättöminä pitämiä asioita (esim. puhelinta, pakastinta tai TV:tä).

MNI-menetelmän etu on se, että sillä voidaan selvittää, mitä kussakin yhteiskunnassa pidetään välttämättömyytenä, mistä köyhä on syrjäytynyt. Indeksillä on mahdollista mitata myös syrjäytymisen syvyyttä ts. tutkia sitä, kuinka monen osatekijän suhteen puutetta esiintyy. Mutta jälleen törmätään rajanveto-ongelmiin. Mihin MNI:ssä köyhyysraja tulisi vetää? Voidaanko henkilö luokitella köyhäksi, jos häneltä puuttuu yksi välttämättömyys? Menetelmän uranuurtajat Mack ja Lansley (1985) käyttivät rajana vähintään kolmen välttämättömyystekijän vastentahtoista puutetta. Raja on yhtä mielivaltaisen kuin mikä tahansa muukin raja (Piachaud 1987). Voidaan lisäksi kysyä, että jos kerran kyseessä ovat välttämättömyydet, eikö jo yhdenkin osion puuttuminen aiheuta syrjäytymistä.

Toimeentulotukinormi tulee ajatuksellisesti lähelle MNI-menetelmää. Toimeentulotuessaakin määritellään aluksi ne välttämättömyydet, jotka yhteiskunnan tulisi taata myös vähäosaisimmille jäsenilleen. MNI-menetelmässä ”kansaa” päättää nämä välttämättömyydet, kun taas toimeentulotuessa päättävä taho on julkinen viranomainen. Toimeentulotuen saaminen täyttää kahdella tavalla huono-osaisuusmääritelmän. Ensinnäkin hakiessaan toimeentulotukea ihminen itse myöntää oman huono-osaisuutensa. Toiseksi myöntäessään toimeentulotuen viranomaistaho toteaa huono-osaisuusehdon täyttyneen. Tämä ns. poliittis-hallinnollinen menetelmä on siis eräällä tavalla myös ”poliittis-konsensuaalinen” köyhyysmittari, joka kuvaa niiden ihmisten lukumäärää, joiden kohdalla yhteiskunnan lupaama minimitoimeentulotaso ei ilman julkista apua täyty.

Turun yliopiston sosiaalipolitiikan laitos on toteuttanut konsensuaaliseen köyhyysmittaukseen perustuvan kartoituksen suomalaisten elinoloista

vuosina 1995, 2000 ja 2005. Välttämättömyyksiä katsottiin kaikki ne palvelukset ja hyödykkeet, joihin vastaajien enemmistön mukaan kaikilla kansalaisilla pitäisi olla varaa. Kaikkina kolmena vuonna välttämättömyystavaroiden jakauma oli lähes identtinen. Pieniä poikkeamia prosenttiosuuksissa kuitenkin oli. Vuonna 1995 tulokseksi saatiin seuraavat 13 välttämättömyystekijää luetellussa tärkeysjärjestyksessä: terveystalot (jota 96 prosenttia vastaajista piti välttämättömyytenä; vuonna 2000 ja 2005 osuus oli 97 prosenttia), lämmin ruoka vähintään kerran päivässä (95/96/98 prosenttia), pesukone (88/88/91 prosenttia), hammaslääkäri kerran vuodessa (82/82/85 prosenttia), pölynimuri (80/83/85 prosenttia), asunnon riittävä varustetaso (78/80/85 prosenttia), mahdollisuus käyttää julkisia liikennevälineitä (77/72/76 prosenttia), kotivakuutus (66/70/74 prosenttia), puhelin (66 prosenttia ja 70 prosenttia – vuonna 2005 kysyttiin erikseen lankapuhelimen (33 prosenttia) ja kännykän (42 prosenttia) välttämättömyyttä), tilava asunto (59/57/57 prosenttia), parturissa tai kampaajalla käynti kerran kolmessa kuukaudessa (59/62/59 prosenttia), sanomalehti (53/49/45 prosenttia) ja pakastin (52/55/60 prosenttia). Vuonna 2005 omia harrastusmahdollisuuksia piti välttämättömänä runsas puolet (52 prosenttia) vastaajista, kun taas lasten harrastusmahdollisuuksia pidettiin tärkeimpinä (61 prosenttia).

Prosenttiosuuksissa ei ole siis tapahtunut kovin suuria muutoksia, joskin useimmat vuoden 1995 välttämättömyyksistä olivat tulleet entistä välttämättömämmiksi vuoteen 2005 tultaessa. Kiintoisaa on sanomalehden tärkeyden vähentyminen.

MNI-köyhyysmittauksen idean mukaisesti kyselyiden toinen kysymyspatteri oli ensimmäisen toisinto, mutta nyt vastaajilta tiedusteltiin, omistavatko he itse listassa mainittuja asioita. Vastausvaihtoehdot olivat: 1) sinulla on, etkä tulisi toimeen ilman; 2) sinulla on, mutta tulisit toimeen ilman, 3) sinulla ei ole etkä haluakaan ja 4) haluaisit, mutta sinulla ei ole varaa. Vastaukset dikotomisoitiin siten, että ”Haluaisit, mutta sinulla ei ole varaa” -vastaukset ryhmiteltiin deprivoituneitten luokkaan. Vastentahtoista asioiden puutteesta oltiin kiinnostuneita ennen kaikkea niiden 13 osion kohdalla, joita vastaajien enemmistö piti välttämättömyyksinä. Välttämättömyystekijöiden vastentahtoista puutteesta laadittiin summaindeksi, joka sai kaikkina vuosina arvoja nolasta kolmeentoista deprivaaation syvyyden mukaan.

Kyselyn tulosten mukaan vuonna 1995 kaksi kolmasosaa suomalaisista vastaajista ei ollut syrjäytyneitä

millään ulottuvuudella. Viisi vuotta myöhemmin osuus oli kasvanut kolmeen neljäsosaan, jossa se oli pysynyt vuoteen 2005 tultaessa. Toisin sanoen suomalaisilla keskimäärin menee entistä paremmin. Vuonna 1995 noin 15 prosenttia oli deprivoituneita yhden, kahdeksan prosenttia kahden ja kuusi prosenttia kolmen edellä mainitun välttämättömyyden suhteen. Vuonna 2000 ja 2005 vastaavat luvut olivat kautta linjan pienemmät. Niinpä konsensuaalisen deprivaaation mittarina käytetty vähintään kolmen välttämättömyyden puuttuminen vaivasi vuonna 1995 noin 11:tä prosenttia. Osuus vuonna 2000 oli seitsemisen ja vuonna 2005 nelisen prosenttia. (Konse 1995, 2000 ja 2005.)

Suomalaisten tutkimusten kanssa lähes identtisissä ruotsalaisissa ja englantilaisissa tutkimuksissa (Ritakallio 2007) ruotsalaiset ja englantilaiset vastaajat pitivät edellisten lisäksi myös useita muita asioita välttämättömyyksinä, mikä heijastaa sitä, että välttämättömyyden on suhteellinen käsite ja vaihtelee ajan ja paikan mukaan, juuri kuten Adam Smith ounasteli.

Myös tähän lähestymistapaan sisältyy kosolti vastaamattomia kysymyksiä eikä se ole mikään ratkaisu köyhyyden määrittelyongelmiin. Ennen kaikkea postmodernissa kulutusyhteiskunnassa, jota individualisoinnin sanotaan leimaavan, tällaiset koko yhteiskuntaan sovellettavat konsensuaaliset määrittelyt ovat ongelmallisia (esim. Beck 1992). Pitäisikö eri ryhmille tai eri paikkakunnille laatia omat välttämättömyyslistansa? Tai pitäisikö kenties siirtyä käyttämään jonkinlaista yhteiseurooppalaista standardia? Eräitä tutkimuksia viimeksi mainittuun suuntaan on tehtykin. Näiden mukaan Suomessa on pienehkö tuloköyhyys, mutta suurehko köyhyys konsensuaalisen kulutuksen osa-alueilla (Ritakallio 2007). Myös tässä suosituksemme on eklektinen. Kaikilla tasoilla etenevää analyysiä tarvitaan ja tulokset kertovat erilaisen tarinan ja antavat erilaisia politiikkasuosituksia.

Köyhyysmittareiden keskinäiset suhteet

Edellä on jo viittauksenomaisesti käsitelty eri mittareiden antamaa kuvaa köyhyyden laajuudesta Suomessa. Tässä kappaleessa on tarkoitus tehdä systemaattisempi vertailu eri lähestymistapojen eroista ja samankaltaisuuksista. Lisäksi keskustelemme lyhyesti eri mittareiden antamasta kuvasta köyhyyden kehityssuunnasta. Kaikki tulokset pohjautuvat Turun yliopiston sosiaalipolitiikan laitoksen kon-

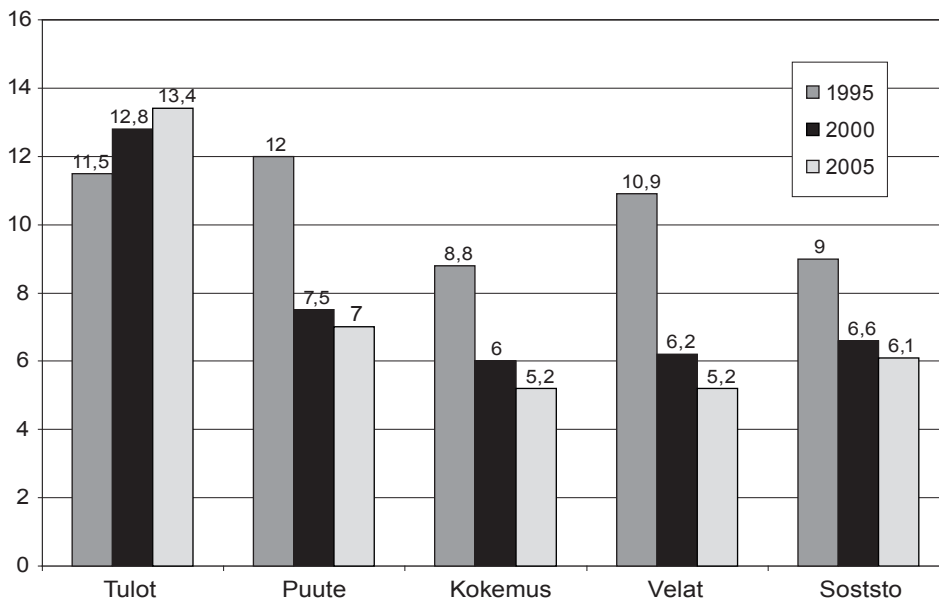
sensuaalisen köyhyyden kyselyaineistoihin (Konse 1995, 2000 ja 2005).

Tulomittarilla köyhyys on lisääntynyt tarkasteltavalla kymmenvuotisajanjaksolla muutaman prosenttiyksikön verran. Lisäksi tulomittari tuottaa kaikkein suurimmat köyhyysluvut. Muilla mittareilla mitattuna köyhyys on vähentynyt selvästi. (Kuvio 3.) Vähentyminen oli hyppäyksenomaista siirryttäessä lamavuodesta 1995 vuoteen 2000, minkä jälkeen köyhyyden väheneminen on ollut hitaampaa. Puute- ja velkaindikaattorin arvot ovat puoliintuneet vuodesta 1995 vuoteen 2005 tultaessa. Kuva köyhyyden yleisyydestä tai laajuudesta näyttää osittain riippuvan käytetystä mittarista: tulomittari poikkeaa muiden mittareiden tuottamasta suhteellisen yhtenäisestä kuvasta.

Miten hyvin eri mittarit sitten paikantavat köyhyyden samoihin tai eri ryhmiin? Syitä erilaiseen paikantumiseen voi olla useita. Pelkkä tulomittari (tulot) voi olla harhainen sikäli, että kotitalouksien pakolliset kulutusmenot vaihtelevat esimerkiksi asuinpaikan mukaan (Niemelä 2005). Suomalaisessa yhteiskunnassa, jossa asuminen – eräs keskeisim-

mistä hyvinvoinnin ulottuvuuksista – perustuu asunnon omistamiseen, törmätään siihen ongelmaan, että tulot saattavat olla hyvinkin suuret, mutta suurten velkojen vuoksi irtain, vapaaseen kulutukseen jäävä rahamäärä saattaa olla varsin niukka. Kuten aiemmin todettiin, että tietyissä tapauksissa asumiskulujen huomioiminen saattaa oleellisesti muuttaa kuvaa köyhyydestä ja köyhyyden kohtaantumisesta (Castles 1998; Ritakallio 2003). Siksi tähän tutkimukseen sisällytettiin kysymys, jossa kartoitettiin vastaajan velkoja. Tarkemmin ottaen tämäkin kysymys (velat) oli subjektiivinen: kysyimme, pitikö vastaaja itseään tulonsa ja velkansa huomioon ottaen ylivelkaantuneena. Toisena subjektiivisena mittarina oli vastaajan oma näkemys toimeentulon vaikeudesta (kokemus). Sisällytimme myös konsensuaalisen deprivatiomittarin (puute) ja toimeentulotuen (soststo) saamisen analyysiin. Taulukossa 5 on esitetty eri mittareiden päällekkäisyydet vuosina 1995, 2000 ja 2005. Taulukkoa luettaan riveittäin: esimerkiksi ensimmäisellä rivillä on tiedot siitä, kuinka suuri osa pienituloisuuskohtaisista on köyhiä muilla mittareilla jne. Kussakin solussa on vasemmalla puolella vuoden 1995 luku, keskellä vuoden 2000 tiedot ja oikealla vuoden 2005 luku.

Kuvio 3. Köyhyyden laajuus (%) eri mittareilla mitattuna Suomessa 1995–2005.



Lähde: Konse 1995, 2000 ja 2005.

Taulukko 5. Eri köyhyysmittareiden päällekkäisyys 1995, 2000 ja 2005 (%).

Mittarit	Tulot	Puute	Kokemus	Velat	Soststo
Tulot	100/100/100	30/28/24	23/23/20	21/21/14	26/25/28
Puute	27/47/44	100/100/100	36/40/33	28/31/27	33/34/34
Kokemus	29/48/51	50/48/44	100/100/100	51/49/47	35/34/39
Velat	21/41/37	30/36/38	40/47/46	100/100/100	22/29/32
Soststo	35/50/65	45/38/42	35/32/34	28/30/29	100/100/100

Lähde: Konse 1995, 2000 ja 2005.

Vuonna 1995 eri menetelmät antoivat hyvin erilaiset tulokset köyhyyden kohtaamisesta. Aiempi tulos pitää edelleenkin paikkansa, joskin mittareiden välinen korrelaatio on eräissä tapauksissa jonkin verran kasvanut mutta siitä huolimatta mittarit edelleen luokittelevat pääasiassa eri väestöryhmät köyhiksi.

Tuloköyhien köyhyys muilla mittareilla ei ole juurikaan muuttunut. Sen sijaan muiden mittareiden päällekkäisyys tulomittarin kanssa on merkittävästi lisääntynyt. Esimerkiksi toimeentulotuen saajista vuonna 1995 oli 35 prosenttia köyhiä tulomittarilla mutta 2005 vastaava luku oli jo 65 prosenttia, mikä oli suurin yhtäpitävyys kahden eri mittarin välillä. Sisällöllisesti tämä merkitsee sitä, että vuonna 2005 toimeentulotuen saajat ovat keskimäärin köyhempiä kuin edellisinä vuosina. Heikointa päällekkäisyys on tulojen ja velkojen välillä (14 prosenttia vuonna 2005).

Köyhyyden kohdentuminen

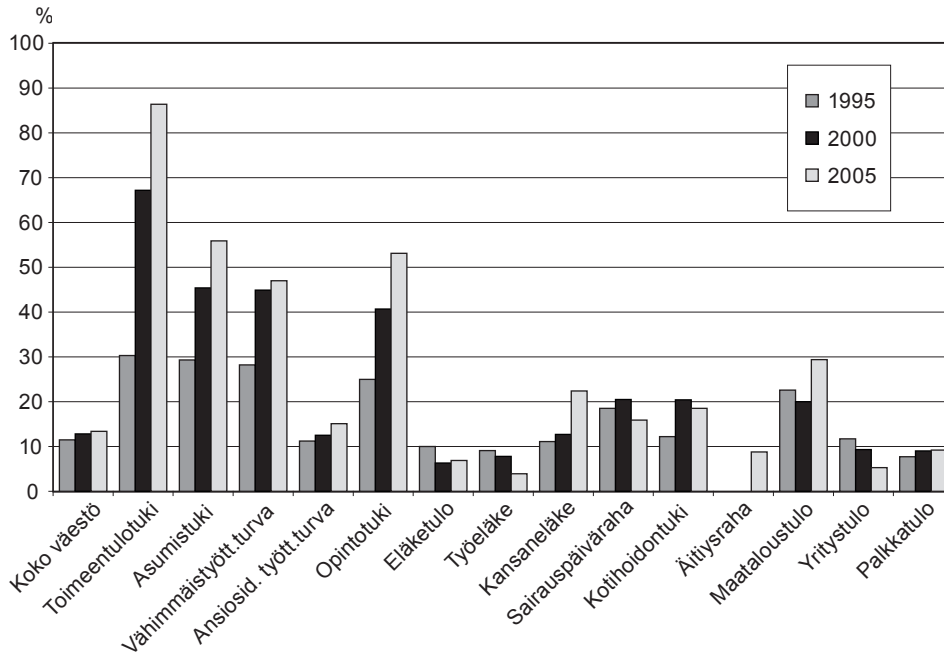
Mittareiden heikko päällekkäisyys johtuu useista eri tekijöistä. Eräs tärkeä selittävä tekijä on aika. Ajallisen dynamiikan huomioiminen tarjoaa mielenkiintoisia tulkintoja köyhyyden eri ulottuvuuksien keskinäisten yhteyksien hahmottamiseen. Voidaan nimittäin ajatella, että vaikkapa ne ihmiset, joiden nykyiset tulot jäävät köyhyysrajan alapuolelle, ovat aiemmassa elämänvaiheessaan hankkineet omaisuutta. Omaisuus on hetkellisesti pystynyt estämään heitä putoamasta kasautuvaan puutteeseen. Aikaa myöten, kun varat on syöty ja tulot ovat riittävän kauan olleet pienet, nämä ihmiset kohtaavat kasautuvan puutteen. Kyse on siis alaspäin suuntautuvista, ajallisesti eriaikaisista kehitystrendeistä. Vastaavalla tavalla voidaan ajatella, että ylöspäin suuntautuva kehitys näkyy siten, että henkilön tämänhetkiset tulot ovat suhteellisen hyvät mutta hän ei esimerkiksi nuoresta iästään johtuen ole vielä ennättänyt hankkia itselleen kaikkia välttämättömyshyödykkeitä.

Siksi hän on kasautuvan puutteen mittarilla vielä köyhä hyvistä tuloistaan huolimatta. Opiskelijalla taas on pienet tulot ja hänellä ei välttämättä ole ”välttämättömyksiä”, mutta häntä on vaikea pitää muilla osa-alueilla syrjäytyneenä. Opiskelijoiden asema on toki kaikilla mittareilla heikohko, joskin subjektiivisten mittareiden mukaan selvästi parempi kuin objektiivisilla mittareilla.

Työmarkkina-asema on perinteisesti ollut keskeinen köyhyyden riskin paikantaja. Konse-aineistojen mukaan parhaimmassa asemassa ovat kaikilla mittareilla kokopäivätyössä olevat ja eläkeläiset. Työnteko kannattaa ja eläkejärjestelmän kehitys on lisännyt vanhusten toimeentuloturva. Molempien ryhmien suhteellinen asema parani entisestään 1990-luvun lopulla. Myös osa-aikaisten työntekijöiden suhteellinen asema on parantunut oleellisesti. Heidän köyhyysriskinsä olivat kaikilla mittareilla vuonna 1995 väestön keskimääräisen riskin yläpuolella, nyt he ovat tulomittaria lukuun ottamatta väestön keskimääräisellä tasolla tai jopa paremmalla puolella. Muu kuin tulopohjainen köyhyys on tämän ryhmän kohdalla puoliintunut tarkasteluajanjaksolla.

Kuviossa 4 on eritelty tuloköyhyyden kohdentuminen eri tuloeriä saaviin väestöryhmiin. Tuloköyhyys on vähäistä ansiotuloja saavissa ryhmissä, mikä todistaa sen vanhan totuuden, että työ on paras lääke köyhyyttä vastaan. Myös eläkeläiset yleensä selviytyvät suhteellisen hyvin, mikä johtuu ennen muuta työeläkkeiden köyhyyttä poistavasta vaikutuksesta. Kuten kuviossa nähdään, työeläkkeitä saavien köyhyysluvut ovat laskeneet koko tarkasteluajanjaksolla. Sen sijaan kansaneläkettä saavien tilanne on heikentynyt. Pelkää kansaneläkettä saavien köyhyys on kasvanut tarkasteluajanjaksolla ja on nyt 40 prosentin luokkaa. (Huom. kuviossa 4 ”kansaneläke” sisältää osin myös pieniä työeläkkeitä.) Tulos johtuu peruseläketurvan heikkenemisestä, mitä kuvattiin edellä taulukossa 3.

Kuvio 4. Tuloköyhyyden (50 %:n köyhyysraja) kohdentuminen eri väestöryhmiin 1995–2005.



Lähde: Konse 1995, 2000 ja 2005.

Työttömien asema on kaikilla mittareilla mitattuna yksi pahimmista. Työttömien olot ovat kaikkien mittareiden mukaan heikentyneet 1990-luvulla. Eräs syy tähän muutokseen on se, että työttömien koostumus on muuttunut. Vuonna 1995 valtaosa työttömistä oli oikeutettu ansiosidonnaiseen työttömyysturvaan, eikä ansiosidonnaista päivärahaa saavien tilanne ollut kovin dramaattisesti huonompi kuin palkkatyössä olevien. Nyt yhä suurempi osa on pitkäaikaistyöttömiä, joiden oikeus ansiosidonnaiseen työttömyyspäivärahaan on ehtynyt ja valtaosa työttömistä elää perusturvan varassa. Työmarkkinatuki on muiden perusturvaetuuksien tavoin jäänyt jälkeen muun väestön tulokehityksestä. Peruspäivärahaa saavien köyhyysriski on moninkertainen muuhun väestöön nähden, ja heidän tilanteensa huonontui 1990-luvulla, kuten kuvio 4 havaitaan.

Taulukosta 4 voidaan nähdä selkeä toimeentulotuen suhteellisen tason heikkeneminen, mikä heijastuu voimakkaasti toimeentulotukiasiakkaiden köyhyyden kasvuna (kuvio 4). Vuonna 1995 noin 30 prosenttia toimeentulotuen saajista jäi köyhyysrajan alapuolelle, mutta vuosikymmen myöhemmin osuus oli jo yli 80 prosenttia. Suunta on jatkunut läpi 2000-luvun ja nyt lähes 90 prosenttia toimeentulotukiasiakkaista luokitellaan köyhiksi. Jos köyhyysrajana käytettäisiin 60:tä prosenttia väestön mediaanitulosta, vain hyvin harva toimeentulotuen

saajista nousisi köyhyysrajan yläpuolelle – mikä kertoo korutonta kieltään suomalaisien perusturvan tasosta.

Lopuksi

Tämän työpaperin tavoitteena on ensinnäkin hahmottaa köyhystutkimuksen eräitä lähestymistapoja, niihin sisältyviä tausta-ajatuksia ja menetelmien vahvuuksia sekä soveltamisessa kohdattavia vaikeuksia. Keskeinen jakolinja kulkee ajatuksellisesti absoluuttisen ja suhteellisen lähestymistavan välillä. Tämä teema on ollut myös poliittisen väittelyn keskiössä. Hallitus on korostanut pääministerin suulla ”tuloerojen helppoutta”: kaikkien tulot ovat kasvaneet, toisten nopeammin, toisten taas hitaammin. Mutta yhtä kaikki, myös köyhät ovat saaneet osansa maan vahvasta talouskasvusta. Näin ollen ei ole mitään väärää siinä, että rikkaat rikastuvat, koska köyhienkin tulotaso kohenee. Oppositio taas on korostanut sitä, että sellainen tilanne, jossa köyhimpien tulotaso on noussut muutamilla euroilla mutta rikkaimmat ovat kuitanneet huikeat palkankorotukset ja tuntuvat verohelpotukset, ei voi olla pitemmän päälle kestävä eikä yhteiskunnallisesti oikea. Siksi perusturvan tasoon tarvittaisiin huomattavat korotukset.

Tämän tutkimuksen toinen tavoite oli tarjota pohjaa köyhyyttä ja perusturvan riittävyttä koskevalle yhteiskuntapoliittiselle keskustelulle. Eri köyhyyden lähestymistapojen ajattelemisen toisensa pois sulkevin ja ainoina oikeina vaihtoehtoina on siis aikaisempien tutkimusten mukaan vähintäänkin kyseenalaista. Yhteiskuntapoliittisesti oleellista on se, missä määrin eri menetöt paikantavat köyhyyseriskin eri ryhmiin. Niin ikään oleellista on se, millaisia politiikkasuosituksia eri lähestymistavoista voidaan saada.

Jos lähtökohdaksi pidetään suhteellista tuloköyhyyttä, 1990-luvun laman jälkeinen kehitys ei ole mitenkään mairitteleva. Tuloterot ja tulopohjainen köyhyys ovat lisääntyneet. Perusturvan taso suhteessa väestön keskituloon on romahtanut eikä perusturva enää pysty tarjoamaan suojaa köyhyyttä vastaan. Kansaneläke, joka 1970-luvun alussa oli vielä suhteellisen tehokas torjumaan vanhuusiän köyhyyttä, on menettänyt täydellisesti tämän kykynsä: jos vanhuksella ei ole muuta tuloa kuin pelkkä kansaneläke, hänen tulonsa jäävät jopa 40 prosentin köyhyysrajan alle, puhumattakaan EU:n käyttämästä ”virallisesta” 60 prosentin rajasta. Täysi kansaneläke on enää vajaat puolet tuosta rajasta!

Eräs politiikkaa koskeva jakolinja liittyy edellä kuvattuun absoluuttisen ja suhteellisen köyhyyden väliseen jännitteeseen. Yleensä absoluuttisella tasolla lähdetään absolutistisesta, minimitason tyydyttävästä sosiaalipoliittikkakonseptiosta. Valtion ei tule sekaantua tarpeettomasti ihmisten asioihin ja kaventaa ihmisten toimintaedellytyksiä ja -vapauksia. Tällöin hyväksyttävän yhteiskuntapolitiikan kriteeriksi riittää, että köyhien elinehdot absoluuttisesti ottaen parantuvat. Sen sijaan merkitystä ei ole sillä, kasvavatko tuloterot vai eivät.

Suhteellisessa lähestymistavassa, jota usein on sovellettu Pohjoismaissa, ajattelun logiikka on toinen ja valtion rooli nähdään paljon laajemmaksi. Ei riitä, että köyhien tulot kasvavat, vaan hyvän yhteiskuntapolitiikan ehtona on se, että köyhien ja rikkaiden välinen kuilu ei saa kasvaa kohtuuttomaksi. Myös köyhien on riittävässä määrin päästävä osallisiksi yhteiskunnan varallisuuden kasvusta. Eräät vaikutusvaltaiset keskustelijat ovat korostaneet lausunnoissaan, että vain absoluuttinen köyhyys on ”oikeaa” köyhyyttä. Suhteellinen tuloköyhyys ei sitä heidän mielestään ole. Näitä kahta asiaa ei ole näin helppo erottaa toisistaan. Kansainvälisten vertailujen pohjalta on osoitettu, että tulonjaollinen eriarvoisuus ja suhteellinen köyhyys liittyvät muihin eriarvoisuuden muotoihin. Amartya Senin (1992, 115)

mukaan suhteellinen tulojen eriarvoisuus aiheuttaa usein absoluuttista deprivatiota muilla elämän alueilla (Sen 1992, 115; ks. myös Kawachi ja Kennedy 2002). On lisäksi muistettava, että yhteiskunta, jossa suhteellinen köyhyysaste on alle viisi prosenttia, on laadullisesti kovin toisenlainen kuin yhteiskunta, jossa köyhyysaste on viisitoista prosenttia. Pieniltä tuntuvien prosenttierojen taakse kätkeytyy hyvin erilainen sosiaalinen todellisuus.

Tässä lähestymistavassa korostetaan, että köyhyyden poistamiseksi valtion on taattava ei vain taloudellinen minimiturva vaan myös riittävät muutkin toimintaedellytykset. Ruotsalainen valtio-oppinut Bo Rothstein (1998) pohtii tematiikkaa kiintoisesti. John Rawlsin ja Amartya Senin tutkimuksiin nojaten hän kääntää minimivaltioon liittyvän Milton Friedmanin filosofoinnin pääläelleen. Vain minimiturvaava hyvinvointivaltio on nimenomaisesti sellainen pakkovalta, joka puuttuu ihmisten elämänpöytäprojekteihin. Universaalinen järjestelmä ei sitä tee. Päinvastoin. Minimitasot – sen mikä on ihmiselle tarpeellista – nimittäin täytyy jonkun aina määrittellä ja yleensä määrittelyn suorittaa byrokraatti. Siksi, Rothsteinin mukaan, tarveharkintainen ja minimitasoinen hyvinvointivaltio on paternalistinen ja mitä suurimmassa määrin puuttuu ihmisten valintoihin ja ehdollistaa ihmiset toimijaköyhyyteen. Sen sijaan laaja, ruotsalaistyyppinen yhteiskuntapolitiikka takaa smithiläis-rawlsilais-seniläisittäin suurimman turvan köyhyyttä vastaan ja antaa parhaat edellytykset omien elämänpöytäprojektien rakentamiselle. Yleisellä koulutuksella, yleisellä sosiaaliturvalla jne. kansalaisille taataan laajimmat mahdolliset valmiudet ja kyvykkyydet (*capabilities*) toimia autonomisesti alati muuttuvissa yhteiskunnallisissa olosuhteissa.

Niin tai näin, raporttimme keskeinen sanoma on, että kuva köyhyyden paikantumisesta ja vähäisemmässä määrin laajuudesta riippuu käytetystä köyhyyshyymittarista. Sosiaalinen syrjäytyminen on niin moniulotteinen ilmiö, että sen pakottaminen yhteen ainoaan mittariin ei ole perusteltua. Yhteiskuntapoliittisesti tämä merkitsee sitä, että ei ole olemassa yhtä vipua, josta vetämällä köyhyyden ja syrjäytymisen ongelma ratkeaa. Köyhyyden suhteellisuudesta käytävä keskustelu puolestaan merkitsee sitä, että köyhyyspolitiikat täytyy ratkaista demokraattisten, poliittisten prosessien kautta. Lienee kohtuullista olettaa, että myös näiden köyhyyspolitiikkojen kohteilla olisi mahdollisuus osallistua heitä itseään koskevaan päätöksentekoon. Sekin on köyhyyden eliminoimista. Eräs seikka tämän tutkimuksen pohjalta on selkeä: mikäli köyhyysmittauksen lähtökohdaksi on suhteellinen tuloköyhyys, suomalaisten

vähimmäisturvaetuuksien taso on riittämätön, ja se on trendinomaisesti heikentynyt parin viime vuosikymmenen aikana riippumatta hallituksen värikirjosta. Perusturvaetuuksien indeksointi ei ole pystynyt takaamaan näiden etuuksien varassa elävälle kansalaisille sellaista toimeentuloa, joka riittävässä määrin seuraisi muun yhteiskunnan tulokehitystä. Indeksointijärjestelmä ei sitä ole automaattisesti tehnyt ja poliitikoilta on ilmeisesti puuttunut riittävä tahto asian korjaamiseksi. Nähtäväksi jää, tuoko Satakomitean työ tähän mitään muutosta.

Kirjallisuus

- Atkinson, Anthony. How should we measure poverty? Julkaisussa: Atkinson, Anthony, ed. *Poverty and social security*. London: Harvester, 1989.
- Beck, Ulrich. *Risk society. Toward a new modernity*. London: Sage, 1992.
- Björklund, Anders. Income distribution in Sweden: what is the achievement of the welfare state? *Swedish Economic Policy Review* 1998; 5 (1): 39–80.
- Bourdieu, Pierre. *Distinction: a social critique of the judgement of taste*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1984.
- Campbell, Tom. *Justice*. London: Macmillan, 1988.
- Castles, Francis. The really big trade-off: home ownership and the welfare state in the new world and the old. *International Journal of Political Science* 1998; 33: 5–19.
- Castles, Francis. *The future of the welfare state. Crisis, myths and crisis realities*. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- Erikson, Robert. Descriptions of inequality: the Swedish approach to welfare research. Julkaisussa: Nussbaum, Martha; Sen, Amartya, eds. *The quality of life*. Oxford: Clarendon Press, 1993: 67–83.
- Euroopan komissio 1989. Resolution on combating social exclusion. *Official Journal of the European Communities* 1989; C277/1.
- Forma, Pauli; Heikkilä, Matti; Keskitalo, Elsa. Mikä on kohtuullinen minimi? Vähimmäisturvan taso konsensusmenetelmällä arvioituna. Helsinki: Stakes, Raportteja 240/1999.
- Fridberg, Torben; Kangas, Olli. Welfare state, poverty and social exclusion. Julkaisussa: **Ervasti, Heikki et al.**, ed. *The Nordic exceptionalism*. Cheltenham: Edward Elgar, 2008 (painossa).
- Friedman, Milton. *Vapaus valita*. Helsinki: Otava, 1982.
- Goodin, Robert. *Reasons for welfare*. Oxford: Oxford University Press, 1998.
- Gordon, David; Pantazis, Christina. *Measuring poverty: breadline Britain in the 1990s*. Julkaisussa: Gordon, David; Pantazis, Christina, eds. *Breadline Britain in the 1990s*. Aldershot: Ashgate, 1997.
- Gordon, David; Pantazis, Christina; Townsend, Peter. *Absolute and overall poverty: a European history and proposal for measurement*. Julkaisussa: Gordon, David; Townsend, Peter, eds. *Breadline Europe. The measurement of poverty*. Bristol: Policy Press, 2000.
- Gustafsson, Björn. Som ett isberg? Om underutnyttjande av socialbidrag. *Nordisk Socialt Arbeid* 1987 (3): 43–51.
- Gustafsson, Björn; Lindblom, Mats. Poverty lines and poverty in seven European countries, Australia, Canada and the USA. *Journal of European Social Policy* 1993; 3 (1): 21–38.
- Gustafsson, Björn; Uusitalo, Hannu. The welfare state and poverty in Finland and Sweden from the mid-1960s to the mid-1980s. *Review of Income and Wealth* 1990; 36 (3): 249–266.
- Hagenaars, Aldi. *The perception of poverty*. Amsterdam: Elsevier Science Publishers, 1986.
- Halleröd, Björn. *Den svenska fattigdomen. En studie av fattigdom och social-bidragstagande*. Lund: Arkiv, 1991.
- Halleröd, Björn. Poor Swedes, poor Britons: A comparative analysis of relative deprivation. Julkaisussa: Andress, Hans-Jurgen, ed. *Empirical poverty research in a comparative perspective*. Aldershot: Ashgate, 1998.
- Heikkilä, Matti. Köyhyys ja huono-osaisuus hyvinvointivaltiossa. Tutkimus köyhyydestä ja hyvinvoinnin puutteiden kasautumisesta Suomessa. Helsinki: Sosiaalihuollon julkaisu 8, 1990.

- Hovi, Mikko; Nordberg, Leif; Penttilä, Irmeli. Interview and register data in income distribution analysis. Experiences from the Finnish European Community Household Panel Survey in 1996. Helsinki: Statistics Finland, Review 9, 2000.
- Kangas, Olli. Taloudellinen kasvu, eriarvoisuus ja köyhien taloudellinen asema 1985–95. *Sosiologia* 2002; 39 (2): 89–103.
- Kangas, Olli. *Politiikka ja sosiaaliturva*. Julkaisussa: Paavonen, Tapani; Kangas, Olli. *Eduskunta hyvinvointivaltion rakentajana*. Helsinki: Edita, 2006.
- Kangas, Olli; Ritakallio, Veli-Matti. Eri menetelmät – eri tulokset. Köyhyyden monimuotoisuus. Julkaisussa: Kangas, Olli; Ritakallio, Veli-Matti, toim. *Kuka on köyhä? Köyhyys 1990-luvun puolivälin Suomessa*. Helsinki: Stakes, 1996.
- Kangas, Olli; Ritakallio, Veli-Matti. Different methods – different results: approaches to multidimensional poverty. Julkaisussa: Andress, Hans-Jurgen, ed. *Empirical poverty studies*. Aldershot: Ashgate, 1998.
- Kangas, Olli; Ritakallio, Veli-Matti. Moniulotteisen köyhyyden trendit 1990-luvulla. Julkaisussa: Kangas, Olli, toim. *Laman varjo ja nousun huuma*. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 72, 2003: 49–91.
- Kangas, Olli; Ritakallio, Veli-Matti. Köyhyyden teoria ja käytäntö. Julkaisussa: Saari, Juho, toim. *Köyhyyspolitiikka*. Helsinki: STK, 2005: 28–62.
- Kangas, Olli; Ritakallio, Veli-Matti. Relative to what? Cross-national picture of European poverty measured by regional, national and European standards. *European Societies* 2007; 9 (2): 119–145.
- Kawachi, Ichiro; Kennedy, Bruce P. *The health of nations: why inequality is harmful for your health*. New York: The New Press, 2002.
- Konse. Turun yliopiston sosiaalipolitiikan laitoksen konsensuaaliseen köyhyysmittaukseen perustuva survey-aineisto suomalaisten elinoloista 1995, 2000 ja 2005.
- Korpi, Walter. Faces of inequality: gender, class, and patterns of inequalities in different types of welfare states. *Social Politics* 2000; 7 (2): 127–191.
- Kuivalainen, Susan. *Comparative study on last resort social assistance schemes in six European countries*. Helsinki: Stakes, 2004.
- LIS (Luxembourg Income Study). Saatavissa: <http://www.lisproject.org/keyfigures/povertytable.htm?bcsi_scan_E9FB88AB319E11D8=0&bcsi_scan_filename=povertytable.htm>. [Viitattu 14.4.2008.]
- Mack, Joanna; Steward, Lansley S. *Poor Britain*. London: Allen & Unwin, 1985.
- McGregor, Patrick; Borooah, Vani. Is low spending or low income a better indicator of whether or not a household is poor. *J Soc Policy* 1992; 21 (1): 53–69.
- Mitchell, Deborah. *Income transfers in ten welfare states*. Aldershot: Avebury, 1991.
- Moisio, Pasi. Poverty dynamics according to direct, indirect and subjective measures. Helsinki: Stakes, 2004.
- Moisio, Pasi. Suhteellinen köyhyys Suomessa. *Yhteiskuntapolitiikka* 2006; (6): 639–645.
- Moisio, Pasi. Köyhyyden ja toimeentulo-ongelmien kehitys. Julkaisussa: Moisio, Pasi; Karvonen, Sakari; Simpura, Jussi; Heikkilä, Matti, toim. *Suomalaisten hyvinvointi 2008*. Helsinki: Stakes, 2008: 256–275.
- Niemelä, Mikko. *Tulot, kulutus ja toimeentulo: tutkimuksia pienituloisuuden ja kulutuksen välisistä yhteyksistä*. Turun yliopisto, 2005.
- Oikeuslaitos. Saatavissa: <<http://www.oikeus.fi/5620.htm>>. [Viitattu 5.4.2008.]
- Penttilä, Irmeli; Kangas, Olli; Nordberg, Leif; Ritakallio, Veli-Matti. *Suomalainen köyhyys 1990-luvun lopulla – väliaikaista vai pysyvää*. Helsinki: STM, 2003.
- Piachaud, David. Problems in the definition and measurement of poverty. *J Soc Policy* 1987; 16 (2): 147–164.
- Poverty in the United States. *Current Population Reports, Consumer Income, Series P-60, No 181*, 1991.
- Rawls, John. *A theory of justice*. Oxford: Clarendon, 1972.

- Rawls, John. *Political liberalism*. New York: Columbia University Press, 1993.
- Rawls, John. *The law of peoples*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1999.
- Ringen, Stein. *The possibility of politics. A study in the political economy of the welfare state*. Oxford: Clarendon, 1987.
- Ringen, Stein. *Toward a third stage in the measurement of poverty*. *Acta Sociologica* 1995; 28 (2): 99–113.
- Ritakallio, Veli-Matti. *Köyhyys Suomessa 1981–1990. Tutkimus tulonsiirtojen vaikutuksista*. Helsinki: Stakes, 1994.
- Ritakallio, Veli-Matti. *Multidimensional poverty in the aftermath of the recession*. *Julkaisussa: Kalela, Jorma; Kiander, Jaakko; Kivikuru, Ulla-Maija; Loikkanen, Heikki; Simpura, Jussi, toim. Down from the heavens, up from the ashes. The Finnish economic crises of the 1990s in the light of economic and social research*. Helsinki: VATT, 2001.
- Ritakallio, Veli-Matti. *The importance of housing costs in cross-national comparisons of welfare (state) outcomes*. *International Social Security Review* 2003; 56 (2): 81–101.
- Ritakallio, Veli-Matti. *Vauraudesta osattomaksi jääneet – köyhyys Suomessa 1995–2005*. *Julkaisussa: Taimio, Heikki, toim. Talouskasvun hedelmät – kuka sai ja kuka jäi ilman?* Helsinki: Työväen sivistysliitto, 2007: 122–140.
- Rothstein, Bo. *Just institutions matter: the moral and political logic of the universal welfare state*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- Rowntree, Seebohm. *Poverty. A study of town life*. London: Thomas Nelson, 1901.
- Sen, Amartya. *On ethics and economics*. Oxford: Blackwell, 1987.
- Sen, Amartya. *Inequality reexamined*. Oxford: Clarendon Press, 1992.
- Sen, Amartya. *Development as freedom*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- Smith, Adam. *Inquiry into the nature and causes of the wealth of nations [1776]*. Indianapolis, IN: Liberty Classics, 1981.
- STM. *Köyhyyden ja syrjäytymisen vastainen kansallinen toimintasuunnitelma – toimeenpanoraportti*. Helsinki: STM, 2005.
- Tilastokeskus. *Ansiotasoindeksit*. Saatavissa: <http://pxweb2.stat.fi/Database/StatFin/pal/ati/ati_fi.asp>. [Viitattu 5.4.2008.]
- Townsend, Peter. *Poverty in the United Kingdom. A survey of household resources and standard of living*. Harmondsworth: Penguin Books, 1979.
- Warde, Alan. *Consumption, food and taste: culinary antinomies and commodity culture*. London: Sage, 1997.