

Sosiaaliturvan riittävyys VIITEBUDJETTIE valossa

Sosiaaliturvan tasoa ja riittävyttä on syytä tarkastella useammalla menetelmällä erityisesti, kun perusturvan varassa olevissa kotitalouksissa elävien henkilöiden määrä kasvaa vuosi vuodelta. Kohtuullisen vähimmäiskulutuksen viitebudjetit näyttävät konkreettisesti, kuinka paljon rahaa tarvitaan sujuvaan elämiseen. Perusturvan varassa olevien kotitalouksien tulot jäävät alle kolmeen neljännekseen tarvittavasta rahamäärästä. Minimibudjettiköyhyysmittari kuvaa pienituloisuusastetta paremmin perusturvan riittävyttä. Pienituloisuusaste oli 11,7 vuonna 2017, ja minimibudjettiköyhyysaste samalle vuodelle oli 8,7.

ARTIKKELI

SUSANNA MUKKILA

Asiantuntija

THL

susanna.mukkila@thl.fi

KRISTIINA AALTO

Projektisuunnittelija

KULUTTAJATUTKIMUSKESKUS, HY

kristiina.aalto@helsinki.fi

ANNA-RIITTA LEHTINEN

Projektisuunnittelija

KULUTTAJATUTKIMUSKESKUS, HY

anna-riitta.lehtinen@helsinki.fi

Sosiaaliturva Suomessa voidaan karkeasti jakaa kahteen ryhmään. Ensimmäisessä ryhmässä sosiaalivakuutus kattaa ansiosidonnaiset, työuraan ja palkkaan perustuvat etuudet. Toisessa ryhmässä toimeentuloa turvaavat asumiseen perustuvat, syyperustaiset etuudet. Näitä ovat esimerkiksi kansaneläke ja takuueläke, vähimmäismääräiset päivärahat, työttömän peruspäiväraha ja työmarkkinatuki. Toisin sanoen kyseessä ovat Kansaneläkelaitoksen myöntämät perusturvaetuudet. Moni perusturvaetuutta saava on oikeutettu myös asumistukeen sekä viimesijaiseen, tarveharkintaiseen toimeentulotukeen.

Suomessa ei ole virallista köyhyys- tai pienituloisuusrajaa. Tilastokeskuksen vuosittain julkaisema pienituloisuusraja määritellään samoin kuin Eurostatin köyhyysriskiraja. Sen mukaan pienituloisia ovat ne henkilöt, joiden kotitalouden käytettävissä olevat rahatulot kulutus-

yksikköä kohti (ns. ekvivalentti rahatulo) ovat pienemmät kuin 60 prosenttia kaikkien kotitalouksien ekvivalenttien käytettävissä olevien rahatulojen mediaanitulosta. Tämä köyhyysriskiraja on yleisesti käytössä EU:ssa, mutta OECD käyttää sen sijaan rajana 50 prosenttia mediaanitulosta.

Kotitalouksien ekvivalenttien tulojen mediaaniin pohjautuva pienituloisuuden mittari ei kuitenkaan vastaa oikeastaan kysymykseen perusturvan riittävydestä vaan ainoastaan siihen, miten perusturvan varassa oleva kotitalous asemoituu suhteessa muihin kotitalouksiin. Sen sijaan viitebudjetteihin perustuva konsepti antaa paremman käsityksen, riittävätkö kotitalouden käytettävissä olevat tulot tavanomaiseen elämiseen.

Perusturvan riittävyttä on lain mukaan arvioitava joka neljäs vuosi. Tehyjen arviointien tulokset on julkistettu perusturvan riittävyden arviointiraportteina 2011 ja 2015. Niissä on tuotu



SUSANNA MUKKILA (oik.), KRISTIINA
AALTO (vas.) ja ANNA-RIITTA
LEHTINEN korostavat, että pelkät
tulot eivät aina kerro, riittävätkö rahat
välttämättömään kulutukseen.

”SUOMALAISET VIITEBUDJETIT ON LAADITTU KOHTUULLISEN MINIMIKULUTUKSEN TASOLLE.”

perinteisen tuloköyhyysmittarin rinnalle minimibudjettiköyhyyden yleisyyttä arvioiva väline.

MIKÄ ON VIITEBUDJETTI?

Kotitalouksien viitebudjetit tekevät näkyväksi, millaisia hyödykkeitä tarvitaan sellaiseen kulutukseen, jolla ihminen tulee toimeen, voi ylläpitää terveyttä ja voi halutessaan osallistua sosiaaliseen ja yhteiskunnalliseen elämään (vrt. **BORGERAAS** 1987). Viitebudjettien lähtökohtana ei ole se, miten määrätty tulot tulee kuluttaa, vaan se, miten pyritään takaamaan kotitalouden arjen sujuminen.

Eri puolilla Eurooppaa viitebudjetit on laadittu 2000-luvulla aktiivisesti. Viime vuosina yksinomaan asiantuntijoiden laatimien budjettien rinnalla on laadittu viitebudjetit, joissa kuluttajat ovat mukana budjettien laadintaprosessissa. Suomessa ensimmäiset viitebudjetit valmistuivat vuonna 2010 (**LEHTINEN YM.** 2010), ja niitä päivitetään parhaillaan osana TITA-konsortiota.

”Viitebudjetti on esimerkkilaskelma elämisen kustannuksista määrättyllä elintasolla.”

Viitebudjetti on esimerkkilaskelma elämisen kustannuksista määrättyllä elintasolla. Esimerkkilaskelmat tehdään joko kotitaloudelle tai yksittäiselle talouden jäsenelle, ja lähtökohta on kotitalouden ja/tai yksilölliset tarpeet. Viitebudjetti koostuu tavaroista ja palveluista. Kulutusmenoryhmät ovat: ruoka, vaatetus, terveys ja henkilökohtainen hygienia, kotitaloustarvikkeet, kodin irtain, kodinkoneet, tietotekniikka ja -liikenne, vapaa-aika ja harrastukset, asuminen ja liikenne.

Viitebudjetit ovat tarkoitettut pitkäaikaiseen käyttöön. Niissä on mukana henkilökohtaisia tavaroita, kuten vaatteita,

ja kotitalouden yhteiskäytössä olevia pitkäkestoisia tuotteita, esimerkiksi kodinkoneita. Riippuen budjettien laadintamenetelmästä kuluttajat, asiantuntijat tai tutkijat valitsevat välttämättömiksi katsotut hyödykkeet edellä mainituista kulutusmenoryhmistä. Yleensä tutkijat hinnoittelevat hyödykkeet ja tekevät lopulliset budjettilaskelmat. Tyypillisimmintä viitebudjetit laaditaan kohtuullisen kulutuksen tai minimikulutuksen tasolle, jolloin kulutustaso on joko vaatimaton mutta riittävä tai vain välttämättömät perustarpeet kattava.

VIITEBUDJETTIIEN LAADINTA SUOMESSA

Suomessa viitebudjettien laadintaan ovat osallistuneet kuluttajat, asiantuntijat ja tutkijat. Kuluttajat ovat keskeisimmässä roolissa laadintaprosessissa, sillä he pohtivat ja päättävät ryhmäkeskusteluissa kulutuksen sisältöä eli mitkä tavarat ja palvelut ovat välttämättömiä määrättyllä kulutustasolla. Asiantuntijat arvioivat sisältöjä, ja tutkijat keräävät, hinnoittelevat ja laativat lopulliset laskelmat.

Kuluttajalähtöisellä, samanlaisella menetelmällä on laadittu viitebudjetit ja Suomessa kolme kertaa vuosina 2010, 2013 (**LEHTINEN JA AALTO** 2014) ja 2017–18¹. Mukana on ollut yhteensä 104 kuluttajaa eri puolilta Suomea ja 17 asiantuntijaa. Ryhmäkeskusteluja on pidetty 36 kertaa. Hintoja on päivitetty kahdesti käyttämällä hyväksi kuluttajahintaindeksiä. Viitebudjetit on laadittu yhdeksälle esimerkkitaloudelle. Uudessa päivityksessä lisätään kaksi esimerkkitaloutta.

Suomalaiset viitebudjetit on laadittu kohtuullisen minimikulutuksen tasolle. Yleinen periaate budjeteissa on ollut, että kotitalouden jäsenet ovat terveitä (ei kroonisia sairauksia) ja heidän elämäntilanteensa on vakiintunut. Asumisen ja liikenteen aiheuttamat kustannukset on huomioitu laskelmiin alueellisen sijainnin mukaan.

Ensimmäisellä ryhmäkeskustelukierroksella kartoitetaan arjen toimintoja ja niiden sujumiseksi tarvittavia välttämättömiä tavaroita ja palveluita. Kuluttajat tekevät kaksi kotitehtävää keskustelukierrosten välillä: he pitävät ruokapäiväkirjaa sekä pohtivat kodin tavaroiden ja palvelujen tarpeellisuutta ja määriä omaa kotitalouttaan vastaavassa taloudessa. Kotitehtävien jälkeen kuluttajien mielipiteet lientyvät ja lähentyvät toisiaan, jolloin toisella keskustelukierroksella konsensukseen pääseminen on helpompaa kuin ensimmäisen keskustelun jälkeen.

Viitebudjettilaskelmien pohjaksi arvioidaan hyödykkeiden määrät kuukaudessa ja vuodessa sekä niiden kestoajat. Perustana ovat sekä keskustelut että täytetyt hyödykelistat. Pitkäkestoisten tavaroiden kuluminen on huomioitu laskelmissa (hankintahinta/käyttöikä), ja lyhytkestoisten tavaroiden tarvittavat määrät lasketaan kuukautta kohti. Hinnoittelussa ei käytetä tarjoushintoja vaan edullisia normaalihintoja siten, että hintataso on samanlainen koko maassa. Ruokabudjetin pohjana ovat keskustelut, ruokapäiväkirjat ja ruokasuositukset. Ruokabudjetti muodostuu aterioiden hinnoista, niin kotona valmistetuissa kuin kodin ulkopuolella syödyissä aterioissa.

Suomalaisten minimibudjettien laatisessa käytetään kuluttajien kanssa käytäviä keskusteluja ja ruokapäiväkirjoja.

Kuluttajien kanssa käytyjä keskusteluja on yleensä kaksi tai kolme. Käytännössä kaksi keskustelukierrosta on vähimmäismäärä. Laadintaprosessi on kuluttajille vaativa ja siihen tarvitaan aikaa. Yhteisymmärryksen saavuttaminen kulutuksen

KESKISUURESSA KAUPUNGISSA YKSIIN VUOKRALLA ASUVAN JA PERUSTURVAN VARASSA ELÄVÄN KÄYTETTÄVISSÄ OLEVAT TULOT EIVÄT YLLÄ MINIMIBUDJETIN TASOLLE.

sisällöstä edellyttää pohdintaa, perusteluja ja asioiden katsomista eri suunnilta. Jotta budjetit olisivat käyttökelpoiset, sisältöjen pitää vastata kulutuksessa ja yhteiskunnassa tapahtuviin muutoksiin. Kuluttajat tuovat keskusteluihin monia näkökulmia, käytänteitä ja olosuhteita sovittaessaan omaa arkeaan ympäröivään yhteiskuntaan.

VIITEBUDJETTIENTEN TASO SUHTEESSA PIENITULOISUUSRAJAAN

Kohtuullisen minimikulutuksen viitebudjettien taso on niukka. Viitebudjetit voidaan hyödyntää myös väestötasoisissa köyhyystarkasteluissa. Kaikille kotitalouksille voidaan laskea minimibudjetti yksinasuvan viitebudjetista esimerkiksi Tilastokeskuksen SISU-mikrosimulointimallilla painottamalla kotitalouden jäsenmäärän ja jäsenten iän mukaisesti. Välttämättömien asumiskustannusten suhteen joudutaan tekemään oletuksia, joilla on merkittäviä vaikutuksia minimibudjetin tasoon.

Viitebudjetteihin perustuvien minimibudjettiköyhyysrajojen suhde Tilastokeskuksen määrittelemään pienituloisuusrajaan riippuu siitä, millaisia asumiskustannusoletuksia käytetään. Pienituloisuusrajaan taas eivät vaikuta asumiskustannukset, vaan se huomioi ainoastaan käytettävissä olevat rahatulo ja määräytyy kaikkien kotitalouksien tulojen mediaanin perusteella.

**Yksin asuvan
minimibudjettiraja on
vuokralla asuvalla 1 078–1 233
euroa ja omistusasunnossa
asuvalla hieman yli 800 euroa
kuukaudessa.**

Taulukossa 1 on esitelty köyhyysrajoja muutamille kotitaloustyypeille, kun vähimmäisasumiskustannusole-

Taulukko 1. Esimerkkejä minimibudjettiköyhyysrajoista eri kotitalouksille sekä suhteellinen tuloköyhyysraja (60 % ekvivalenttien käytettävissä olevien tulojen mediaanista) vuonna 2015, €/kk.

	Yksinasuva		Pariskunta		Yksinhuoltaja, 1 lapsi (6-v.)	Pariskunta 2 lasta (6- & 14-v.)
	alle 65-vuotias	yli 65-vuotias	alle 65-vuotias	yli 65-vuotias		
Vuokralla, pieni kunta	1078	1044	1741	1674	1508	2647
Vuokralla, keskisuuri kaupunki	1139	1106	1800	1733	1567	2707
Vuokralla, pääkaupunkiseutu	1233	1200	1935	1868	1702	2864
Omistusasunto	811	777	1380	1314	1148	2190
TK:n pienituloisuusraja, 60 % mediaanista	1185	1185	1778	1778	1541	2726

Lähde: Mukkila ym. (2017).

tuksena on vuokralla asuville ARA-rahoitteisten asuntojen keski vuokra ja omistusasunnossa asuvien osalta keskimääräinen vastike ilman asuntolainaa. Minimibudjettiköyhyysraja vaihteli vuonna 2015 yksin vuokralla asuvalla välillä 1 078–1 233 euroa kuukaudessa asuinpaikasta riippuen, ja on hieman yli 800 euroa omistusasunnossa asuvalla. Suhteellinen tuloköyhyysraja (60 % mediaanitulosta) taas oli yksinasuvalla 1 185 euroa asuinpaikasta riippumatta, eli minimibudjettiköyhyysraja korkeampi lukuun ottamatta pääkaupunkiseudulla vuokralla asuvia.

Kohtuulliseen minimikulutukseen tarvittava rahamäärä on suurempi kuin perusturvan varassa elävän henkilön käytettävissä olevat tulot, kun henkilön oletetaan asuvan yksin vuokralla keskisuudessa kaupungissa. Työttömän perusturva yhdessä asumistuen ja toimeentulotuen kanssa kattoi 73 prosenttia minimibudjetista vuonna 2017 (kuvi 1). Eläkkeensaajien perusturvan taso laski

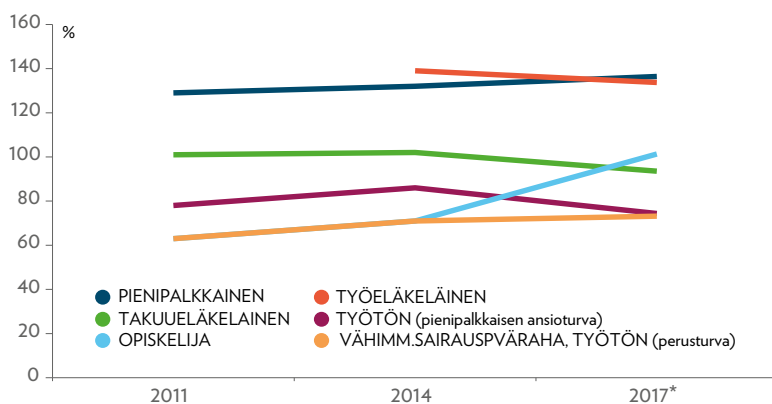
hieman vuonna 2017. Takuueläke on aiemmin riittänyt kattamaan minimibudjetin menot, mutta laskun myötä se kattoi enää 94 prosenttia menoista.

Toimeentulotuen taso määrittää monien perusturvan varassa olevien kotitalouksien käytettävissä olevien tulojen määrän. Esimerkiksi vähimmäismääräistä sairauspäivärahaa samoin kuin työttömän peruspäivärahaa tai työmarkkinatukea saavat yksinasuvat ovat laskennallisesti toimeentulotuen piirissä. Käytettävissä olevien tulojen suhde minimibudjettiin säilyi laskelmissa samana vuosina 2014–2017 toimeentulotuen piirissä olevilla, sillä toimeentulotuki on ollut indeksijäädysten ulkopuolella.

Opiskelijoiden tilanteen suotuisalta näyttävää kehitystä tässä selittää opintotukeen kuuluvan opintolainan valtiontakauksen määrän korottaminen. Opintolainaa huomioidaan esimerkiksi toimeentulotuen tarvetta arvioitaessa riippumatta siitä, onko sitä nostettu vai ei.

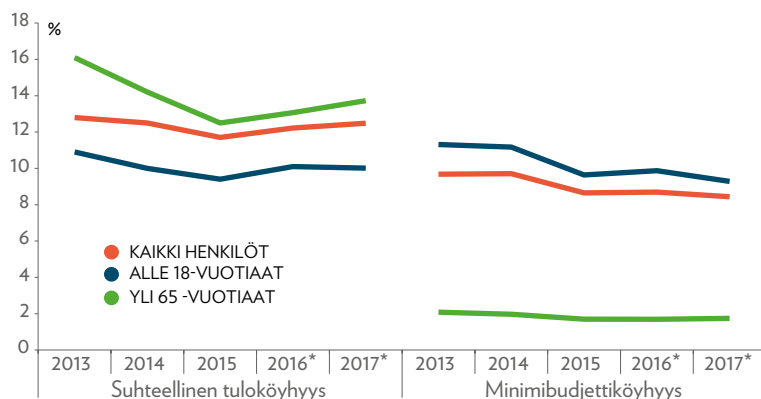
INFLAATION PYSYMINEN HITAANA ON HIEMAN TASANNUT PERUSTURVAETUUKSIEN JÄÄDYTYSTEN JA ALENNUSTEN VAIKUTUSTA.

Kuvio 1. Yksinasuvan käytettävissä olevien tulojen suhde (%) minimibudjettiin asumiskustannusten jälkeen eri elämäntilanteissa, kun asumisoletuksena on vuokra-asunto keskiuudessa kaupungissa, minimibudjetti = 100.



Lähde: Mukkila ym. (2017).

Kuvio 2. Pienituloisuusaste ja minimibudjettiin perustuva köyhyysaste 2013–2015 sekä ennusteet näistä vuosille 2016–2017 ajantasaistetulla aineistolla simuloituina.



Lähde: Mukkila ym. (2017).

MITTARISIDONNAINEN KÖYHYYS-KUVA

Vuonna 2015 minimibudjetin mukainen köyhyysaste oli 8,7 prosenttia, eli lähes joka kymmenes suomalaisista asui kotitaloudessa, jonka tulot eivät riitä kattamaan minimibudjettia. Ajantasaistetulla aineistolla simuloitujen ennusteen mukaan se pysyy samalla tasolla vuonna 2017 (kuvio 2). Pienituloisuusaste oli 11,7 prosenttia vuonna 2015, eli useampi kuin joka kymmenes henkilö elää kotitaloudessa, jonka tulot ovat alle 60 prosenttia pienituloisuuden mediaanituloista. Pienituloisuusasteen ennustetaan nousevan 12,5 prosenttiin vuonna 2017. Minimibudjettiköyhyysasteen kehitykseen vaikuttaa perusturvaetuuksien muutosten lisäksi kuluttajahintojen muutos, joka on viime vuosina ollut varsin maltillista ja siten hieman tasannut perusturvaetuuksien tasojen jäädytysten ja alennusten vaikutusta. Pienituloisuusasteeseen taas vaikuttaa enemmän esimerkiksi työllisyysasteen kehitys.

Noin 471 000 henkilön käytettävissä olevat tulot eivät riitä minimibudjettiin.

Köyhyyden absoluuttisia piirteitä paremmin huomioivassa minimibudjettiköyhyydessä arvioidaan olleen vuonna 2015 noin 471 000 henkilöä ja pienituloisuusrajan alle jääviä kolmanneksen enemmän eli noin 634 000 henkilöä.

Asumiskustannusten merkitys köyhyysmittareissa tulee hyvin esille kuviossa 2, kun tarkastellaan yli 65-vuotiaiden köyhyysasteita. Koska asumiskustannukset huomioidaan minimibudjetissa, asuminen velattomassa omistusasunnossa laskee yli 65-vuotiaiden osuutta köyhistä kotitalouksista. Pienituloisuus eli suhteellinen tuloköyhyys taas huomioi

VIITEBUDJETIT OSOITTAVAT, KUINKA PALJON RAHAA TARVITAAN SUJUVAAN ELÄMISEEN.

pelkästään käytettävissä olevat rahatulot eikä erilaisia asumiskustannuksia.

Näissä tarkasteluissa minimibudjetteihin sisällytettävien asumiskustannusten on oletettu olevan vuokralla asuville keskimääräisten ARA-rahoitteisten vuokrien suuruiset. Mikäli vähimmäis-asumiskustannusoletukset olisivat olleet suuremmat, minimibudjettiköyhyysrajan alle jäävien osuus olisi huomattavasti suurempi.

LOPUKSI

Viitebudjetit soveltuvat sosiaaliturvan riittävyuden arviointiin, vaikka tulot eivät ole niissä keskeisiä. Viitebudjeteissa määritetään välttämättömät hyödykkeet, joita tarvitaan helpottamaan ja sujuvoittamaan arjen välttämättömiä toimintoja sekä niihin tarvittava rahamäärä. Kaikki kulutusmenoryhmät kattavalla viitebudjetilla taataan, että kotitaloudet pysyvät toimintakykyisinä. Viitebudjeteissa huomioidaan kulutustottumusten ja yhteiskunnan muutokset, joten kuluttajien yhteiset näkemykset välttämättömästä kulutuksesta tulee tarkistaa määräajoin. Käyttökelpoisina ja yhteiskunnallisesti hyväksyttävänä pysyäkseen viitebudjetit edellyttävät niin sisällön kuin hintojenkin päivitystä.

”Matala perusturva-etuuksien ja asumistuen taso näkyy kasvavina toimeentulotuen menoina ja asiakasmäärinä.”

Sosiaaliturvan tasoa ja riittävyttä tarkasteltaessa tulisi käyttää useampaa kuin yhtä mittaria. Pienituloisuusaste kertoo, kuinka suuri osa väestöstä asuu kotitalouksissa, joiden tulot ovat pienemmät kuin 60 prosenttia kaikkien kotitalouksien tulojen mediaanista eli asemoi kotitalouden tulot suhteessa muihin kotitalouksiin. Se ei kuitenkaan vastaa

kysymykseen, riittävätkö tulot sujuvaan elämiseen. Kohtuullisen vähimmäiskulutuksen viitebudjetit näyttävät, kuinka paljon rahaa tarvitaan. Vertaamalla käytettävissä olevia tuloja niihin nähdään suoraan, onko taso riittävä.

Perusturvan taso on matala sekä pienituloisuusmittarilla että minimibudjettimittarilla mitaten. Sosiaaliturva riittää kattamaan 73–94 prosenttia kohtuullisen minimin mukaisesta kuluksista yksin vuokralla asuvalle, kun varsinaisten perusturvaetuuksien lisäksi huomioidaan myös asumistuki ja toimeentulotuki. Takuueläke yhdessä eläkkeensaajien tasoltaan korkeamman asumistuen kanssa riittää lähes kattamaan minimibudjetin mukaisen kuluksien. Laskelmissa ei kuitenkaan ole huomioitu iäkkäiden henkilöiden usein

muuta väestöä korkeampia lääke- ja terveydenhuoltokuluja. Muissa perusturvaetuuksien varassa elävissä kotitalouksissa toimeentulotuki on jo aikaisemmin paikannut riittämätöntä perusturvaa ja toimeentulotuen taso määrittää perusturvan varassa elävien tulotason. Toimeentulotuki on jätetty viime vuosina sosiaaliturvajäädysten ulkopuolelle. Matala perusturvaetuuksien ja asumistuen taso näkyy kasvavina toimeentulotuen menoina ja asiakasmäärinä. ■

Viite

1 TITA on Suomen Akatemian Strategisen tutkimuksen neuvoston yhteydessä toimiva konsortio, ks. <http://blogit.utu.fi/tita/>.

Kirjallisuus

BORGERAAS, E. (1987), Ett standardbudsjett for forbruksutgifter, Statens institutt for forbruksforskning SIFO, Rapport nr. 101.

LEHTINEN, A.-R. & AALTO K. (2014), Viitebudjettien päivitys vuodelle 2013: mitä kohtuullinen eläminen maksaa? Kuluttajatutkimuskeskus, Tutkimuksia ja selvityksiä 3/2014. https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/152407/VB_2014_rev%20%28julkaisu%29_2016.pdf?sequence=3

LEHTINEN, A.-R. & VARJONEN, J. & RAIJAS, A. & AALTO, K. & PAKOMA, R. (2010), Mitä eläminen maksaa? – Kohtuullisen minimin viitebudjetit, Kuluttajatutkimuskeskus, Julkaisuja 4/2010. https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/152360/Mita_elaminen_maksaa.pdf?sequence=1

MOISIO, P. & MUKKILA, S. & ILMAKUNNAS, I. & MÄKELÄ, L. & SAIKKONEN, P. (2016), Perusturvan riittävyys ja köyhyys, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Tutkimuksesta tiiviisti 23. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-302-743-5>

MUKKILA, S. & ILMAKUNNAS, I. & MOISIO, P. & SAIKKONEN, P. (2017), Perusturvan riittävyys ja köyhyys 2017, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Tutkimuksesta tiiviisti 31/2017. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-302-938-5>

PERUSTURVAN RIITTÄVYYDEN II ARVIINTIRYHMÄ (2015), Perusturvan riittävyden arviointiraportti 2011–2015, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Työpöytäpaperi 1/2015. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-302-419-9>