



Viitebudjetti köyhyiden mittarina – muuttuuko köyhyiden kuva?

LAURI MÄKINEN

Köyhyyttä mitataan usein tuloköyhyyksimittarilla. Viitebudjettipohjainen köyhyyksimittari analysoi köyhyyttä tarpeiden tyydytyksen kautta ja ottaa huomioon niitä tekijöitä, jotka tuloköyhyyksimittarista puuttuvat. Tutkimuksessa esitellään, miten köyhyyden yleisyys, paikantuminen ja syvyys muuttuvat, kun köyhyyttä mitataan viitebudjettimittarilla.

.....
English summary at the end of the article

Johdanto

Niin pitkään kuin on ollut köyhyystudkimusta, on ollut erimielisyyttä siitä, miten köyhyyttä tulisi mitata. Osaltaan tämä johtuu köyhyyden moniulotteisesta luonteesta, jonka tavoittaminen yhdellä mittarilla on ollut haasteellista. Yleisimmin köyhyyttä on mitattu tuloköyhyyksimittarilla, jossa köyhyyksiraja asetuu 60 prosenttiin ekvivalenteista mediaanituloista. Köyhyystudkijat ovat monissa yhteyksissä osoittaneet mittarin ongelmallisuuden, ja tästä syystä Euroopan unioni on sisällyttänyt köyhyyttä mittaavien pääindikaattorien portfolioon myös materiaalsen deprivaatiosmittarin täydentämään köyhyydestä saatua kuvaa. Tuloköyhyyksimittarin ongelmana on, että se ei ole teoreettisesti validi määriteltessään köyhyyksirajan mekaanisesti tulojakaumaan perustuen ilman kytkentää kotitalouden tulojen ja tarpeentyydytyksen välillä. Tämä vaikuttaa keskeisesti sekä köyhyyden yleisyydestä että kohdentumisesta muodostuvaan kuvaan, jonka seurauksena politiikkatoimeenpiteet eivät välttämättä kohdennu oikeisiin väestöryhmiin.

Tutkimus on osa Suomen Akatemian rahoittamaa "Huo-no-osaisuuden kasautuminen nuorilla elämäkulussa ja yli sukupolvien"-hanketta. Ohjausryhmässä ovat toimineet professori Veli-Matti Ritakallio Turun yliopistosta, tutkimusprofessori Pasi Moisio Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksesta, osastopäällikkö Susan Kuivalainen Eläketurvakeskuksesta ja projektisuunnittelija Anna-Riitta Lehtinen Kuluttajatutkimuskeskuksesta.

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on täydentää köyhyydestä saatua kuvaa tarkastelemalla köyhyyttä viitebudjetteihin perustuvalla mittarilla. Viitebudjetit ovat tavaroista ja palveluista koostuvia koreja, jotka hinnoiteltuna voivat edustaa mitä tahansa elintasoja (Bradshaw 1993). Köyhyyden mittaamiseen viitebudjetit ovat erityisen käyttökelpoisia, koska ne muodostuvat niistä hyödykkeistä ja palveluista, jotka ovat oleellisia vähimmäisään hyväksyttävän elintason saavuttamiseen. Näin viitebudjetit mahdollistavat köyhyyksirajan määrittelyn vähimmäiskulutusta koskevan tutkimustiedon perusteella ilman turvautumista tuloköyhyyksimittarissa käytettyyn mediaanitulopohjaiseen tarkasteluun. Tästä syystä viitebudjettipohjaista köyhyyksirajan määrittelyä on aiemmissa tutkimuksissa pidetty erityisen potentiaalisena (Saunders 1999). Viitebudjettimenetelmässä pystytäänkin tarttumaan moniin teoreettisiin ongelmiin, jotka ovat sisäänrakennettuina tuloköyhyyksimittariin. Samalla viitebudjettimittarin käyttö kuitenkin synnyttää toisenlaisia ongelmia, joita käydään läpi tarkemmin artikkelin lopussa.

Tässä tutkimuksessa viitebudjettipohjaisen mittarin tuottamia tuloksia verrataan virallisessa tilastoinnissa käytettävän tuloköyhyyksimittarin tuloksiin soveltamalla Tilastokeskuksen vuoden 2013 tulonjakotilastoa. Viitebudjettipohjaisen köyhyyksimittarin pohjana toimivat Kuluttajatutkimuskeskuksen vuodelle 2013 laatimat budjetit. Tässä tutkimuksessa viitebudjetteja hyödynnetään ensimmäistä kertaa Suomen koko väes-

tön köyhyyden analysointiin. Viitebudjetiteja on hyödynnetty Suomen osalta myös Tess Pennen ja kumppaneiden (2016) tutkimuksessa, mutta ainoastaan tarkastelemalla köyhyyttä tiiviisti asutuilla kaupunkiseuduilla. Kyseisessä Improve-hankkeessa¹ havaittiin, että viitebudjettimittarilla mitaten väestön köyhyysaste on matalampi kuin tuloköyhyysriskimittarilla ja köyhyys myös kohdentuu eri väestöryhmiin.

Tuloköyhyysriskimittari köyhyyden mittaamisessa

Euroopan neuvoston (1975) mukaan köyhiä ovat ne, ”joiden resurssit ovat niin vähäiset, että ne estävät heitä osallistumasta siihen elämäntapaan, jota heidän kotimaassaan pidetään vähimmäissään hyväksyttävänä”. Köyhyys siis määrittyy suhteessa yhteiskunnan elintasoon, joka osaltaan määrittää, mitä yhteiskunnassa pidetään vähimmäissään hyväksyttävänä elintasona (Atkinson & al. 2002). Keskeistä ovat vähäiset resurssit. Siten köyhyydessä elävillä ei ole mahdollisuutta elää niin, että ympäröivän yhteiskunnan määrittämät minimivaatimukset täytyisivät (Kangas & Ritakallio 1996). Koska määritelmässä puhutaan nimenomaan ”resurssista”, tulisi tarkastelussa huomioida tulojen ohella kotitalouksien saamat luontaiset uudet, julkisesti tuotetut palvelut sekä varallisuus.

Euroopan neuvoston köyhyysmääritelmä mahdollistaa useiden erilaisten köyhyyden mittaustapojen käytön. Yleisin käytetty mittaustapa on pienituloisuutta mittaava tuloköyhyysriskimittari (*at-risk-of-poverty indicator*), jossa köyhyysriskissä oleviksi luokituvat ne, joiden käytettävissä olevat vuositulot ovat alle 60 prosenttia ekvivalentista mediaanitulosta. Mittari määrittää erilaiset kotitaloudet vertailukelpoisiksi kulutusyksikköpainojen avulla. Mittaustavan kiistattomina hyötyinä voidaan pitää yksinkertaisuutta, läpinäkyvyyttä, aineistojen helppoa saatavuutta ja köyhyysrajan laskennan vaivattomuutta. Mittari mahdollistaa helposti myös kansainvälisen vertailun, sillä köyhyysraja asetetaan kaikissa maissa samaan tulojakauman kohtaan.

¹ Improve-hanke (2012–2016) oli EU:n tutkimuksen seitsemänneen puiteohjelman hanke, jossa yhden osahankkeen tavoitteena oli kansainvälisesti vertailukelpoisten viitebudjettien rakentaminen.

Tuloköyhyysriskimittarin ongelmia on käsitelty kattavasti aikaisemmassa tutkimuskirjallisuudessa. Mittarin ongelmaksi on esitetty esimerkiksi tulonjakoon perustuva tarkastelu. Stein Ringenin (1987) mukaan köyhyysrajan asettamiselle tiettyyn tulojakaumaan kohtaan ei ole löydettävissä teoreettisia perusteluja Euroopan neuvoston köyhyysmääritelmästä. Tulojakaumaan perustuva mittaria on myös kritisoitu relativistiseksi, jonka mukaan vähimmissään hyväksyttävä elintaso voidaan määrittää suhteessa mediaanituloon (Storms & al. 2011). Tästä johtuen mittarin ei ole katsottu olevan riittävästi yhteydessä puutteeseen tai deprivatioon (Sen 1983). Tuloköyhyysriskimittari ei myöskään huomioi eroja henkilöiden kyvyissä muuttaa resurssit toiminnaksi (Sen 2005). Tämä on johtanut siihen, että mittari on tuottanut erikoisia tuloksia sekä maiden välillä (Ringin 1987) että laskusuhdanteiden aikana (Kangas & Ritakallio 2008). Myös köyhyysrajan asettamista 60 prosenttiin (tai mihin tahansa) on pidetty mielivaltaisena (Callan & Nolan 1991). Ei voida siis perustellusti osoittaa, että kotitalouden tulojen pudotessa alle 60 prosenttiin mediaanista, kotitalous ei pystyisi saavuttamaan vähimmissään hyväksyttävää elintaso. Osittain tästä syystä mittarin nimi on saanut liitteen ”riski”. Tällä on pyritty korostamaan, että köyhyysrajan alle jääminen ei ole riittävä ehto köyhyydelle.

Vertailtavasta perspektiivistä katsottuna sen, että tuloköyhyysriskimittari tukeutuu ainoastaan rahatuloihin, on arvioitu vaikuttavan köyhyydestä saatuun kuvaan, sillä mittari jättää huomiotta kotitalouksien aineettomat resurssit, kuten julkisesti tuotetut palvelut tai asunnon omistamisesta saadun hyödyn (Atkinson & al. 2002). Niissä tutkimuksissa, joissa rahatulojen ohella kotitalouden resurssihin on sisällytetty koulutus- ja terveystalouksista saatava laskennallinen hyöty, on köyhyysaste madaltunut sekä väestötasolla että erityisesti lapsiperheiden ja iäkkäiden kohdalla (esim. Smeeding & al. 1993). Tutkimuksissa käytetyt rahatuloihin pohjautuvat kulutusyksikköpainot eivät kuitenkaan huomioi tiettyjen kotitalouksien kohonnutta palvelun tarvetta (Radner 1997), jolloin paljon palveluita käyttävien kotitalouksien, kuten lapsiperheiden ja iäkkäiden, taloudelliset resurssit tulevat yliarvioituiksi (Aaberge & al. 2010).

Asumisesta saatua hyötyä on tarkasteltu muun muassa huomioimalla tulokäsitteessä asunnon omistamisesta tai markkinavuokraa alemmasta vuokrasta saatu hyöty (esim. Frick & al. 2010).

Näin tarkasteltuna köyhyydestä saatu kuva muuttuu niin, että iäkkäiden köyhyysaste pienenee merkittävästi johtuen asunnon omistamisen yleisyydestä kyseisessä väestöryhmässä. Vastaavasti vuokralla asuvien tilanne heikkenee. Tutkimuksissa, joissa köyhyyttä on tarkasteltu asumismenojen jälkeen (esim. Ritakallio 2003; Fahey & al. 2004), ei asumismenojen huomioimisella ole ollut selkeää köyhyyttä vähentävää vaikutusta väestötasolla. Iäkkäiden kohdalla puolestaan velattomasta omistusasumisesta saatu hyöty näkyy madaltuneena köyhyysasteena.

Viitebudjettimenetelmän lähtökohdat

Viitebudjetin keskeisenä lähtökohtana on empiirisesti määritellä se tulotaso, joka tarvitaan vähimmissään hyväksyttävän elintason saavuttamiseen. Viitebudjetti voidaan rakentaa edustamaan esimerkiksi sellaista kohtuullista minimiä, joka mahdollistaa, että kotitalous voi elää osana vallitsevaa yhteiskuntaa. Viitebudjettia rakennettaessa tavoitteena oleva elintaso muunnetaan tarpeiksi, joiden tulee täytyä, jotta elintaso voidaan saavuttaa. Tarpeet vuorostaan muunnetaan hyödykkeiksi, jotka hinnoiteltuna muodostavat viitebudjetin. Budjetti siis sisältää ne hyödykkeet, jotka ovat oleellisia tietyn elintason saavuttamiseen tietyssä ajassa ja paikassa. (Saunders 1999.) Viitebudjetti on näin ollen suhteellinen elintason mittari, joka köyhyyskäsitteen mukaisesti huomioi, mikä on tavanomaista ja hyväksyttävää kussakin yhteiskunnassa (Storms & al. 2011). Budjetit luodaan yleensä muutamalle hypoteettiselle esimerkkiperheelle, joiden kohdalla tehdään oletuksia esimerkiksi tarpeista, kyvyistä ja elinoloista (Goedemé & al. 2015).

Useimmiten viitebudjetit laaditaan esimerkiksi kuukausitasolle. Hyödykkeiden valintaan voivat osallistua niin tutkijat, asiantuntijat kuin tavalliset kansalaisetkin. Hyödykkeiden valinnan lisäksi tulee niille määritellä niiden määrät, hinta, laatu ja kestokulutushyödykkeiden osalla myös elinikä (Bradshaw 1993). Huomioon tulee kuitenkin ottaa säästövara, jolla kotitalous voi hankkia uudet hyödykkeet rikkoutuneiden tilalle. Näin muodostuvaa budjettia voidaan verrata kotitalouksien käytettävissä oleviin tuloihin, jolloin saadaan selville, onko kotitaloudella mahdollista saavuttaa budjetin mukainen elintaso. Hyödykepohjaisia budjettia on käytetty köyhyyden mittaamiseen muun muassa Belgiassa (Storms & al. 2011) ja

Improve-hankkeessa, jossa köyhyyttä tarkasteltiin Suomen lisäksi Espanjassa ja Belgiassa (Penne & al. 2016). Suomessa hyödykepohjaisilla viitebudjeteilla on jo pitkä historia, sillä Kuluttajatutkimuskeskus on 1990-luvulta lähtien laatinut viitebudjetteja (Aatola & Viinisalo 1999; Lehtinen & al. 2010; Lehtinen & Aalto 2014). Kuluttajatutkimuskeskuksen budjetteja on hyödynnetty arvioitaessa perusturvan riittävyttä (Perusturvan riittävyden II arviointiryhmä 2015; Terveiden ja hyvinvoinnin laitos 2011), toimeentulotuen tasoa (Lehtinen & al. 2010) sekä pienituloisten kulutusta (Niemelä & Rajas 2012), mutta köyhyystutkimuksen tarpeisiin niitä ei ole aiemmin sovellettu.

Viitebudjetteja voidaan laatia myös todelliseen kulutukseen perustuen, jolloin budjetin pohjana hyödynnetään kotitalouksien toteutunutta kulutusta.² Tunnetuin kulutukseen perustuva viitebudjetti on Mollie Orshansky (1965) ruoankulutukseen pohjautuva budjetti, joka toimii Yhdysvaltojen virallisen köyhyysmittarin perustana. Orshansky mittari perustuu eri perhetyypeille laadittuihin ruokasuunnitelmiin. Orshansky muodosti köyhyysrajan kertomalla ruokasuunnitelmien hinnat kolmella, sillä oli havaittu, että keskimääräinen perhe käytti kolmanneksen käytettävissä olevista tuloistaan ruokaan. Orshansky menetelmää ovat jalostaneet Constance Citro ja Robert Michael (1995) huomioimalla ruoan ohella asumiseen ja vaatteisiin käytetyt keskimääräiset menot. Alankomaissa toimivan SCP:n hyödykkeisiin perustuvissa viitebudjeteissa on sen sijaan tarkasteltu pienituloisten kulutusta. Budjetit pohjautuvat sekä asiantuntijoiden että kansalaisten arvioihin, hyödykkeiden saatavuuteen ja pienituloisten kulutustottumuksiin. (Vrooman 2009.)

Kulutukseen perustuvat viitebudjetit ovat ongelmallisia erityisesti tarpeentyydytyksen ja hyvinvoinnin mittaamisen kannalta. Esimerkiksi yhdysvaltalaiset budjetit (Orshansky 1965; Citro & Michael 1995) pohjautuvat valikoitujen hyödykekategorioiden keskimääräiseen kulutukseen. Tällöin vähimmissään tarvittavan kulutuksen raja perustuu enimmillään muutaman hyödykekategorian kulutukseen. Näin mittarin yhteys köyhyyden määritelmään on kyseenalainen. Pienituloisten kulutuksen hyödyntäminen puolestaan (Vrooman 2009) on pulmallista tarpeen tyydytyksen kannal-

² Suomessa kotitalouden kulutusta on hyödyntänyt Mikko Niemelä (2003), mutta viitebudjettitarkastelun sijaan pienimenoisuuden tarkasteluun.

ta, sillä toteutunut kulutus ei kerro tarpeentyydytyksestä (Storms & al. 2011). Näistä syistä johtuen voi katsoa hyödykepohjaisen viitebudjetin takaavan luotettavamman perustan köyhyysmittarin luomiselle.

Hyödykkeisiin perustuvan viitebudjetin edut suhteessa tuloköyhyysriskimittariin ovat moninaiset. Viitebudjetin avulla pyritään empiirisesti määrittämään, mitä tarvitaan vähimmissään hyväksyttävän elintason saavuttamiseen. Tuloköyhyysriskimittari sen sijaan perustuu ainoastaan siihen oletukseen, että tulojen laskiessa tietyn tuloajan alle, ei vähimmissään hyväksyttävän elintason saavuttaminen ole mahdollista. Viitebudjettimittari ei myöskään ole alttiina mediaanitulon muutoksille, vaan budjetin taso riippuu yhteiskunnan elintason ja hintojen muutoksista. Mittariin pystytään lisäksi sisällyttämään tiettyjen elementtien, kuten koulutuksen ja terveydenhuollon, vaikutus kotitalouksien elintasaan. Suhteellisesta tuloköyhyysriskimittarista nämä puuttuvat. Viitebudjettia laadittaessa myös asumismenot huomioidaan, jolloin kotitaloudelle kohdennetut asumismenot riippuvat keskeisesti asunnon hallintasuhteesta, mutta myös asuinalueesta. Tuloköyhyysriskimittarin etuna viitebudjetteihin nähden puolestaan on menetelmän vaivattomuus, sillä viitebudjettien rakentaminen ja päivityminen on työlästä.

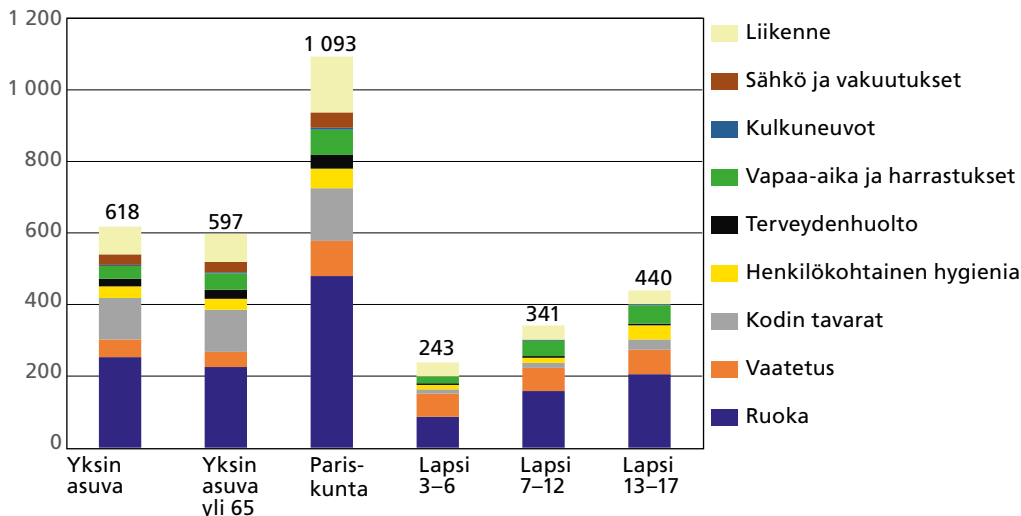
Keskeisin viitebudjettien ongelma liittyy niiden yleistämiseen väestötasolle. Viitebudjetit sinällään eivät kerro, kuinka suuri osa väestöstä elää viitebudjettien alapuolella, vaan ne toimivat elintason mittapuuna. Jotta mittari todella mittaisi köyhyyttä, tulee budjetit yleistää koskemaan koko väestöä. Tämä on haasteellista, koska populaatio, johon yleistys tehdään, on tarpeiltaan moninaisempi kuin esimerkiksi perheet, joille budjetit on laadittu. (Penne & al. 2016.) Tällöin myös kotitalouksien tarvitsemat resurssit vaihtelevat. Tässä viitebudjetti kohtaa saman ongelman kuin tuloköyhyysriskimittarikin: kotitaloudelle kohdennetut resurssit eivät välttämättä vastaa toimintojen saavuttamiseen liittyviä tarpeita. Selvimmin tämä näkyy esimerkiksi terveyteen ja liikkumiseen liittyvien tarpeiden kohdalla. On esimerkiksi havaittu, että terveydentilassa on merkittäviä sosioekonomisia eroja. Esimerkiksi tulojakauman alapäässä olevat kärsivät useammin pitkäaikaissairauksista muihin väestöryhmiin verrattuna (Klavus 2010). Näin on mahdollista, että viitebudjettien taso ei riitä kattamaan huonosta terveydentilasta johtuvia kustannuksia varsinkaan pienituloisilla.

Tutkimusasetelma

Tutkimuksessa verrataan viitebudjettipohjaisen köyhyysmittarin ja tuloköyhyysriskimittarin tuottamaa kuvaa köyhyydestä. Tuloköyhyysriskimittarissa köyhyyksrajaksi asetetaan 60 prosenttia käytettävissä olevien tulojen ekvivalenteista mediaanituloista. Köyhyyden väestötason yleisyyden ohella vertaillaan köyhyyden paikantumisen saatuja tuloksia asunnon hallintamuodon, kotitaloustyyppin, työmarkkina-aseman ja iän mukaan, sillä näiden tekijöiden on aikaisemmissa tutkimuksissa havaittu olevan yhteydessä suomalaiseen köyhyyteen. Tuloköyhyysriskimittaria käytettäessä on havaittu, että köyhyysriski on korkea varsinkin nuorilla, yksin asuvilla, yksinhuoltajilla, työtömillä ja eläkeläisillä (Moisio 2010). Paikantumisen lisäksi vertaillaan köyhyyden syvyyttä, jolla tarkoitetaan sitä, kuinka kaukana prosentuaalisesti köyhien kotitalouksien käytettävissä olevat tulot ovat köyhyysrajasta.

Menetelmät ja aineisto

Tutkimuksessa käytettävät viitebudjetit perustuvat Kuluttajatutkimuskeskuksen vuodelle 2013 tehtiin laskelmiin (Lehtinen & Aalto 2014). Kuluttajatutkimuskeskuksen budjettien rakentamiseen ovat tutkijoiden ja asiantuntijoiden ohella osallistuneet kansalaiset. Kansalaisten voi katsoa toimineen eräänlaisena viiteryhmänä, joka arvioi, mitä tarvitaan budjetin tason mukaiseen elintasaan. Kuluttajatutkimuskeskuksen kohtuullisen minimin budjetit on rakennettu yhdeksälle eri elämänavaihetta edustavalle perhetyyppille. Budjetit sisältävät laskelmat alle kouluikäiselle lapselle, ala-asteikäiselle lapselle, teini-ikäisille lapsille, aktiivisessa iässä oleville aikuisille sekä yli 65-vuotiaille. Tämä mahdollistaa sen, että kulutusyksikköpainot voidaan laskea niin, että ikään liittyvät tarpeet tulevat kattavasti huomioituiksi. Vaikka viitebudjettien alkuperäinen tarkoitus ei ole köyhyyden mittausta eikä mukana olleita kansalaisia ole pyydetty valitsemaan hyödykkeitä tätä silmällä pitäen, tarjoavat ne varteenotettavan vaihtoehdon tuloköyhyysriskimittarille. Kuluttajatutkimuskeskuksen budjettien tarkoituksena on määrittää kohtuullisen minimin mukainen elintaso niin, että fyysiset, psyykkiset ja sosiaaliset perustarpeet täyttyvät ja osallistuminen yhteiskunnalliseen toimintaan on mahdollista. Vaikka budjetin mahdollistama elintaso ei



Kuvio 1. Viitebudjetit eri-ikäisille aikuisille ja eri-ikäisille lapsille, €/kk.

välttämättä ole synonyymi köyhyydelle, ovat edellä mainitut elementit ehdottomasti keskiössä mitattaessa köyhyyttä.

Viitebudjetti muodostuu kahdeksasta hyödykkekategoriasta, jotka ovat ruoka, vaatetus, kodin tavarat, henkilökohtainen hygienia, terveydenhuolto, vapaa-aika ja harrastukset, sähkö ja vakuutukset sekä liikenne ja matkat. Tätä tutkimusta varten Kuluttajatutkimuskeskuksen viitebudjetteja muokattiin ruoan, liikenteen ja asumisen osalta.³ Budjetissa on otettu huomioon päivittäistavaroitten ohella kestokulutushyödykkeet, joiden kuukausittainen hinta on saatu jakamalla hyödykkeen hinta sen oletetulla eliniällä. Budjetin terveysmenot on laskettu olettaen, että kotitalouden jäsenet ovat terveitä eikä heillä ole kroonisia sairauksia. Näin ollen budjetin terveysmenot ovat todellista matalammat henkilöille, joilla on terveysongelmia. Täten eniten sairastavien väestöryhmien kohdalla viitebudjettimittari aliarvioi köyhyyden yleisyyttä.

Tutkimuksessa käytetyt viitebudjetit on esitelty kuviossa 1. Kuviosta käy ilmi, että budjettien suurin menoerä on ruoka, jonka osuus vaihtelee eri ikäryhmissä vaihtelevien energiansaantitarpeiden mukaan. Suuria menoeriä ovat myös kodin tavarat, liikenne sekä vaatetus, jonka osuus erityisesti pienillä lapsilla on suuri. Budjetti sisältää lisäksi hyödykkeet henkilökohtaista hygieniaa, terveydenhuoltoa sekä vapaa-aikaa ja harrastuksia varten. Kuvio havainnollistaa myös iän vaikutuksen

tarpeisiin. Alle 65-vuotiaiden budjetti on hieman korkeampi kuin yli 65-vuotiaiden, sillä iäkkäiden ruokamenot ovat matalammasta energiantarpeesta johtuen pienemmät. Lasten kohdalla tilanne on iän suhteen päinvastainen: lapsen iän kasvaessa myös menot kasvavat.

Edellä mainittujen hyödykkekategorioiden lisäksi viitebudjettimittari sisältää kotitalouksille kohdenneet asumismenot. Asumismenojen määrittämiseen ei ole olemassa vakiintunutta käytäntöä. Kuluttajatutkimuskeskuksen laskelmissa asumismenot oli kerätty Tilastokeskuksen vapaahoitettujen asuntojen keskivuokrista (Lehtinen & Aalto 2014). Tämänkaltaisen lähestymistavan voi ajatella kuvastavan keskimääräisiä asumismenoja ja siten sopivan huonosti köyhyystutkimukseen, jonka tarkoituksena on määrittää, mitä vähimmäisään hyväksyttävään elintason vaaditaan. Aikaisemmissa viitebudjettitutkimuksissa asumismenoina on käytetty myös kotitalouksien todellisia asumismenoja (Penne & al. 2016), jolloin kotitalouden budjettiin lisätään sen ilmoittamat asumismenot. Lähestymistapa on kahdella tapaa ongelmallinen. Ensinnäkin on mahdollista, että joillakin kotitalouksilla asumismenot ylittävät sen, mitä tarvitaan vähimmäisään hyväksyttävään elintason. Siten kotitalous voi luokitua köyhäksi, vaikka asuinolosuhteet olisivat korkeatasoiset. Toisaalta kotitalous, jolla on pienet asumismenot, ei välttämättä määrity köyhäksi, vaikka asuinolosuhteet olisivatkin puutteelliset (mt.).

Tässä tutkimuksessa kotitalouksille kohdenneet asumismenot laskettiin normatiivisesti käyttä-

³ Tarkempi kuvaus budjetista, ks. Mäkinen (2016).

en yleistä asumistukea saavien keskimääräistä neliövuokraa sekä Tilastokeskuksen tilastoimaa keskimääräistä kerrostalojen hoitovastiketta. Yleistä asumistukea saavien asumismenoja koskeva tilasto sisältää tiedot asumistukea saavien kotitalouksien toteutuneista asumismenoista asuinneliötä kohden neljällä eri alueella (Helsinki, pääkaupunkiseutu, muut suuret kunnat ja muut kunnat) erilaisille perhetyypeille sekä eri perhetyyppien keskimääräiset neliömäärät. Tätä tutkimusta varten Helsinki yhdistettiin muuhun pääkaupunkiseutuun. Yhdistämällä asuinalueen keskimääräinen neliövuokra, asunnon hallintasuhde, perhetyyppi ja näiden keskimääräiset neliömäärät muodostettiin kotitalouden asumismenot. Näin muodostuvat asumismenot kohdennettiin niille kotitalouksille, jotka asuvat vuokra-asunnossa tai velallisessa omistusasunnossa. Samoja asumismenoja asunovelallisten ja vuokralaisten kohdalla käytettiin yksinkertaistuksen vuoksi, sillä todellisuudessa omistusasujien asumismenoihin vaikuttavat muun muassa asuntolainan korot, lyhennykset sekä muut asumiskulut. Toisaalta voidaan esittää, että asunovelallisten lainanlyhennykset ovat itse asiassa säästämistä, eikä niitä tulisi ottaa huomioon asumismenoina.

Tämän tutkimuksen lähtökohtana on kuitenkin tarkastella niitä menoja, jotka kotitaloudet joutuvat jokapäiväisessä elämässään kattamaan. Velattomassa asunnossa asuville asumismenot laskettiin kertomalla keskimääräinen hoitovastike keskimääräisellä neliömäärällä, jolloin asumismeno on sama kaikkialla Suomessa. On kuitenkin huomattava, että näin toimittaessa mahdolliset alueelliset erot jäävät tavoittamatta (ks. tarkemmin, Mäkinen 2016).⁴ Verrattaessa keskimääräisiä ja toteutuneita asumismenoja, näin saadut menot asettuvat keskimäärin matalammalle tasolle. Tämä selittyy sillä, että asumistukea saavat ovat myös pienituloisia, joiden asumismenotkin ovat keskimääräistä pienempiä (Kauppinen & al. 2015). Lähestymistavan heikkoutena voidaan pitää kohdentamisen vaikeutta, sillä asumismenot saattavat olla joillekin kotitalouksille liian korkeat ja toisille taas liian matalat.

Budjettien pohjalta (ks. kuvio 1) on määritely viitebudjettimenetelmässä käytetyt kulutusyk-

sikköpainot. Pohjana käytettiin yksin asuvan alle 65-vuotiaan viitebudjettia (617,85 €, joka kerrottiin kotitalouden saamien kulutusyksikköpainojen summalla. Kotitalouden ensimmäinen aikuinen saa painon 1, toinen aikuinen painon 0,75. Toisen aikuisen paino on saatu vertaamalla yksin asuvan ja pariskunnan budjettia. Näin havaittiin, että toisen aikuisen tuleminen kotitalouteen lisäsi menoja 75 prosentilla, eli kahden hengen pariskunnan arvioidaan tarvitsevan 1,75 kertaa suuremmat tulot saavuttaakseen vastaavan toimeentulon kuin yksin asuva. Lasten painokertoimet on saatu vertaamalla budjetteja yksin asuvan aikuisen budjettiin: teini-ikäisen painokerroin on 0,7, 7–12-vuotiaan 0,55 ja alle kouluikäisen 0,4. Myös yli 65-vuotiaan budjettia on verrattu alle 65-vuotiaan budjettiin, jolloin painokertoimeksi muodostuu 0,95. Painoja on tarkasteltu aina 0,05 tarkkuudella, jolloin kulutusyksikköpainoilla johdetut budjetit eroavat hieman alkuperäisistä budjeteista. Painokertoimissa ei ole huomioitu asumismenoja, sillä kotitaloudelle kohdennetut asumismenot itsessään huomioivat asumisesta koituvat skaalaedut.

Tästä johtuen muiden vakiintuneiden kulutusyksikköpainojen käyttö viitebudjettimittarin yhteydessä ei ole järkevää, koska muutoin kotitalouden saamat skaalaedut tulisivat huomioiduksi kahdesti. Vastaavasti viitebudjettimittarin kulutusyksikköpainojen käyttö tuloköyhyysriskimittarissa ei ole mielekäästä, koska huomiotta jäisivät asumisesta saatavat skaalaedut. Tuloköyhyysriskimittaria käytettäessä sovelletaan vakiintuneen käytännön mukaisesti modifioitua OECD-skaalaa, jossa kotitalouden ensimmäinen aikuinen saa painon 1, vähintään 14-vuotiaat jäsenet painon 0,5 ja tätä nuoremmat painon 0,3.

Kun kotitaloudelle lisätään sille kohdennetut asumismenot, muodostuu jokaiselle kotitaloudelle kokonaisbudjetti. Tätä kokonaisbudjettia verrataan kotitalouden käytettävissä oleviin tuloihin: mikäli kotitalouden tulot ovat pienemmät kuin sille laskettu budjetti, katsotaan sen elävän köyhydessä. Vastaavasti kotitalouden tulojen ollessa suuremmat tai yhtä suuret kuin sille laskettu budjetti, perhe ei elä köyhydessä. Koska viitebudjettimittarissa hyödynnetään kotitalouden tuloja, liittyy siihen samoja ongelmia kuin muihinkin tuloja käyttäviin köyhyysmittareihin. Menetelmän puutteena on siten se, että kotitalouksien säästöt sekä kotitalouksen väliset tulonsiirrot jäävät vailta huomiota. Tutkimusaineistona käytettiin Tilas-

⁴ Koko Suomen keskimääräistä hoitovastiketta on käytetty siksi, että Tilastokeskuksen luokitus perustuu suuralueisiin, ei kaupunkikohtaiseen luokitukseen kuten yleistä asumistukea koskevan tilaston kuntaluokitus.

tokeskuksen tulonjakotilastoa vuodelta 2013. Tulonjakotilasto on vuosittain kerättävä otantaan perustuva tilasto, joka perustuu haastattelu- ja rekisteritietoihin. Vuoden 2013 tulonjakotilastossa on mukana yli 11 000 kotitaloutta, ja sen tiedot ovat yhtenevät Euroopan unionin tulo- ja elinoloilaston (EU-SILC) kanssa. (Tilastokeskus 2015.)

Tulokset

Taulukossa 1 on esitetty viitebudjettipohjaisen köyhyysmittarin ja tuloköyhyysriskimittarin eumääräisiä köyhyysrajoja eri kotitaloustyypeille eri alueilla. Taulukko havainnollistaa eroja mitta-erien välillä, sillä viitebudjettimittarissa asumismenot kohdennetaan asuinpaikan ja asunnon hallintamuodon mukaisesti, kun taas tuloköyhyysriskimittarilla köyhyysraja on kotitaloudelle sama riippumatta asumisen eri tekijöistä.

Taulukossa esitellyt viitebudjettimittarin köyhyysrajat viestivät siitä, että saman elintason saavuttamiseen tarvittava summa ei ole sama kaikille kotitalouksille, vaan köyhyysraja vaihtelee kotitalouden tarpeiden mukaan. Viitebudjettimittarilla mitattaessa velattomassa omistusasunnossa asuvien köyhyysraja asettuu merkittävästi matalammalle tasolle verrattuna tuloköyhyysriskimittarin rajaan: yksin asuvan köyhyysraja on noin 400 euroa, pariskunnan 500 euroa ja lapsiperheen 500–600 euroa matalampi kuin tuloköyhyysriskimittarin raja. Velallisessa omistusasunnossa ja vuokralla asuvien tilanne vaihtelee lisäksi asuinpaikan ja perhetyypin mukaan. Pääkaupunkiseudulla asuvilla viitebudjetin köyhyysraja on korkeampi kuin tuloköyhyysriskimittarin raja pariskunnilla ja lapsiperheillä, mutta yksin asuvilla raja on molemmissa tapauksissa samankaltainen. Muissa suurissa kunnissa viitebudjetin köyhyysraja on tuloköyhyysriskimittaria matalampi lähes kaikilla esimerkkiperheillä. Pienissä kunnissa viitebudjetin raja on kaikkien esimerkkiperheiden kohdalla tuloköyhyysriskimittarin rajaa matalampi. Tulos osoittaa, että kun tuloköyhyysriskimittarin tuloksia suhteutetaan kotitalouksien tarpeita mittaavaan viitebudjettiin, ei tuloköyhyysriskimittarin raja ole kaikille kotitalouksille riittävän korkea mahdollistamaan vähimmäissään hyväksyttävää elintasoja. Toisaalta monien kotitalouksien kohdalla tuloköyhyysriskimittari näyttäisi yliarvioivan tarvittavien tulojen määrää suhteessa kotitalouksien tarpeisiin.

Viitebudjettimittarin pääsääntöisesti matalamat köyhyysrajat verrattuna tuloköyhyysriskimittariin ilmenevät myös siten, että viitebudjetin mukainen köyhyysaste on matalampi. Viite-

Taulukko 1. Viitebudjettipohjaisen köyhyysmittarin ja tuloköyhyysriskimittarin mukaiset köyhyysrajat eri asuinalueilla ja eri kotitaloustyypeille, €/kk

	Viitebudjetti	Tuloköyhyysriskimittari
PÄÄKAUPUNKISEUTU		
Yksin asuva alle 65 v		
velaton omistusasunto	769	1188
vuokra/asuntolaina	1197	1188
Yksin asuva yli 65 v		
velaton omistusasunto	738	1188
vuokra/asuntolaina	1166	1188
Pariskunta alle 65 v		
velaton omistusasunto	1293	1782
vuokra/asuntolaina	1849	1782
Kaksi aikuista, kaksi lasta		
(4 v, 10 v) velaton omistusasunto	1975	2495
(4 v, 10 v) vuokra/asuntolaina	2652	2495
(10 v, 14 v) velaton omistusasunto	2161	2733
(10 v, 14v) vuokra/asuntolaina	2837	2733
MUUT SUURET KUNNAT		
Yksin asuva		
velaton omistusasunto	769	1188
vuokra/asuntolaina	1078	1188
yli 65 v, velaton omistusasunto	738	1188
yli 65 v, vuokra/asuntolaina	1047	1188
Pariskunta		
alle 65 v, velaton omistusasunto	1293	1782
alle 65 v, vuokra/asuntolaina	1690	1782
Kaksi aikuista, kaksi lasta		
(4 v, 10 v) velaton omistusasunto	1975	2495
(4 v, 10 v) vuokra/asuntolaina	2499	2495
(10 v, 14 v) velaton omistusasunto	2161	2733
(10 v, 14 v) vuokra/asuntolaina	2684	2733
MUUT KUNNAT		
Yksin asuva		
velaton omistusasunto	769	1188
vuokra/asuntolaina	992	1188
yli 65 v, velaton omistusasunto	738	1188
yli 65 v, vuokra/asuntolaina	961	1188
Pariskunta alle 65 v		
velaton omistusasunto	1293	1782
vuokra/asuntolaina	1597	1782
Kaksi aikuista, kaksi lasta		
(4 v, 10 v) velaton omistusasunto	1975	2495
(4 v, 10 v) vuokra/asuntolaina	2391	2495
(10 v, 14 v) velaton omistusasunto	2161	2733
(10 v, 14 v) vuokra/asuntolaina	2577	2733

budjettimittarin mukaan köyhien väestönosuus on 7,6 prosenttia (keskivirhe 0,35), kun taas tuloköyhyysriskimittarin rajan alle jää 12,9 prosenttia (keskivirhe 0,40). Ero mittareiden välillä selittyy juuri niiden erilaisilla rakentamisperiaatteilla: tuloköyhyysriskimittarin keskiössä ovat ainoastaan pienet tulot, kun taas viitebudjettimittarissa on pyritty tarkastelemaan köyhyyttä kotitalouden tarpeiden mukaan. Siten kaikki tuloköhäiksi luokittevat eivät ole viitebudjetin mukaan köyhiä, koska vähimmissään hyväksyttävä elintaso voidaan saavuttaa matalammillakin tuloilla. Yksi keskeinen tekijä on asumismenojen huomiointi alueen ja asunnon hallintamuodon suhteen. Mikäli tuloköyhyysriskimittarissa tarkasteltaisiin asumismenojen jälkeistä köyhyyttä, näyttäisi aikaisempien tutkimusten valossa siltä, että yli 65-vuotiaiden köyhyysaste laskisi hieman, mutta väestötasolla köyhyysaste pikemminkin nousisi (Ritakallio 2003; Fahey & al. 2004).

Taulukossa 2 keskitytään köyhyiden rakentamiseen, jota tarkastellaan asunnon hallintamuodon, kotitaloustyyppin, työmarkkina-aseman ja ikäluokan mukaan. Asunnon hallintamuoto vaikuttaa viitebudjettiköyhyteen niin, että omistusasunnossa asuvien köyhyys on suhteellisen harvinaista, kun taas vuokralla asuvista joka viides on ”viitebudjettiköyhä”. Viitebudjetilla mitattuna velattomassa omistusasunnossa asuvien köyhyys on harvinaisempaa kuin velallisessa omistusasunnossa asuvilla. Tuloköyhyysriskimittarin mukaan köyhyys on puolestaan yleisempää velattomassa omistusasunnossa asuvilla. Ero selittyy sillä, että velattomassa omistusasunnossa asuvat saattavat olla pienituloisia, mutta asumismenojen pienuudesta johtuen viitebudjettiköyhyys on matalaa. Tulos kuvastaa tuloköyhyysriskimittarin tukeutumista pelkästään rahatuloihin, jolloin kotitalouden muut resurssit, kuten asuntovarallisuudesta saatu hyöty, jää havaitsematta.

Korkea köyhyysriski kotitaloustyyppin mukaan kohdistuu molemmilla mittareilla mitattuna yksin asuviin ja yksinhuoltajiin. Tämä vahvistaa aiemmin havaittua kuvaa yksin asuvista ja yksinhuoltajista köyhyiden riskiryhminä (Moisio 2010). Yksin asuvien kohdalla on kuitenkin havaittavissa merkittävä ero mittareiden välillä: siinä missä yksin asuvista joka kolmas elää tuloköyhyysriskissä, viitebudjetin mukaan köyhiä olisi ainoastaan joka seitsemäs. Mittareiden välinen ero muodostuu asumisvarallisuudesta saatavasta hyödyistä: yksin velattomassa omistusasunnossa asuvien köy-

Taulukko 2. Köyhyiden paikantuminen asunnon hallintasuhteen, kotitaloustyyppin, työmarkkina-aseman ja ikäluokan mukaan (%)

	Viitebudjetti	Tuloköyhyysriskimittari
Asunnon hallintasuhte		
Velaton omistusasunto	2,1	11,9
Velallinen omistusasunto	3,5	4,7
Vuokra-asunto	21,5	26,9
Kotitaloustyyppi		
Yksin asuva	15	32,1
Yksinhuoltaja	20,8	20,9
Lapseton pariskunta	4,8	7,2
2 aikuista, 1 lapsi	4,3	6,2
2 aikuista, 2 lasta	4,2	5,3
2 aikuista, 3 lasta	7,9	8,4
2 aikuista, vähintään neljä lasta	10,3	17,6
Työmarkkina-asema		
Töissä kokopäiväisenä	1,5	2,2
Töissä osa-aikaisena	9,9	11,9
Yrittäjä	10,2	12,6
Työtön	30,7	40,1
Opiskelija	23,7	27,3
Eläkeläinen	1,5	15,2
Muut	12	21,9
Ikäluokka		
Alle 18 v	8,5	10,9
18–29 v	18,3	21,4
30–40 v	8,0	8,9
41–50 v	6,2	8,8
51–64 v	5,5	10,7
65–70 v	1,4	9,8
71–79 v	1,2	14
80 v tai yli	2,3	28,6
Yhteensä	7,6	12,9

hyysraja on merkittävästi matalampi viitebudjettimittarilla mitattuna. Yksinhuoltajien kohdalla viitebudjetin ja tuloköyhyysriskimittarin tulokset köyhyysasteesta ovat lähes identtiset. Tämä selittyy ainakin osin lapsien korkeammilla kulutusyksikköpainoilla verrattuna tuloköyhyysriskimittarissa käytettyihin painoihin. Kun kotitaloudessa on kaksi aikuista, on köyhyysriski molemmilla mittareilla matalampi. Tämä näkyy muun muassa siten, että lapsettoman pariskunnan ja perhei-

den, joissa on korkeintaan kaksi lasta, köyhyysaste pysyy alhaisena. Tämän jälkeen köyhyysaste alkaa nousta ja vähintään nelilapsisista kahden aikuisen perheistä joka kymmenes luokituu köyhäksi viitebudjettimittarilla ja joka kuudes tuloköyhyysriskimittarilla.

Kun köyhyiden kohdentumista tarkastellaan työmarkkina-aseman mukaan, viitebudjetti tunnistaa samat ryhmät – työttömät ja opiskelijat – köyhyiden riskiryhmiksi kuin tuloköyhyysriskimittariin (ks. myös Moisio 2010; Kangas & Ritakallio 1996). Opiskelijoiden kohdalla erot viitebudjetin ja tuloköyhyysriskimittarin välillä ovat pienet, sillä molemmat luokitavat noin joka neljännen opiskelijan köyhäksi. Myös työttömien kohdalla mittarit tuottavat samankaltaisia tuloksia: viitebudjettimittarin rajan alle jää joka kolmas työtön, kun tuloköyhyysriskissä elää neljä työtöntä kymmenestä. Poikkeuksen luo eläkeläiset, joiden riski olla köyhä viitebudjettimittarin mukaan on hyvin alhainen, mutta tuloköyhyysriskimittarilla korkea. Viitebudjettimittarin mukaan eläkeläisköyhiä on ainoastaan 1,5 prosenttia, kun tuloköyhiä eläkeläisiä olisi kymmenkertainen määrä.

Erot mittareiden välillä selittyvät asunnon omistamisesta saadulla hyödyllä sekä asunnon omistamisen yleisyydellä, sillä tulonjakotilaston mukaan noin 70 prosenttia eläkeläisistä asuu velttomassa omistusasunnossa. Tämä taas johtaa siihen, että asuntovarallisuudesta saadun merkittävän hyödyn vuoksi näiden kotitalouksien köyhyysraja muodostuu varsin matalaksi. Näiden tekijöiden ohella vuonna 2011 voimaantullut takuueläke yhdistettynä eläkkeensaajan asumistukseen nostaa suuren osan eläkeläisistä viitebudjettimittarin köyhyysrajan yläpuolelle ja näin onnistuneesti poistaa viitebudjettimittarilla mitattua eläkeläisköyhyyttä (Perusturvan riittävyden II arviointiryhmä 2015). Tuloksia tarkasteltaessa on huomioitava, että eläkeläisten kohdalla köyhyysrajalla on suuri merkitys: käytettäessä 50 prosentin rajaa 60 prosentin sijasta, eläkeläisten köyhyys laskee merkittävästi (Rantala 2011). Köyhyys on harvinaista kokoaikaisesti työskentelevien keskuudessa sekä viitebudjetilla että tuloköyhyysmittarilla mitaten, mutta on merkittävästi korkeampi molemmilla mittareilla osa-aikaisesti työskentelevien keskuudessa.

Aikaisemmissa tuloköyhyysriskimittaria hyödyntäneissä tutkimuksissa on havaittu, että etenkin nuorten ja iäkkäiden riski olla köyhä on merkittävä (Moisio 2010). Nuoret ovat myös viite-

Taulukko 3. Köyhyiden syvyys asunnon hallintasuhteen, kotitaloustyyppin, työmarkkina-aseman ja ikäluokan mukaan (%)

	Viitebudjetti	Tuloköyhyysriskimittari
Asunnon hallintasuhte		
Velaton omistusasunto	31,3	13,7
Velallinen omistusasunto	14,3	12,6
Vuokra-asunto	15,3	14,9
Kotitaloustyyppi		
Yksin asuva	18,1	15,9
Yksinhuoltaja	15	9,7
Lapseton pariskunta	13,1	13,4
2 aikuista, 1 lapsi	15,8	12,8
2 aikuista, 2 lasta	13,5	13,2
2 aikuista, 3 lasta	9,0	13,4
2 aikuista, vähintään neljä lasta	8,0	10,0
Työmarkkina-asema		
Töissä kokopäiväisenä	8,3	11,8
Töissä osa-aikaisena	15,6	20,3
Yrittäjä	33,7	33,3
Työtön	12,1	18,9
Opiskelija	22,6	22,3
Eläkeläinen	10,5	10,3
Muut	12,9	12,5
Ikäluokka		
Alle 18 v	14,5	12,0
18–29 v	18,8	22,2
30–40 v	16	18,3
41–50 v	13,5	14,8
51–64 v	13,6	16,4
65–70 v	9,8	8,9
71–79 v	15,5	9,6
80 v tai yli	10,1	11,6
Yhteensä	15,8	14,1

budjettimittarin mukaan alttiita köyhyydelle, sillä noin joka kahdestoista alle 18-vuotias ja noin joka viides alle 30-vuotias määrittynyt köyhäksi. Näin viitebudjetti tuottaa samankaltaisia köyhyysasteita, joskin hieman matalammalla tasolla kuin tuloköyhyysriskimittari. Lapsiperheiden kohdalla viitebudjettimittarin köyhyysraja asetui lähelle tuloköyhyysriskimittarin rajaa (ks. taulukko 1), joskin viitebudjettimittaria käytettäessä oli havaittavissa tiettyä alueellista vaihtelua. Näin ollen myös las-

ten kohdalla vaikuttaa siltä, että viitebudjettimittarin köyhyysastetta painaa alas vanhempien velaton omistusasunto, sillä noin joka kymmenes lapsi asuu velattomassa omistusasunnossa. Nuorten aikuisten (18–30-vuotiaiden) korkea köyhyysaste selittyy opiskelijoiden suurella osuudella ikäryhmässä. Opiskelijoiden korkea köyhyysaste heijastuu siten myös nuorten aikuisten korkeaan köyhyysasteeseen.

Viitebudjettimittarilla mitattu köyhyys laskee iän myötä selvästi, ja iäkkäistä vain hyvin pieni osa määrittyy köyhäksi. Iäkkäiden alttius kokea köyhyyttä kuitenkin vaihtelee iän mukaan siten, että vanhimmassa ikäryhmässä köyhyys on hieman yleisempää kuin nuoremmassa ryhmässä. Mikäli köyhyyttä tarkastellaan suhteellisesti tulojen kautta, näyttää iäkkäiden tilanne huomattavasti synkemmältä.

Taulukossa 3 tarkastellaan köyhyyden syvyyttä eli köyhyyskuilua. Köyhäksi luokitettujen keskimääräinen köyhyyskuilu viitebudjetilla mitattuna on 15,8 ja tuloköyhyysriskimittarilla 14 prosenttia. Merkittävän syvää viitebudjettiköyhyys näyttäisi olevan niillä köyhillä, jotka asuvat velattomassa omistusasunnossa tai ovat yrittäjiä. Velattomassa omistusasunnossa asuvien kohdalla tulos on mielenkiintoinen. Vaikka köyhyys näiden kotitalouksien kohdalla on matalasta köyhyysrajasta johtuen harvinaista, ovat köyhät kotitaloudet kuitenkin varsin kaukana köyhyysrajasta. Suhteellisen syvää viitebudjettiköyhyys on myös yksin asuvilla ja opiskelijoilla. Vaikka aiemmin havaittiin, että työttömien joukossa köyhyys on yleistä, työttömien köyhyyskuilu jää keskimääräistä matalammaksi. Tuloköyhyysriskimittarilla tarkasteltuna tulos osoittaa, että vaikka iäkkäiden köyhyys on yleistä, se ei ole kovin syvää. Vastaava tilanne on myös yksinhuoltajien kohdalla. Sen sijaan opiskelijoiden kohdalla tilanne on synkempi: sen lisäksi, että köyhyys on yleistä, on se myös keskimääräistä syvempää.

Viitebudjetti – ratkaisu köyhyiden mitaamisongelmiin?

Tutkijat ovat jo vuosia etsineet keinoja, joilla moniulotteinen köyhyysilmiö saataisiin pelkistettyä yhteen mittariin. Tässä tutkimuksessa tähän pyrittiin tarkastelemalla köyhyyttä viitebudjettipohjaisen mittarin avulla. Viitebudjettipohjaisessa köyhyysmittarissa kotitalouksien köyhyysraja muodostet-

tiin niiden hyödykkeiden pohjalta, joiden katsottiin olevan oleellisia fyysisten, psyykkisten ja sosiaalisten perustarpeiden täyttymiseen. Tuloksesta on empiirisesti määritetty, tarpeisiin perustuva köyhyysraja, joka osoittaa, kuinka paljon taloudellisia resursseja tarvitaan vähimmäissään hyväksyttävän elintason saavuttamiseen.

Verrattaessa tuloköyhyysriskimittariin viitebudjettimittarin tuottama väestön kokonaisköyhyysaste on selvästi matalampi. Mittareiden väliseen eroon vaikuttaa merkittävästi se, että viitebudjettimittarissa huomioitu asuntovarallisuudesta saatu hyöty realisoituu matalampana köyhyysrajana velattomassa omistusasunnossa asuville. Tämä vaikuttaa köyhyyden ilmentymiseen erityisesti eläkeläisten kohdalla, joiden köyhyysaste viitebudjetilla on matala, mutta tuloköyhyysriskimittarilla korkea. Tässä tutkimuksessa saadut tulokset viitebudjettimittarin osalta ovat samansuuntaisia kuin niiden tutkimusten, joissa on havaittu asumisesta saadun hyödyn vähentävän erityisesti eläkeläisköyhyyttä (ks. Frick & al. 2010). Myöskään yksin asuvien köyhyys ei ole niin yleistä kuin tuloköyhyysriskimittarilla, mikä osittain selittyy eläkeläisten matalalla köyhyysasteella. Muilta osin mittareiden väliset tulokset eivät eroa merkittävästi toisistaan. Jatkotutkimuksissa on syytä paneutua tarkemmin viitebudjettiköyhyyttä tuottaviin tekijöihin ja näiden keskinäisiin korrelaatioihin.

Tutkimuksen tulokset yhdistettyinä aikaisempiin havaintoihin siitä, että esimerkiksi työttömien peruspäiväraha tai minimisairauspäiväraha eivät riitä kattamaan viitebudjettien mukaista elintasoa (Perusturvan riittävyuden II arviointiryhmä 2015), viittaavat siihen, että näiden sosiaaliturvajärjestelmän keskeisten etuuksien taso on niin matala, että perustarpeet jäävät tyydyttämättä ja yhteiskunnallinen osallisuus ei ole mahdollista. Opintoetuuksien kohdalla tilanne on vielä synkempi, sillä köyhäksi määrittyneiden opiskelijoiden köyhyyskuilu oli työttömiäkin syvempi. Jos taas tarkastellaan eläkejärjestelmän kykyä poistaa köyhyyttä, näyttää eläketurvan taso paremmalta viitebudjettimittarin kuin tuloköyhyysriskimittarin kautta tarkasteltuna.

Missä määrin viitebudjettimittari sitten onnistuu ottamaan haltuun monitahoisen köyhyysilmiön? Kysymykseen voi vastata yksinkertaisesti: se onnistuu siinä osin, osin ei. Viitebudjettien keskeinen vahvuus on suhteellisuus, sillä ne ottavat huomioon suomalaisen yhteiskunnan vaatimukset vähimmäissään hyväksyttävästä elintasosta. Näin vii-

tebudjetit ovat teoreettisesti lähellä Euroopan neuvoston näkemystä köyhyydestä. Viitebudjettimittari on tuloköyhyyshriskimittaria kattavampi elintason mittari, sillä se huomioi tulojen ohella aineettomat resurssit sekä asuntovarallisuudesta saadun hyödyn. Aineettomien resurssien huomioiminen vaikuttaa keskeisesti köyhyyden kansainväliseen vertailuun. Vertailevan tutkimuksen tulokset osoittavat, että maiden väliset erot köyhyyksasteissa muuttuvat merkittävästi, kun köyhyyttä tarkastellaan viitebudjeteilla. Tämä viestii siitä, että tuloköyhyyshriskimittarin köyhyyshraja ei kaikissa maissa välttämättä riitä tarpeet kattavaan, vähimmissään hyväksyttävään elintasaan. (Penne & al. 2016.)

Samanaikaisesti viitebudjettimittari sisältää ongelmakohtia, jotka vaikuttavat keskeisesti tässäkin tutkimuksessa saatuihin tuloksiin. Yksi esimerkki liittyy siihen, että esimerkkiperheiden ominaisuudet eivät päde kaikkien kotitalouksien kohdalla, vaan toiset kotitaloudet tarvitsevat enemmän resursseja saavuttaakseen saman elintason. Esimerkkinä voidaan mainita viitebudjetin terveysmenot, jotka eittämättä ovat monien kotitalouksien kohdalla todellisia menoja matalammat. Tätä seuraa, että viitebudjettimittari aliarvioi jonkin verran suomalaisen köyhyyden yleisyyttä. Tämä näkemys pätee erityisesti eläkeläisten kohdalla, joiden joukossa heikentynyt terveys on muita ikäluokkia yleisempää (Klavus 2010). Eläkeläis-

ten köyhyys asettunee todellisuudessa viitebudjettimittarilla ja tuloköyhyyshriskimittarilla estimoitujen lukujen väliin. Mittausongelman ratkaisemiseksi tarvittaisiin kattavampaa tietoa kotitalouksien jäsenten terveydentilasta, terveyspalvelujen käytöstä ja terveystavoista. Tällöin voitaisiin kohdentaa korkeampia kulutusyksikköpainoja henkilöille, joilla on kohonnut tarve terveyspalveluille. Toinen viitebudjettimittarin ongelma, valintojen tekeminen, on yhteinen kaikille köyhyyshrajoille. Jos tuloköyhyyshriskimittarissa haasteena on köyhyyshrajan asettaminen, liittyy haaste viitebudjettien kohdalla budjetin sisällön määrittämiseen. Koska tutkija joutuu käyttämään harkintavaltaansa usean eri hyödykkeen kohdalla, on mahdollista, että kaksi tutkijaa muodostaisi samaa elintasoja kuvaavista viitebudjeteista sisällöltään hyvinkin erilaiset. Tämä osaltaan vähentää menetelmän toistettavuutta. Viitebudjettimenetelmällä ei myöskään ole vielä mahdollista tarkastella eurooppalaista köyhyyttä, sillä menetelmän työläyden vuoksi kansainvälisesti vertailukelpoisia viitebudjetteja on laadittu ainoastaan muutamien maahan. Köyhyyshrajan määrittämisen kannalta olisi kuitenkin kannatettavaa, että viitebudjettimenetelmän kehittämistä jatkettaisiin, sillä tämä tutkimus on havainnollistanut viitebudjettien käyttökelpoisuuden yhtenä vaihtoehtoisena ja täydentävänä köyhyyden mittaustapana.

Saapunut 22.12.2015
Hyväksytty 26.10.2016

KIRJALLISUUS

- Aaberge, Rolf & Bhuller, Manudeep & Langørgen, Audun & Mogstad, Magne: The distributional impact of public services when needs differ. *Journal of public economics* 94 (2010): 9–10, 549–562.
- Aatola, Leena & Viinisalo, Mirja: Mitä eläminen maksaa? Tarvebudjetti vähimmäisturvan arvioinnin tukena. Raportteja 237. Helsinki: Stakes, 1999.
- Atkinson, Tony & Cantillon, Bea & Marlier, Eric & Nolan, Brian: Social indicators: The EU and social inclusion. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- Bradshaw, Jonathan: Budget standards for the United Kingdom. Aldershot: Avebury, 1993.
- Callan, Tim & Nolan, Brian: Concepts of poverty and the poverty line. *Journal of Economic Surveys* 5 (1991): 3, 243–261.
- Citro, Constance, F. & Michael, Robert, T.: Measuring poverty: A New Approach. Washington: National Academy Press, 1995.
- Euroopan neuvosto: COUNCIL DECISION of 22 July 1975 concerning a programme of pilot schemes and studies to combat poverty, 1975.
- Fahey, Tony & Nolan, Brian & Maitre Bernard: Housing expenditures and income poverty in EU countries. *Journal of Social Policy* 33 (2004): 3, 437–454.
- Frick, Joachim R. & Grabka, Markus M. & Smeeding, Timothy M. & Tsakloglou, Panos: Distributional effects of imputed rents in five European countries. *Journal of Housing Economics* 19 (2010): 3, 167–179.
- Goedemé, Tim & Storms, Bérenicé & Van den Bosch, Karel: Pilot project: developing a common methodology on reference budgets in Europe. Proposal for a method for comparable reference budgets in Europe. Euroopan komissio, 2015.
- Kangas, Olli & Ritakallio, Veli-Matti: Köyhyyden mittaustavat, sosiaaliturvan riittävyys ja köyhyyden yleisyys Suomessa. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 2008.
- Kangas, Olli & Ritakallio, Veli-Matti: Eri menetelmät eri tulokset. Köyhyyden monimuotoisuus. S. 11–67. Teoksessa Kangas, Olli & Ritakallio, Veli-Matti (toim.): Kuka on köyhä? Köyhyys 1990-luvun puolivälin Suomessa. Helsinki: Stakes, 1996.
- Kauppinen, Timo M. & Hannikainen-Ingman, Katri

- & Sallila, Seppo & Viitanen, Veera: Pienituloisten asuinolot. Työpöytä 22/2015. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 2015.
- Klavus, Jan: Suomalaisten terveys, terveyspalvelujen käyttö ja kokemukset palveluista. S. 28–43. Teoksessa Vaarama, Marja & Moisio, Pasi & Karvonen, Sakari (toim.): Suomalaisten hyvinvointi 2010. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 2010.
- Lehtinen, Anna-Riitta & Varjonen, Johanna & Raijas, Anu & Aalto, Kristiina & Pakoma, Riepu: Mitä eläminen maksaa? Kohtuullisen minimin viitebudjetit. Helsinki: Kuluttajatutkimuskeskus, 2010.
- Lehtinen, Anna-Riitta & Aalto, Kristiina: Viitebudjetien päivitys vuodelle 2013. Mitä kohtuullinen eläminen maksaa? Helsinki: Kuluttajatutkimuskeskus, 2014.
- Moisio, Pasi: Tuloerojen, köyhyyden ja toimeentulo-ongelmien kehitys. S. 180–196. Teoksessa Vaarama, Marja & Moisio, Pasi & Karvonen, Sakari (toim.): Suomalaisten hyvinvointi 2010. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 2010.
- Mäkinen, Lauri: Viitebudjettipohjaisen köyhyysmittarin rakentaminen. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 2016.
- Niemelä, Mikko: Pienituloisuuden ja pienimenoisuuden välisen suhteen kehitystrendit Suomessa 1966–2001. Kansantaloudellinen aikakauskirja 99 (2003): 3, 278–293.
- Niemelä, Mikko & Raijas, Anu: Kohtuullinen kulutus ja perusturvan riittävyys. Näkökulmia kohtuullisen kulutuksen määrittelyyn ja mittaamiseen. Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 80/2012. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 2012.
- Orshansky, Mollie: Counting the poor: Another look at the poverty profile. Social Security Bulletin 28 (1965): 3, 3–29.
- Penne, Tess & Cussó Parcerisas, Irene & Mäkinen, Lauri & Storms, Bérénice & Goedemé, Tim: Can reference budgets be used as a poverty line? Improve Working Papers 16/05, 2016.
- Perusturvan riittävyyden II arviointiryhmä: Perusturvan riittävyyden arviointiraportti 2011–2015. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 2015.
- Radner, Daniel: Noncash Income, Equivalence Scales, and the Measurement of Economic Well-Being. Review of Income and Wealth 43 (1997): 1, 71–88.
- Rantala, Juha: Eläkeläisten toimeentulo. S. 79–111. Teoksessa Kautto, Mikko (toim.): Eläkkeen saajien toimeentulo 2000–2010. Helsinki: Eläketurvakeskus, 2011.
- Ringens, Stein: The possibility of politics: A study in the political economy of the welfare state. Oxford: Clarendon Press, 1987.
- Ritakallio, Veli-Matti: The importance of housing costs in cross-national comparisons of welfare (state) outcomes. International Social Security Review 56 (2003): 2, 81–101.
- Saunders, Peter: Budget Standards and the Poverty Line. The Australian Economics Review 32 (1999): 1, 43–61.
- Sen, Amartya: Poor, Relatively Speaking. Oxford Economic Papers, New Series 35 (1983): 2, 153–169.
- Sen, Amartya: Human Rights and Capabilities. Journal of Human Development 6 (2005): 2, 151–166.
- Smeeding, Timothy M. & Saunders, Peter & Coder, John & Jenkins, Stephen & Fritzell, Johan & Hagenaars, Aldi J.M. & Hauser, Richard & Wolfson, Michael: Poverty, inequality, and family living standards impacts across seven nations: The effect of noncash subsidies for health, education and housing. Review of Income and Wealth 39 (1993): 3, 229–256.
- Storms, Berenice & Goedemé, Tim & Van den Bosch, Karel: Reference budgets: Are they an alternative to the current European poverty line. Sigtuna: FISS konferenssi, 2011.
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos: Perusturvan riittävyyden arviointiraportti. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 2011.
- Tilastokeskus: Laatuseloste: tulonjakotilasto. http://tilastokeskus.fi/til/tjt/2013/04/tjt_2013_04_2015-05-25_laa_001_fi.html (luettu 9.5.2016)
- Vrooman, J.C.: Poverty and institutional regimes: A generalised budget approach in 11 countries. LIS Working Paper Series, No 518, 2009.

ENGLISH SUMMARY

Lauri Mäkinen: Using reference budgets to analyse poverty: does the picture of poverty change? (Viitebudjetti köyhyyden mittarina – muuttuuko köyhyyden kuva?)

Previous research has shown that there are significant drawbacks with the widely used at-risk-of-poverty indicator. The purpose of this study is to analyse poverty in Finland using a reference budget based indicator and to compare the results with the at-risk-of-poverty indicator. Reference budgets are priced baskets of goods and services that represent what is needed for a specific standard of living in a certain time and space. Constructed by the National Consumer Research Centre, the reference budgets used in this study were created for nine family types to represent a decent minimum living standard. In addition, the study uses the Social Insurance Institution of Finland's housing benefit database to calculate housing costs. The budgets

were also used to draw equivalence scales to extrapolate the reference budgets to the whole population. The housing costs were assigned based on region, tenure status and number of household members. Income distribution statistics were used to analyse poverty.

The reference budget indicator was found to produce a lower poverty rate than the widely used AROP indicator. The use of reference budgets also changes the concentration of poverty. Typically it is thought that the elderly have a high risk of poverty, but according to the reference budget indicator only a very small proportion of the elderly live in poverty. A major factor behind this finding is the inclusion of housing costs, as a large proportion of the elderly are outright owners with low housing costs.

Keywords: poverty, reference budgets, Finland.