

Kirja-arvosteluja

Köyhyys taloustieteen ja Euroopan näkökulmasta

MARKUS JÄNTTI

Dosentti

Åbo Akademi

Anthony B. Atkinson: *Poverty in Europe*, Blackwell, Oxford 1998.

Miten köyhyyttä tutkitaan taloustieteessä? Christian Seidl (1988) määrittelee, Seniä (1988) lainaten köyhyiden taloustieteen seuraavasti: »the economics of poverty ... boil down to two ...exercises: (1) a method of identifying a group of people as poor; and (2) a method of aggregating the characteristics of the set of poor people into an over-all image of poverty». Seidl kuitenkin määrittelee köyhyiden taloustieteen aika köyhästi. Hänen määritelmänsähän koskee vain identifikaatiota ja aggregointia köyhyiden *mittaamisen* kahtena eri vaiheena. Köyhyiden taloustiede on tietenkin pelkkää mittaamista huomattavasti laajempi alue.

Hyvän kuvan köyhyyttä tutkivan taloustieteen tarkastelutavoista tarjoaa Tony Atkinsonin maaliskuussa 1990 pitämiin Yrjö Jahnesson –luentoihin pohjautuva kirja *Poverty in Europe*. Kirjan ja myös taannoisten luentojen nimi on sikäli harhaanjohtava, että vain murto-osa kirjan materiaalista koskee nimenomaan Euroop-

paa. Kirja on pikemminkin katsaus köyhyiden taloustieteeseen, eräänlainen »Topics in the economics of poverty».

Kirjan rakenne noudattaa luentojen kokoonpanoa. Ensimmäinen luku esittelee köyhyiden mittaamisessa esille tulevia tyypillisiä ongelmia sekä niihin esitettyjä ratkaisuja ja esittelee empiirisiä arvioita köyhyiden laajuudesta EU maissa. Toinen luku käsittelee sosiaalista syrjäytymistä (tässä yhteydessä työttömyyttä) ja köyhyyttä sivuavia taloustieteen malleja, niin työmarkkinoiden kuin tavara- ja palvelumarkkinoiden näkökulmasta. Kolmas luku tuo esiin köyhyiden taloustiedettä julkisen päätöksenteon näkökulmasta.

Köyhyiden mittaamiseen, eli sen laajuuden ja vakavuuden arvioimiseen, liittyy huomattava joukko ongelmia, jotka on ratkaistava ennen kuin itse tehtävään voidaan tarttua. Atkinson valottaa kahden esimerkin avulla miten herkkiä johtopäätökset näille melko teknisiltä kuulostaville valinnoille ovat. Ensimmäinen esimerkki koskee köyhyyttä Ranskassa ja Isossa-Britanniassa. Riippuen siitä miten tulkitaan ja määritellään »keskimääräinen tulo», »tulot» ja joukko

muita yksityiskohtia, tuloköyhyyttä on Ranskassa enemmän, yhtä paljon tai vähemmän kuin Isossa-Britanniassa.

Toinen esimerkki taas koskee köyhyyden muutosta Irlannissa vuosien 1987 ja 1994 välillä. Samasta tietoa-aineistosta estimoituu, käytetystä ekvivalenssiskaalasta, köyhyysindeksistä tai analyyysiyksiköstä riippuen joko köyhyyden kärjistyminen tai sen lieventyminen. Jotkut huomioitsijat saattaisivat näistä havainnoista löytää tukea sille, että köyhyys ei ongelmana taivu järkevään analyysiin. Oma johtopäätökseni on kuitenkin erilainen, eli samaiset ongelmat vahvistavat minun uskoani robustien metodien tarpeellisuuteen, helppokäyttöisyyden ja varsinkin helpon tulkittavuuden kustannuksella.

Parhaat edellytykset vakuuttaa köyhyystarkastelun lukijat on sellaisia metodeja käytettäessä, joilla saadaan mahdollisesti epätäydellisesti järjestetyiksi eri tulonjaot siten, että järjestys säilyy yli useiden valintojen. Näistä tärkeimpiä ovat köyhyysrajan suuruus, valittu köyhyysindeksi sekä ekvivalenssiskaala.¹ Kun vielä otetaan käyttöön jokin tapa huomioida estimoitujen tunnuslukujen satunnaisuus hyvän tilastollisen päättelyn avulla (*Davidson ja Duclos* (1998)) voi estimoitu köyhyysjärjestys tai sen puute jo olla melko vankalla pohjalla.

Tälle lukijalle kirjan toinen ja kolmas luku olivat antoisimmat. Toisessa luvussa Atkinson tuo esiin yksinkertaisia malleja käyttämällä ma-

talatuloisuuden ja työmarkkinoilta syrjäytymisen (eli työttömyyden) välisiä eroja. Luvun alussa Atkinson esittelee amerikkalaista tutkimusta köyhyyden ja makrotaloudellisten vaihteluiden yhteyksistä. Köyhyyden ja suhdannevaihteluiden välinen yhteys Euroopassa on monesta syystä heikompi kuin Yhdysvalloissa.² Mielenkiintoisiksi nämä pohdinnat kuitenkin saattaa kysymys siitä, miksi yksinkertaiset hajotelmat niin huonosti selittävät köyhyyden syklisyyttä Euroopassa ja minkälaisia eroja maiden välillä hajotelmien tuloksissa on (ks. mm. kuva 2.4 s. 74).

Yksinkertainen mutta tähdellinen huomio liittyy tuloköyhyyden ja työmarkkinoilta syrjäytymisen väliseen yhteyteen (ks. myös *Blank* (1995)). Suoraviivaisissa työmarkkinamalleissaan käy helposti niin, että työllisyyden edistäminen johtaa matalatuloisuuden lisääntymiseen. Tämän yhteyden kääntöpuoli samoissa malleissa on kuitenkin köyhyyden lisääntyminen työllisyyden kasvaessa ja tulonsiirtojen pienentyessä. Kaikkein suoraviivaisimmissa malleissa tosin ei juuri esiinny henkilöiden välisiä tuottavuuseroja. Hedelmällisempi taloudellinen analyysi eurooppalaisista työmarkkinoista joutuu väistämättä pohtimaan myös eroja työllisten ja työttömien keskuudessa sekä tällaisten implikaatioita.

Monet toimet, joilla pyritään parantamaan huonopalkkaisten ja -tuloisten asemaa aikaansaavat korkeampaa työttömyyttä. Toisaalta yhteiskunnan instituutioiden muuttaminen siten, että työttömyys minimoituu tuottaa suuren hyvin matalapalkkaisten työntekijöitten joukon.

¹ Ks. *Atkinson* (1987) ja *Foster and Shorrocks* (1988) dominanssista köyhyysrajojen ja indeksien yli, *Atkinson and Bourguignon* (1987) ja varsinkin *Jenkins and Lambert* (1993) dominanssista indeksin ja ekvivalenssiskaalan suhteen sekä *Jenkins and Lambert* (1997) ja *Jenkins and Lambert* (1998) indeksien ja rajojen yli, kun kahdella populaatiolla on eri rajat.

² Osin näin on jo siitä yksinkertaisesta syystä, että Yhdysvaltain virallinen köyhyysestimaatti ei ota huomioon muita kuin tuotannontekijätulot ja yhden tulonsiirron. Monet tulonsiirrot, jotka eivät riipu suhdannevaihteluista tai ovat vastasyklisiä, jäävät estimoinnin ulkopuolelle.

Atkinson pohtii näiden (mallioletusten vallitessa pätevien) mekanismien seuraamuksia taloudellisille instituutiolle. Ei nimittäin ole itsensänselvää, että parempi työllisyys matalalla elintasolla on paras vaihtoehto. Julkisen taloustieteen (niin usein unohdettaviin) perusteisiinhan kuuluu niin tavoitefunktion kuin rajoitteiden esittäminen, joiden pohjalta sitten eri toimenpiteiden keskinäinen paremmuus tulee ratkaista. Atkinsonin toivoisikin, että argumentit, joilla julkisuudessa päättäjiä patistetaan työttömyyden pikemmin kuin köyhyyden torjuntaan, tulisi tehdä selviksi.

Ehkä epätyypillisintä sisältöä empiirisen työn ja julkisen taloustieteen puolelta tulevalle lukijalle ovat toisen luvun tuotemarkkinoita koskevat osat. Näissä kirjoittaja tarkastelee esimerkkinä julkisten palveluiden (engl. *utility*) hinnoittelua ja laatu/hinta -kombinaatioiden tarjontaa epätäydellisen kilpailun (käytännössä lokaalin monopolin) oloissa, kun kuluttajien tulot ovat epätasaisesti jakautuneet. Mallit ovat melko yksinkertaisia, mutta tulokset mielenkiintoisia. Olisikin kiinnostava tietää missä määrin Atkinsonin monopolia koskevat tulokset muuttuisivat, jos tuotemarkkinoilla vallitsee oligopoli, tai esim. jos Hans-Werner Sinnin tämänvuotisilla Jahnsson-luennoilla esittämä kilpailupolitiikan häviämisen hyvinvointivoitto pätee Atkinsonin mallintamilla kuluttajilla.

Kolmannessa luvussa Atkinson palaa julkisen päätöksenteon ongelmiin pohtiessaan köyhyyden torjunnan mahdollisuuksia talouspolitiikan keinoin. Kuten toisessa luvussa nytkin Atkinson painottaa tavoitefunktion sekä politiikan rajoitteiden huomioon ottamisen tärkeyttä. Erityistä huomiota saa usein kuultu vaatimus tulonsiirtojen tarkemmasta kohdentamisesta eli käytännössä tarve- ja/tai tuloharkinnasta. Tarveharkintahan näyttäisi tarjoavan ulospääsyn siitä dilemmasta, että julkisia menoja olisi

EU:ssa pikemminkin karsittava kuin lisättävä vaikka tuloköyhyys ei olisi laantumaan päin (viime vuosina on käynyt pikemminkin päinvastoin).

Näistä lähtökohdista Atkinson arvostelee tulonsiirtojen tulovähenteistä kohdentamista, joka siis vain näennäisesti ratkaisee köyhyyden ongelman fiskaalisten rajoitteiden vallitessa. Atkinson itse esittää köyhyysongelman ratkaisuksi kansalaispalkan (»participation income«, ei »basic income») tyyppistä tulonsiirtoa, joka täydentäisi vaan ei korvaisi ansioperusteista sosiaaliturvaa.

Kirjan nimessä esiintyvää eurooppalaisuutta kirjan sisällöstä löytää kolmesta seikasta. Lähes kaikki empiiriset esimerkit ovat jostakin eurooppalaisesta maasta, useimmiten Isosta-Britanniasta. Kirjan ensimmäisessä luvussa esitellään vain EU-maiden tuloköyhyyden trendit. Kirjan viimeisessä luvussa taas pohditaan lopuksi miten EU:n tasolla voitaisiin köyhyyden ongelmaa lieventää. Näitä osia lukuunottamatta kirja soveltuu hyvin kaikkiin teollistuneisiin maihin.

Köyhyyden mittaamista käsittelee ansiokkaasti moni muu viimeaikainen julkaisu. Näistä ehkä kuitenkin *Ravallion* (1994) on lähimpänä Atkinsonin tekstiä »käsikirjanomaisuudessaan», mutta keskittyy enemmän kehitysmaiden problematiikkaan. Koska tässä arvosteltavassa työssä taas problematiikka liittyy teollisuusmaissa esiintyvän pienituloisuuden ongelmiin, Atkinsonin kirja puolustaa hyvin paikkaansa köyhyystutkijan käsikirjana. Tosin lukijakunnalta ehkä odotetaan ainakin jonkinasteista taloustieteellistä koulutusta.

Atkinson kirjoittaa hyvin vaan ei välttämättä kovin vetävästi ja olettaa lukijan hallitsevan taloustieteen välineistön. Atkinsonin kirja ei ehkä sovellu suoraan poliittisille päättäjille. Heidän taloustieteellisen koulutuksen saaneille

neuvontantajilleen sen sijaan kirja sopii mainiosti. Atkinsonin köyhyyttä tuottavia mekanismeja sekä julkisen vallan ongelmia esittelevät mallit tuovat oivasti esiin sen, miten taloustieteen välinein voidaan kyseenalaistaa nk. helpot ratkaisut ja miten tärkeätä olisi spesifioida ne ehdot, joiden vallitessa jokin toimenpide on tarjolla olevista paras.

Kirja tarjonnee myös runsaasti ideoita väitöskirjan aiheita hakeville tutkijanuraa suunnitteleville. Näitä aiheita löytynee erityisesti epätäydellistä kilpailua, työmarkkinamalleja sekä julkisem päätöksenteon ongelmia pohtivista osista. Toisaalta ehkä kuitenkin Atkinsonin kirjan tärkeintä antia voi olla se, että monia teoreettisia kontribuutioita tehnyt tutkija käyttää aikaansa niinkin sosiaalipoliittiselta tuntuvan ongelman kuin köyhyyden pohtimiseen. »It is a shameful indictment of our society that the twentieth century should end, just as it began, with people begging in the streets of Oxford.» (s. 2) Tällaista on, loppujen lopuksi, hyvä niin talous- kuin muukin yhteiskuntatiede. Yhteiskuntatieteen keinoin tarkastellaan mitä yhteiskunnallisten ongelmien luonteesta ja potentiaalisista ratkaisuista voidaan oppia. Mutta ongelmat ovat ympäröivästä yhteiskunnasta. Niitä valitettavasti myös köyhyyden ja syrjäytyneisyyden osalta näyttää Euroopasta löytyvän.

Lähteet:

- Anthony B. Atkinson (1987): On the measurement of poverty. *Econometrica*, 55: –764, July.
- Anthony B. Atkinson (1998): *Poverty in Europe*. Blackwell Publishers Ltd, Oxford.
- Anthony B. Atkinson ja Francois Bourguignon (1987): Income distribution and differences in needs. In George Feiwel, editor, *Arrow and the Foundations of the Theory of Eco-*

nomic Policy. MacMillan, London.

- Rebecca Blank (1995): Changes in inequality and unemployment over the 1980s. *Journal of Population Economics*, 8(1): –22.
- Russell Davidson ja Jean-Yves Duclos (1998): Statistical inference for stochastic dominance and for the measurement of poverty and inequality. Working Paper 181, Luxembourg Income Study, Luxembourg, April 1998.
- James E. Foster and Amartya K. Sen (1997): *On Economic Inequality*, chapter Annexe: »On Economic Inequality» after a quarter of a century. Oxford University Press, Oxford, 2nd edition edition.
- James E. Foster ja Anthony F. Shorrocks (1988): Poverty orderings. *Econometrica*, 56(1): –177, January 1988.
- Stephen P. Jenkins ja Peter J. Lambert (1993): Ranking income distribution when needs differ. *Review of Income and Wealth*, 39(4): –356, December 1993.
- Stephen P. Jenkins ja Peter J. Lambert (1997): Three 'i's of poverty curves, with an analysis of U.K. poverty trends. *Oxford Economic Papers*, 49(3): –327.
- Stephen P. Jenkins ja Peter J. Lambert (1998): Three 'i's of poverty curves and poverty dominance: Tips for poverty analysis. volume 8 of *Research on Income Inequality*. Forthcoming.
- Martin Ravallion (1994): *Poverty comparisons*. Harwood Academic Publishers, Chur, Switzerland.
- Christian Seidl (1988): Poverty measurement: A survey. In Dieter Bös, Manfred Rose, and Christian Seidl (ed.): *Welfare and efficiency in public economics*, pages 71–147. Springer-Verlag, Heidelberg.
- Amartya Sen (1988): *Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation*. Clarendon Press, Oxford.