



Growing Unequal? : Income Distribution and Poverty in OECD Countries

Summary in Finnish

Kasvaako eriarvoisuus?: Tulojen jakautuminen ja köyhyys OECD-maissa

Suomenkielinen tiivistelmä

Onko tulojen eriarvoisuus kasvanut ajan saatossa? Kuka siitä on hyötynyt ja kuka kärsinyt? Onko kehitys ollut samanlaista kaikissa OECD-maissa? Missä määrin laajemmat tuloerot ovat seurausta työntekijöiden suuremmista henkilökohtaisista tuloeroista ja miten paljon muut tekijät ovat vaikuttaneet? Lopuksi, miten hallituksen uudelleenjakamisjärjestelmä veroetujen kautta vaikuttaa näihin suuntauksiin?

Nämä ovat joitain tässä raportissa käsiteltävistä kysymyksistä – vastaukset yllättävät monet lukijat. Raportti sisältää todisteita tuloerojen varsin yleisestä lisääntymisestä kahden viimeisen vuosikymmenen aikana OECD:ssä, mutta kasvun ajoitus, voimakkuus ja syyt poikkeavat mediassa tavallisesti esitetyistä.

Kasvaako eriarvoisuus? kokoaa erilaisia analyyseja talouden resurssien jakautumisesta OECD-maissa. Tuloerojen ja köyhyyden todisteet käsittävät ensimmäistä kertaa kaikki kolmekymmentä OECD-maata 2000-luvun puolivälissä, vaikka tietoja suuntauksista, jotka ulottuvat 1980-luvun puoliväliin, on saatu noin kahdesta kolmasosasta maista. Raportissa kerrotaan myös eriarvoisuudesta eri alueilla (kuten kotitalouksien varallisuus, kulutusmallit, julkiset palvelut), jotka on tavallisesti jätetty perinteisen keskustelun ulkopuolelle talouden resurssien jakautumisesta yksilöiden ja kotitalouksien kesken. Sitä, miten paljon eriarvoisuutta yhteiskunnassa tarkkaan ottaen on, ei ole määritetty sattumanvaraisesti. Muutos ei myöskään ole hallitusten ulottumattomissa, kunhan ne huomioivat tähän raporttiin sisällytettyjen kaltaiset ajan tasalla olevat todisteet.

Jos tavallista ihmistä pyydetään kertomaan suurimmat ongelmat, joita maailmassa tällä hetkellä on, hän todennäköisesti mainitsisi eriarvoisuuden ja köyhyyden ensimmäisten joukossa. Talouskasvun epäoikeudenmukainen jakautuminen on laajalle levinnyt huoli. BBC:n tammikuussa 2008 teettämästä mielipidekyselystä selvisi, että 34 maan väestön noin kahden kolmasosan mielestä talouden muutaman viime vuoden kehitys ei ole jakautunut oikeudenmukaisesti. Koreassa, Portugalissa, Italiassa, Japanissa ja Turkissa yli 80 % vastaajista oli tätä mieltä*. Monissa muissa mielipidekyselyissä ja tutkimuksissa on saatu samansuuntaisia tuloksia.

Ovatko ihmiset sitten oikeassa ajatellessaan, että rikkaat rikastuvat ja köyhät köyhtyvät? Kuten usein yksinkertaisten kysymysten kohdalla, yksinkertaisten vastausten löytäminen on vaikeaa. Rikkaat maat ovat varmasti rikastuneet ja joillakin köyhimmistä maista on mennyt suhteellisen huonosti. Toisaalta tulojen nopea kasvu Kiinassa ja Intiassa on nostanut miljoonia ihmisiä köyhyydestä. Joten olipa optimistinen tai pessimistinen sen suhteen, mitä maailmassa tapahtuu, tulojen epätasainen jakautuminen ja köyhyys riippuvat siitä, ajatteleeko lasin olevan puoliksi täynnä vai puoliksi tyhjä. Molemmat ovat totta.

Vaikka oltaisiinkin yhtä mieltä siitä, että maailma on muuttumassa eriarvoisemmaksi, se ei välttämättä johdu pelkästään globalisaatiosta. Muitakin mahdollisia selityksiä on olemassa: tekniikan taitopainotteinen muutos (esimerkiksi ihmiset, joilla on tietotaitoa hyödyntää internetiä hyötyvät, ja ne, joilla ei ole, eivät hyödy) ja muutokset poliittisessa suuntauksissa (ammattiliitot ovat heikompia ja työntekijöiden turva entistä heikompi) ovat muita selityksiä, miksi eriarvoisuus on voinut kasvaa. Kaikki teoriat ovat laajaa hyväksyntää saaneita akateemisia voittajia. Kaikella todennäköisyydellä näillä tekijöillä on jonkinlainen rooli.

Tässä raportissa tarkastellaan OECD:n kolmeakymmentä teollisuusmaata. Siitä käy ilmi, että tuloerot ovat kasvaneet vähintään 1980-luvun puolivälistä ja mahdollisesti 1970-luvun puolivälistä asti. Laajentuminen on vaikuttanut useampiin (mutta ei kaikkiin) maihin, suurta kasvua on esiintynyt hiljattain esimerkiksi Kanadassa ja Saksassa ja vähenemistä Meksikossa, Kreikassa ja Isossa-Britanniassa.

Eriarvoisuuden lisääntyminen – vaikkakin laajalle levinnyttä ja merkittävää – ei kuitenkaan ole ollut niin huomattavaa kuin useimmat ihmiset luultavasti ajattelevat sen olleen. Todellisuudessa viimeisen 20 vuoden aikana keskimääräinen kasvu on ollut Gini-kertoimella noin 2 (Gini-kerroin on paras keino tuloerojen mittaamiseen). Tulos on sama kuin nykyinen ero Saksan ja Kanadan eriarvoisuudessa – huomattava ero, mutta ei oikeuta puhetta yhteiskunnan hajoamisesta. Erotus tietojen tarjoamien tulosten ja ihmisten ajatusten välillä heijastaa ns.

* Katso www.worldpublicopinion.org/pipa/pdf/feb08/BBCEcon_Feb08_rpt.pdf

Hello-lehtivaikutusta: luemme juttuja superrikkaista, jotka ovat rikastuneet entisestään ja jotka saavat sen seurauksena valtavasti mediajulkisuutta. Superrikkaiden tuloja ei huomioida tässä raportissa, sillä niitä ei voida mitata asiaankuuluvasti tulojen jakautumisen tavallisten tietolähteiden kautta. Tämä ei tarkoita, että superrikkaiden tulot eivät ole tärkeitä – yksi tärkeimmistä syistä, miksi ihmiset välittävät eriarvoisuudesta, on oikeudenmukaisuus, ja monet pitävät joidenkin tuloja irvokkaan epäoikeudenmukaisina.

Viimeisen kahden vuosikymmenen aikana mitattu eriarvoisuuden kohtalainen kasvu kätkee suuremman taustalla olevan suuntauksen. Teollisuusmaissa hallitukset ovat verottaneet enemmän ja käyttäneet enemmän muuttaakseen suuntausta eriarvoisemmaksi – nyt ne käyttävät enemmän sosiaalipolitiikkaan kuin koskaan historiassa. Niiden täytyy tietenkin kuluttaa enemmän teollisuusmaiden väestön nopean ikääntymisen takia – terveydenhoitopalvelujen ja eläkekulujen kasvu on tarpeen. Hallituksen menojen uudelleenjakava vaikutus hillitsi köyhyyden kasvua vuosikymmenen ajan 1980-luvun puolivälistä 1990-luvun puoliväliin, mutta voimisti sitä seuraavana vuosikymmenenä, kun etuja ei enää kohdistettu samalla tavalla köyhille. Jos hallitukset eivät enää pyri tasoittamaan eriarvoisuutta joko käyttämällä vähemmän sosiaalietuihin tai kohdistamalla köyhille vähemmän veroja ja enemmän etuja, eriarvoisuuden kasvu olisi paljon nopeampaa.

Tutkimuksesta käy ilmi, että jotkin yhteiskuntaryhmät ovat menestyneet toisia paremmin. Eläkeikässä olevat (55–75-vuotiaat) ovat olleet todistamassa suurinta tulojen kasvua viimeisten 20 vuoden aikana, ja eläkeläisten köyhyys on laskenut hyvin nopeaa useassa maassa, ollen nyt keskiarvon alapuolella OECD:n väestölle kokonaisuudessaan. Vastaavasti lasten köyhyys on lisääntynyt, ja on nyt keskiarvon yläpuolella koko väestölle. Näin kasvavista todisteista huolimatta, joiden mukaan lasten hyvinvointi on yksi tärkeimmistä tekijöistä, miten hyvin pärjää aikuisena – miten hyvin ansaitsee, miten terve on, ja niin edelleen. Lasten köyhyyden lisääntyminen ansaitsee enemmän poliitikkojen huomiota kuin mitä se tällä hetkellä saa monissa maissa. Lisää huomiota kaivataan lasten kehityksen ongelmiin, jotta varmistetaan, että (kuten hiljan voimaan tullut amerikkalainen laki sen muotoilee) yhtäkään lasta ei unohdeta.

Verotuksen ja kulutuksen lisäämiseen luottaminen eriarvoisuuden ratkaisijana on vain väliaikainen ratkaisu. Ainoa kestävä keino vähentää eriarvoisuutta on pysäyttää taustalla oleva palkkojen ja tulojen etäännyminen varallisuudesta. Etenkin jos täytyy varmistaa, että ihmiset pystyvät olemaan töissä ja tienamaan palkkaa, joka pitää heidät perheineen pois köyhyydestä. Tämä tarkoittaa, että teollisuusmaiden täytyy onnistua saamaan ihmiset paremmin töihin sen sijaan että he luottaisivat työttömyys-, työkyvyttömyys- ja varhaiseläkkeen etuihin, pitämään ihmiset töissä ja tarjoamaan hyviä uranäkymiä.

Ihmiset voisivat esittää lukuisia vastalauseita edellisille lauseille. He voisivat esimerkiksi tehdä seuraavia huomioita:

- Muillakin kuin tuloilla on merkitystä. Julkiset palvelut, kuten koulutus ja terveydenhoito, voivat olla tehokkaita välineitä eriarvoisuuden vähentämisessä.
- Joillakin ihmisillä, joilla on pienet tulot, on paljon varallisuutta, joten heitä ei tule pitää köyhinä.
- Meidän ei pitäisi välittää aiheettomasti köyhyydestä jonakin ajankohtana – vain, jos ihmisten tulot ovat pienet pitkän aikaa, he todennäköisesti köyhtyvät vaikeasti.
- Parempi tapa tarkastella eriarvoisuutta on tutkia, puuttuuko ihmisiltä tärkeimpiä hyödykkeitä ja palveluita, kuten riittävä ruoka tai omistavatko he television tai pesukoneen.
- Yhteiskunta, jossa tulot ovat jakautuneet täydellisesti tasan, ei ole suotava. Sellaisten ihmisten tulojen, jotka työskentelevät enemmän tai ovat muita lahjakkaampia, tulee olla suuremmat. Todellisuudessa merkityksellistä on *mahdollisuuksien samanarvoisuus*, ei tulojen samanarvoisuus.

Tutkimuksessa käsiteltiin kaikkia näitä ongelmia suoraan – tai tarkemmin sanottuna tutkimuksessa pohdittiin kaikkien väitteiden empiirisiä todisteita, ei normatiivisia ongelmia millainen on ja millainen ei ole "hyvä" yhteiskunta. Lyhyesti sanottuna tutkimuksen komparatiivinen todistusaineisto paljastaa lukuisia "tyyliteltyjä tosiasioita", jotka liittyvät *i*) yleisiin ominaisuuksiin, jotka luonnehtivat kotitalouksien tulojen jakautumista ja kehittymistä *ii*) tekijöihin, jotka liittyvät tuloerojen ja köyhyyden muutoksiin ja *iii*) siihen, mitä voidaan oppia tarkastelemalla kotitalouksien resurssien laajempia toimia.

Ominaisuudet, jotka luonnehtivat kotitalouksien tulojen jakautumista OECD-maissa

- Joissakin maissa tuloerot ovat suuremmat kuin muissa siitä huolimatta, miten eriarvoisuutta mitataan. Eriarvoisuuden mittarin muuttamisella ei juurikaan ole merkitystä maiden sijoituksiin.
- Maissa, joiden tuloerot ovat suuremmat, myös suhteellinen köyhyys tuloissa mitattuna on suurempi, muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta. Tämä pysyy muuttumattomana siitä huolimatta, määritelläänkö suhteelliseksi köyhyydeksi tulot, jotka ovat 40, 50 vai 60 % keskituloista.
- Sekä tuloerojen ja köyhyyden määrä (perustuu 50 % keskitulojen rajaan) on kasvanut viimeisen kahden vuosikymmenen aikana. Kasvu on melko laajaa koskien kahta kolmasosaa kaikista maista. Kasvu on kohtalaista mutta

merkittävää (keskimäärin Gini-kertoimella noin 2 ja 1,5 köyhyydelle). Tämä ei kuitenkaan ole niin dramaattista kuin mediassa usein esitetään.

- Tuloerot ovat kasvaneet huomattavasti vuodesta 2000 lähtien Kanadassa, Saksassa, Norjassa, Yhdysvalloissa, Italiassa ja Suomessa ja pienentyneet Isossa-Britanniassa, Meksikossa, Kreikassa ja Australiassa.
- Eriarvoisuutta on tavallisesti syntynyt, koska rikkaat kotitaloudet ovat menestyneet erityisen hyvin vertailussa keskiluokkaisten perheiden kanssa ja tulojen jakautumisen alimpaan ryhmään verrattaessa.
- Pienituloisten määrä vanhuksien joukossa jatkaa pienenemistään, kun taas nuorten aikuisten ja lapsiperheiden köyhyys on lisääntynyt.
- Maissa, joissa on korkeat keskitulot ja suuret tuloerot (*esim.* Yhdysvallat), köyhillä on heikompi elintaso kuin köyhillä, jotka asuvat maassa, jossa keskitulot ovat pienemmät mutta tuloerot pienempiä (Ruotsi). Vastaavasti rikkailla ihmisillä maissa, joissa on matalat keskitulot ja suuret tuloerot (Italia), voi olla korkeampi elintaso kuin rikkailla ihmisillä maissa, joissa keskitulot ovat suuremmat, mutta tuloerot pienemmät (Saksa).

Tekijöitä, jotka ovat aiheuttaneet muutoksia tuloeroihin ja köyhyyteen aikojen saatossa

- Muutokset väestörakenteessa ovat yksi eriarvoisuutta lisäävä tekijä. Tämä heijastuu kuitenkin pääasiassa aikuisten yhden hengen kotitalouksiin, eikä ikääntyvään väestöön *sellaisenaan*.
- Täystyöllistettyjen tulot ovat muuttuneet eriarvoisiksi useimmissa OECD-maissa. Tämä johtuu korkeapalkkaisten palkan noususta entisestään. Globalisaatio, taitopainotteinen tekninen muutos ja työvoimamarkkinoiden instituutiot ja politiikat ovat myös mahdollisesti vaikuttaneet tähän tulokseen.
- Suurempien palkkaerojen vaikutusta tuloeroihin on tasoittanut korkeampi työllisyysaste. Työllisyysluvut vähemmän koulutetuilla ihmisillä ovat kuitenkin laskeneet ja kotitalouksien työttömyys säilyy korkeana.
- Pääomatulot ja ammatinharjoittajien tulot ovat jakautuneet epätasaisesti ja entistä voimakkaammin viime vuosikymmenen aikana. Nämä suuntaukset ovat suurempien tuloerojen suurimpia syitä.

- Työ hidastaa köyhyyttä tehokkaasti. Työttömien perheiden köyhyysluvat on lähes kuusi kertaa korkeampi kuin työssä käyvien perheiden.
- Työ ei kuitenkaan riitä köyhyyden torjumiseen. Yli puolet köyhistä kuuluu talouksiin, joilla on jonkin verran tuloja. Syynä on vähäiset työtunnit vuoden aikana ja/tai matala palkka. Työssä käyvien köyhyyden vähentäminen edellyttää usein työetuksia, jotka täydentävät tuloja.

Opetukset, jotka on opittu tarkastelemalla köyhyyden ja eriarvoisuuden laajempia toimia

- Julkiset palvelut, kuten koulutus ja terveydenhoito, ovat jakaantuneet tuloja tasa-arvoisemmin, joten niiden sisällyttäminen laajempaan taloudellisten resurssien konseptiin vähentää eriarvoisuutta, vaikka johtaakin vain muutamiin muutoksiin maiden sijoituksissa.
- Kulutusveron huomiointi suurentaa eriarvoisuutta, vaikka ei niin paljon kuin julkisten palveluiden ottaminen huomioon pienentää sitä.
- Kotitalouksien varallisuus on jakautunut tuloja epätasaisemmin. Joissakin pienempituloisissa maissa eriarvoisuus aiheuttaa varallisuuden epätasaisempaa jakautumista. Tämä johtopäätös riippuu kuitenkin käytetyistä mittareista, tutkimussuunnitelmasta ja joidenkin varallisuustyyppien (joiden tärkeys vaihtelee maittain) poissulkemisesta vertailtavuuden parantamisen vuoksi.
- Yksilöiden kesken tulot ja nettoarvo ovat erittäin riippuvaisia toisistaan. Pienituloisilla on vähemmän varallisuutta kuin muulla väestöllä, ja varallisuuden nettoarvo on yleensä alle puolet kokonaisväestön vastaavasta.
- Materiaalinen köyhyys on suurempaa maissa, joissa on suhteellisen paljon pienituloisia, mutta myös maissa, joissa keskitulot ovat pienet. Tämä antaa ymmärtää, että pienituloisten puutetta väheksytään viimeksi mainituissa maissa.
- Vanhempien ihmisten omaisuuden nettoarvo on korkeampi ja materiaallinen köyhyys pienempi kuin nuoremmilla. Tämä antaa ymmärtää, että vanhusten köyhyysarviot, jotka perustuvat pelkästään rahallisiin tuloihin, liioittelevat kyseisen ryhmän vaikeuksia.
- *Jatkuvasti* köyhien ihmisten määrä kolmena perättäisenä vuotena on useimmissa maissa varsin pieni, mutta kyseisenä ajanjaksona monilla on pienet tulot jossakin vaiheessa. Maat,

joissa köyhiä on paljon vuositulojen perusteella, menestyvät heikoiten sen perusteella, miten moni elää jatkuvasti tai jossakin vaiheessa köyhyydessä.

- Köyhyyteen ajautuminen heijastuu pääasiassa perheeseen ja työhön liittyvissä tapahtumissa. Perhetapahtumat (*esim.* avioero, lapsen syntymä jne.) ovat hyvin tärkeitä väliaikaisesti köyhille, kun taas siirtotulojen väheneminen (*esim.* etujen saamista määrittävien ehtojen muutokset) ovat tärkeimpiä niille, jotka elävät köyhyydessä kaksi perättäistä vuotta.
- Sosiaalinen liikkuvuus on tavallisesti suurempaa maissa, joissa tuloerot ovat pienempiä, ja *päin vastoin*. Tämä antaa ymmärtää, että käytännössä parempi mahdollisuuden samantarvoisuus kulkee käsi kädessä oikeudenmukaisempien tulojen kanssa.

Moni kysymys jää raportissa vastausta vaille. Siinä ei pohdita, onko eriarvoisuuden kasvu välttämätöntä tulevaisuudessa. Siinä ei vastata kysymyksiin, jotka koskevat eriarvoisuuden kasvun eri syiden suhteellista tärkeyttä. Siinä ei vastata edes kysymykseen, miten teollisuusmaiden tulisi hidastaa eriarvoisuutta. Siitä käy kuitenkin ilmi, että joissakin maissa eriarvoisuus kasvaa hitaammin – jopa pienenee – kuin muissa maissa. Sen mukaan maiden välisten erojen syy on, ainakin osittain, erilaisessa kansallisessa politiikassa, joko tehokkaamman uudelleenjakamisen tai paremman väestön toimeen tulemisen kykyihin panostamisen kautta. Raportin tärkein poliittinen viesti on, että – siitä huolimatta, onko eriarvoisuuden syynä globalisaatio vai joku muu syy – avuttomuuden tunteeseen ei ole aihetta: hyvällä kansallisella politiikalla on merkitystä.

© OECD 2008

Tämä tiivistelmä ei ole virallinen OECD-käännös.

Tiivistelmän kopiointi on sallittua, mikäli OECD:n tekijänoikeudet ja julkaisun alkuperäinen nimi mainitaan.

Monikieliset tiivistelmät ovat käännettyjä poimintoja OECD:n julkaisuista, jotka on alunperin julkaistu englanniksi ja ranskaksi.

Niitä saa ilmaiseksi OECD:n verkkokirjakaupasta osoitteessa www.oecd.org/bookshop/.

Lisätietoja antaa OECD Rights and Translation unit, Public Affairs and Communications Directorate osoitteessa rights@oecd.org tai faksilla +33 (0)1 45 24 99 30

OECD Rights and Translation unit (PAC)
2 rue André-Pascal, 75116
Paris, France
Käy verkkosivuiltamme osoitteessa www.oecd.org/rights/

