

Fordelingsvirkninger av bostøtte til hushold uten varige trygdeytelser

Viggo Nordvik
NOVA

14. Januar, 2011

1. Innledning

Dette notatet er en oppfølger av notatet om *Fordeling og bostøtte for alderspensjonister*. De viktige formålene med bostøtten for alderspensjonister er at den skal stimulere pensjonister med lave inntekter til å velge gode boliger eller å kunne beholde en god bolig og til å utjevne forskjeller. For grupper med en viss (eller en potensiell) tilknytning til arbeidslivet skal bostøtten i tillegg i tillegg støtte opp under arbeidslinja (se Stortingsprop. Nr. 11 2008-2009). Det er nettopp disse gruppene vi fokuserer på i dette notatet. Vi tar for oss søkergruppene: Enslige forsørgere, Barnefamilier for øvrig, Andre støtteberettigede og inkludere også de som er i gruppen Øvrige pensjonister (inkludert folk på arbeidsavklaringspenger, som jo kan ha en potensiell arbeidsmarkedstilknytning). Når disse gruppene betraktes er det et problem at inntektsmålene kan være noe rufsete, dette kommer jeg nok tilbake til.

I fordelingsanalysene her velger vi å ta utgangspunkt i dem som fikk bostøtte i mai 2009. Det betyr at for dem som fikk bostøtte utmålt i forhold til ligningsinntekt benytter vi 2007-inntekter, mens om lag 5 prosent fikk bostøtten beregnet i forhold til sin faktiske 2009-inntekt. De som får bostøtten beregnet ut fra 2009-inntekten må selv dokumentere dem, vi har altså ikke 2009-inntekter for de andre. Årsaken til at vi velger å bruke nettopp mai 2009 er at vi tilrettelegger dataene for både analyser av fordelings effekter og av dynamikk og tregheter i husholdenes forløp over tid som mottakere av bostøtte. For å fange denne typen dynamikk og tregheter foretrekker vi å bruke opplysninger som strekker seg over en periode hvor inntektsopplysninger fra to ulike ligningsår ligger til grunn for utmålingen av bostøtte.

I fordelingsanalysene ønsker vi å sammenholde bostøtte med andre inntekter på samme tidspunkt. Vi framskriver derfor 2007-inntektene til et 2009-nivå med en flat sats på 9 prosent, satsen er valgt med utgangspunkt inntektsstatistikken fra SSB. Denne uniforme satsen brukes for alle inntektsmottakerne¹. Våre inntektsopplysninger fra bostøtteregisteret er inntekter før skatt og inkludert et påslag i inntekten for dem som har en viss formue.

¹ Det er selvfølgelig en forenkling å gi bostøttmottakere den samme veksttakten for inntektene som det som veksten i gjennomsnittsinntektene var. Det er imidlertid ikke opplagt om vi over- eller undervurdere inntektene for gruppen av bostøttmottakere på denne måten. Bostøttmottakere er nok i stor grad hushold som har en svak posisjon på arbeidsmarkedet og som derfor kan forventes å ha svakere inntektsvekst enn gjennomsnittet. På den annen side en del av de yrkesaktive bostøttmottakerne har kanskje en tilfeldig (og midlertidig) lav inntekt og kan dermed forventes å få en inntektsvekst som er høyere enn gjennomsnittet. Vi har ikke tilstrekkelig opplysninger til å differensiere satsen for inntektsvekst, og gir derfor pragmatisk alle den samme inntektsveksten.

Vi har trukket ut formuespåslaget, beregnet skatt og lagt til barnetrygd for å få et mål på disponibel inntekt. Reglene for behandling formue i utmålingen av bostøtte, var i mai 2009 at positiv nettoformue utover 200.000 kroner for enslige, 250.000 kroner for par, ga et teknisk inntektspåslag på seks prosent av inntekten. Påslaget kommer i tillegg til de ordinære kapitalinntektene, vi trekker ut dette formuespåslaget før skatten simuleres. Skatten beregnes etter en algoritme som etteraper ligningen i året 2009. Eventuell barnetrygd inkluderes i vår inntekt etter skatt-variabel. Rutinen for beregning av barnetrygd tar hensyn til geografisk variasjon i barnetrygden og til at enslige forsørgere får barnetrygd for 'ett barn ekstra'.

I dette notatet (som i andre deler av det prosjektet notatet inngår i) bruker vi opplysninger som vi henter fra bostøtteregisteret. Dette er en unik datakilde i den forstand at det dekker alle mottakere av bostøtte. Videre inneholder det opplysninger om boligene til folk og ikke minst relativt gode opplysninger om boutgifter. Når det gjelder inntekter er det dog noen svakheter. For hvert hushold har vi opplysning om ett av tre mulige inntektsmål: Grunnlag for trygdeavgift, alminnelig inntekt (begge deler fra 2007), eller et mål for faktisk inntekt i 2009. Dette betyr at vi er nødt til å gjøre visse antakelser og simuleringer for å få sammenlignbare tall. Videre er det ting som tyder på at det faktisk finnes feilkodinger i opplysningene om inntektstype. Gitt alle disse problemene mener vi likevel at vi gjennom våre beregninger og beskrivelser tegner opp et bilde som gir økt innsikt i bostøttens fordelingsmessige egenskaper.

I beskrivjonene bruker vi primært tre mål: Gini-koeffisienter, andeler under fattigdomsgrensen og fattigdomsgap. For mer om tolkningen av disse målene viser vi til notatet om Alderspensionister, bostøtte og fordeling, Bojer (2003) og til Atkinson (1998). Vi går her gjennom slike mål for inntektsfordelingen for alle de fire gruppene: Enslige forsørgere, Barnefamilier for øvrig, Andre støtteberettigede og Øvrige pensjonister. Merk at alle de inntekter og fordelinger vi rapporterer er for husholdsinntekt per forbruksenhet. Antall forbruksenheter i et hushold er lik summen av 1,0, 0,5 ganger antall voksne utover én og 0,3 ganger antall barn under 18 år i husholdet, dvs. den såkalte EU-skalaen.

Før vi går løs på de empiriske beskrivjonene er det grunn til å komme med en liten advarsel: Vi vil sammenligne fordelingen av inntekt etter skatt med inntekt etter skatt og bostøtte. Det kan være fristende å tolke forskjellen som effekten av bostøtten. Bortsett fra i et spesialtilfelle er dette en uriktig fortolkning. Bostøtten påvirker de monetære incitamentene til å øke eller

reducere arbeidstilbudet, og dermed inntekten. Inntektene om bostøtten ikke hadde eksistert kan derfor være høyere² enn inntektene under et bostøttesystem, se f. eks. Bergh (2005) og Shroder (2001). Det kan faktisk argumenteres for at differansen mellom inntekt etter skatt og bostøtte og inntekten etter skatt er en øvre grense for effekten av bostøtten på den disponible inntekten.

2. Empiriske beskrivelser av inntektsfordelinger – bostøttemottakere

Kjernen i dette notatet er beskrivelser og uformelle sammenligninger av inntektsfordelinger. Disse er gjort med basis i inntektsopplysninger hentet fra bostøtteregisteret, komplettert med en simulering av skattesystemet. I all hovedsak dreier dette seg om inntektsopplysninger som er hentet fra ligningsregisteret. Videre har vi lagt til barnetrygden. Vi beskriver altså hvordan lønns- og trygdeinntekter etter skatt, barnetrygd og bostøtte fordeler seg. I forhold til å beskrive inntektene som en levekårkomponent og konsummuligheter, mangler vi viktige komponenter i inntektene, som for eksempel sosialhjelp, barnebidrag og enkelte skattefrie stønader. Vårt notat bør ses på som en byggestein, eller et skritt på veien, i beskrivelsene av bostøtten og dens fordelingseffekter.

2.1 Enslige forsørgere

Å være enslig forsørger kan være en økonomisk risiko. Med små barn har man begrensede frihetsgrader til å tilpasse seg arbeid og utdanning. Å tilhøre en familie med to potensielle inntektstakere kan betraktes som en form for diversifisering, lykkes den ene dårlig kan den andre lykkes bedre. Å være enslig forsørger betyr per definisjon at man ikke har tilgang på denne diversifiseringsgevinsten. For mange er imidlertid økonomiske vansker knyttet til en situasjon som enslig forsørger forbigående. Etter hvert som barn blir eldre kan mer fokus settes inn mot utdanning og yrkesaktivitet, og mange enslige forsørgere vil etter en tid gå inn som en del av et nytt par. Det er i tiden rett etter et samlivsbrudd at mange går gjennom en

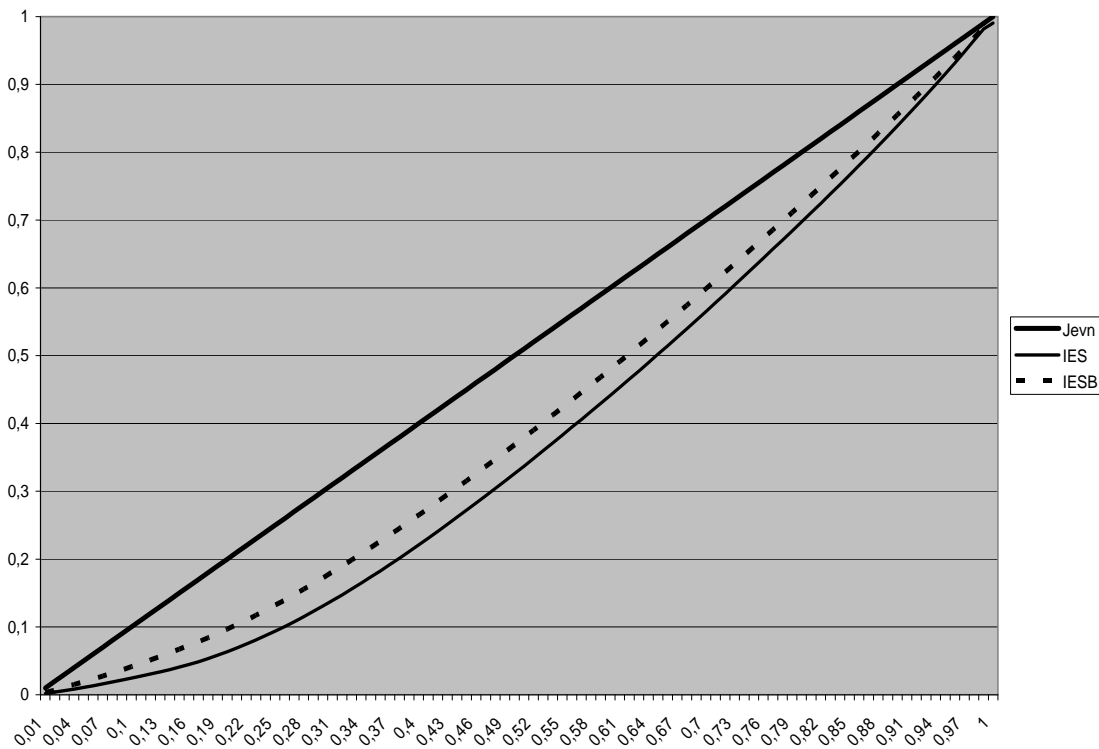
² Det er faktisk teoretisk mulig at inntektene ville ha vært lavere hvis bostøtten ikke hadde eksistert. Dette går vi ikke inn på her. Vi tror heller ikke denne teoretiske muligheten er empirisk relevant i Norge.

tilpasningsfase som kan gi en anstrengt økonomi. Flere elementer i det norske velferdssystemet er utformet for å bidra til å lette den økonomiske situasjonen i slike faser (Se for eksempel Grødem 2010a, 2010b). Bostøtten har gjennom svært mange år hatt enslige forsørgere som en av sine målgrupper. I mai 2009 var det nesten 15.500 hushold av denne typen som mottok bostøtte.

For å kvalifisere til bostøtte som enslig forsørger må man ha en ganske lav inntekt. Det er derfor ikke overraskende at vi finner stort innslag av lave inntekter blant enslige forsørgere. Den gjennomsnittlige årlige inntekten per forbruksenhet, etter skatt og barnetrygd blant enslige forsørgere med bostøtte var per mai 2009 lik 84.131 kroner. Inntektene vi betrakter her er ikke sammenfallende med økonomisk evne. Mange (kanskje de fleste) enslige forsørgere mottar barnebidrag, bidragene er ikke med i vårt inntektsmål. På de lave inntektsnivåene det dreier seg om her, er det nok også noen som i perioder har noe supplerende sosialhjelp. Vel en femtedel av de enslige forsørgerne med bostøtte hadde en årlig inntekt etter skatt per forbruksenhet på mindre enn 50.000 kroner. Boutgiftene per måned var i gjennomsnitt lik 6.600 kroner, og enslige forsørgere som fikk bostøtte fikk i gjennomsnitt 2.475 kroner i måneden. Bostøtten dekket altså om lag 38 prosent av boutgiftene.

For å illustrere fordelingen av inntekt per forbruksenhet etter skatt viser vi i figur 2.1.1 en Lorenz-kurve for denne. Lorenz-kurven for inntekt per forbruksenhet etter skatt og bostøtte tas også med for å illustrere den rollen bostøtten spiller.

Figur 2.1.1 – Lorenz-kurver for Inntekt etter skatt (IES) og for inntekt etter skatt og bostøtte (IESB), Enslige forsørgere



Selv innen en inntektsmessig såpass snevert avgrenset gruppe som enslig forsørgere som kvalifiserer for bostøtte ser vi av Lorenz-kurven at det er en viss inntektsulikhet, og at bostøtten reduserer denne noe.

Gini-koeffisienten kan tolkes som halvparten av den prosentvis forventede forskjellen mellom to tilfeldig uttrukne enheter fra populasjonen. Gini-koeffisienten og denne fortolkningen av den kan brukes til å utfylle det intuitive bildet som Lorenz-kurvene gir oss.

Tabell 2.1.1 Gini-koeffisienter, Enslige forsørgere

	Gini ^a
Inntekt etter skatt	24,4
Inntekt etter skatt og bostøtte	18,4
Bostøtte	22,5
Boutgift	18,8

^a I tabellen uttrykkes Gini-koeffisienten (G) i prosent slik at den varierer mellom grensene 0 og 100, på den måten at en helt lik fordeling gir G=0 og når all inntekt samles på én hånd går G mot ett hundre. Like vanlig er det å uttrykke den som en rate slik at den varierer mellom 0 og 1.

En Gini-koeffisient for inntekt per forbruksenhet etter skatt på 24,4 prosent betyr altså at hvis vi trekker to tilfeldige enslige forsørgere fra populasjonen av bostøttemottakere vil den forventede prosentvise inntektsforskjellen mellom dem være 48,8 prosent. Regnet rundt gjennomsnittet kan dette for eksempel være inntekter på 104.600 og 63.600. Bostøtten reduserer denne relative forskjellen: Gini-koeffisienten for inntekt per forbruksenhet etter skatt og bostøtte er 18,4. Regnet rundt gjennomsnittet gir dette oss en forventet forskjell på 38.300 kroner.

De inntektsnivåene vi har rapportert for enslige forsørgere med bostøtte virker intuitivt ganske lave. Vi utnytter så offisiell inntektsstatistikk og relaterer inntektene i vårt utvalg til noen frekvent brukte fattigdomsmål. I følge SSBs statistikkbank var median inntekt per forbruksenhet etter skatt i 2009 lik 289.000 kroner³. Dette gir oss de to alternative fattigdomsgrensene F50= 144.500 og F60=173.400. I befolkningen totalt sett var fattigdomsratene som korresponderer til disse grensene i 2009 hhv. 4,7 og 9,5 prosent. Målt i antall personer utgjorde dette 221.200 og 446.900 personer.

I gruppen av enslige forsørgere med bostøtte er det faktisk ingen som har en inntekt per forbruksenhet etter skatt som når opp til den høyere fattigdomsgrensen F60. Dette gjelder selv når vi inkluderer bostøtten. Litt over 8 prosent har en inntekt etter skatt og bostøtte som overstiger fattigdomsgrensen F50 (144.500 kroner). Trekket bostøtten ut ville bare rundt én prosent av de enslige forsørgerne med bostøtte ha hatt en inntekt per forbruksenhet etter skatt

³ Inntekt per forbruksenhet er beregnet ved hjelp av EU-skalaen, som også vi bruker og som vi har omtalt tidligere i notatet.

som hadde oversteget den lavere fattigdomsgrensen F50. Vi har dessverre ingen data om hvordan barnebidrag og utbetalt sosialhjelp påvirker disse andelene.

Ut fra en fordelingspolitisk synsvinkel tenker en seg ofte (Atkinson, 1998) at en krone omfordelt til hushold med lave inntekter gir en velferdsmessig gevinst. Ved å undersøke hvordan fattigdomsgapene i populasjonen påvirkes av bostøtten bidrar vi til beskrivelsene av bostøttens potens som fordelingspolitisk virkemiddel. Fattigdomsgapet defineres som summen av de inntektstilskuddene som må til for å løfte alle som er under fattigdomsgrensen opp til denne grensen.

Tabell 2.1.2 – Bostøtte og fattigdomsgap, F50 og F60.

	F50, i mill NOK	F60, i mill NOK
Fattigdomsgap før bostøtte	1.433	2.103
Fattigdomsgap etter bostøtte	984	1.643
Samlet bostøtte	460	460

En første observasjon er at fattigdomsgapene som vises i tabellen 2.1.2 er av en betydelig størrelse. Hvis man holder seg til det klart laveste ambisjonsnivået og relaterer fattigdomsgapet til den lave grensen F50, utgjør fattigdomsgapet før bostøtte i gjennomsnitt så mye som 92.000 kroner per hushold, etter bostøtte reduseres det gjennomsnittlige fattigdomsgapet til 63.500 kroner. Merk at disse gjennomsnittlige fattigdomsgapene er per hushold og ikke korrigert for antall forbruksenheter.

Av den bostøtten som gikk til enslige forsørgere dekket nesten 98 prosent inn en del av F50-fattigdomsgapet. I forhold til en fattigdomsgrense på 60 prosent av medianinntekten gikk alle utbetalinger av bostøtte inn i fattigdomsgapet. Gitt det inntektsmålet vi bruker her kan vi ganske entydig konkludere med at bostøtten til enslige forsørgere treffer økonomisk svake hushold, og ingen andre!

Før bostøtte er fattigdomsgapene som rapporteres i tabell 2.1.2 betydelige. Det er nok også riktig å si at de er betydelige også etter bostøtten. Uten bostøtte ville F50-gapet ha vært om lag 50 prosent høyere. For F60-gapet er det tilsvarende tallet 28 prosent.

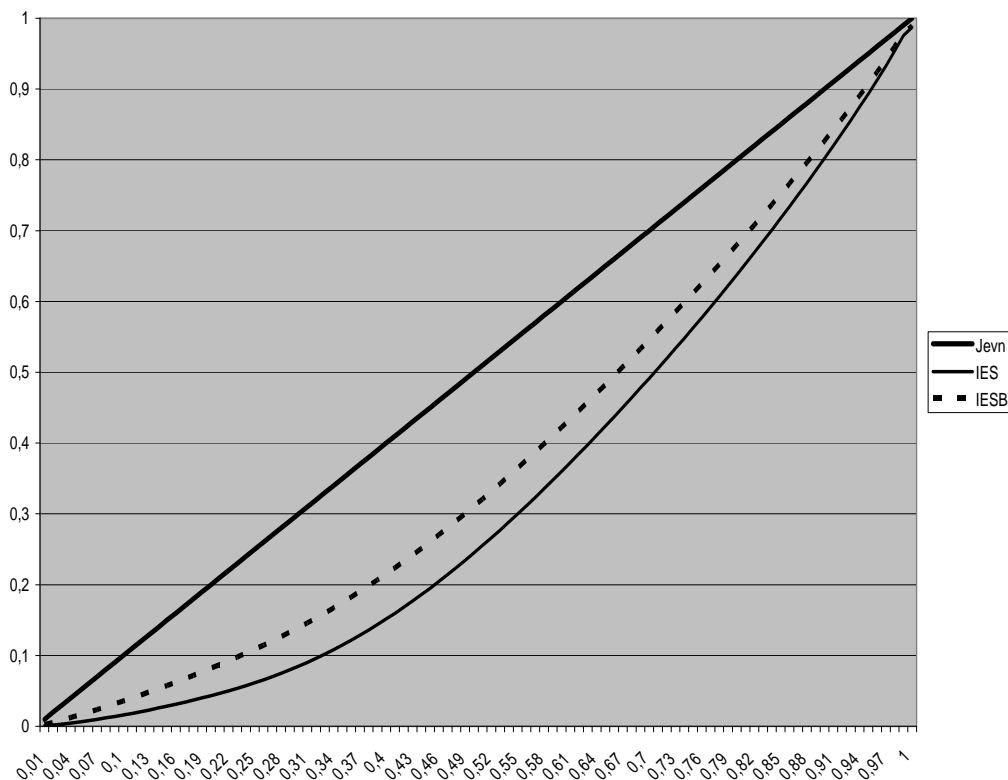
2.2 Andre barnefamilier

For noen barnefamilier er bostøtten et viktig tilskudd til inntekten. Det kan likevel argumenteres for at bostøtten er enda viktigere i retorikken rundt bostøtte og barnefamilier. I så måte skiller den norske bostøtten seg noe fra for eksempel den svenske, se Nordvik og Åhrén (2005). Det var i mai 2009 6.700 barnefamilier som fikk bostøtte. Dette har siden steget til litt i underkant av 10.000 familier, se Nordvik m.fl. (2011). Barnefamiliene med bostøtte hadde i gjennomsnitt boutgifter på 7.200 i måneden og fikk 2.770 kroner i bostøtte. I gjennomsnitt utgjorde bostøtten altså 38,4 prosent av boutgiftene.

De barnefamiliene som får bostøtte har svært lave inntekter. Den niende decilen i fordelingen av inntekt etter skatt (per forbruksenhet) for gruppen ligger faktisk like under 100.000 kroner. Gjennomsnittinntekten per forbruksenhet er 56.725. For barnefamilier inkluderer inntekt etter skatt barnetrygden. Husk at kategorien barnefamilie ikke inkluderer enslige forsørgere. Det vil nok måtte være ganske spesielle situasjoner bak så lave inntekter i familier med to voksne som er potensielle arbeidsmarkedsdeltakere eller trygdemottakere. En hypotese er at mange av disse er familier som (enda) ikke har etablert seg verken på arbeidsmarkedet eller i trygdesystemet. Det kan også være hushold som har ramlet ut av den 'registrerte økonomien', for eksempel i forlengelsen av en gjeldsordning. Vi kan spekulere, men mangler egentlig ordentlig kunnskap om hvem denne gruppen er. Dette kunnskapshullet bør tettes.

Vi beskriver inntektsfordelingen for denne gruppen med et Lorenz-diagram.

Figur 2.2.1 – Lorenz-kurver for Inntekt etter skatt (IES) og for inntekt etter skatt og bostøtte (IESB), Andre barnefamilier



Inntekten (inkludert barnetrygd) per forbruksenhet, etter skatt og bostøtte er klart jevnere fordelt enn inntekt etter skatt er. Det kan være at sosialhjelp forsterker denne utjevningende mekanismen enda mer. Vi ser videre at det er relativt stor spredning i inntektene per forbruksenhet etter skatt (inkludert barnetrygden) blant barnefamilier med så lave inntekter at de mottar bostøtte, dette bildet bekreftes når vi betrakter Gini-koeffisientene i tabellen 2.2.1 nedenfor.

Tabell 2.2.1 Gini-koeffisienter, Andre barnefamilier

	Gini ^a
Inntekt etter skatt	34,1
Inntekt etter skatt og bostøtte	25,4
Bostøtte	22,5
Boutgift	19,1

^a Se noten til tabell 2.1.1.

Både figuren og forholdet mellom de Gini-koeffisientene vi rapporterer i tabellen ovenfor bekrefter inntrykket av at bostøtten utjevner noen av de forskjellene som er internt i gruppen av barnefamilier som har svært lave (registrerte) inntekter. Vi går så over til å undersøke i hvilken grad bostøtten påvirker posisjonen til de barnefamiliene med til dels svært lave inntekter, relativt til andre. Dette gjør gjennom å betrakte fattigdomsgrenser og fattigdomsgap.

I forhold til de fattigdomsgrensene vi omtalte overfor kommer gruppen av barnefamilier med bostøtte ganske dårlig ut. Både før og etter bostøtte ligger alle de barnefamiliene som fikk bostøtte i mai 2009 under fattigdomsgrensen. Dette gjelder både for den lave F50- og for den høyere F60-grensen. Antakelig er det slik at bostøtten ikke virker like effektivt på store som på små hushold. Den relative behandlingen av store og små hushold ble noe, men ikke kraftig endret med reformen sommeren 2009.

Tabell 2.2.2 – Bostøtte og fattigdomsgap, F50 og F60.

	F50, i mill NOK	F60, i mill NOK
Fattigdomsgap før bostøtte	1.318	1.740
Fattigdomsgap etter bostøtte	1.095	1.517
Samlet bostøtte	223	223

I én forstand kan en si at tabell 2.2.1 viser at bostøtten i sin helhet går til å redusere fattigdomsgapet blant barnefamilier. Inntektsoverføringer til hushold som har inntekter godt under fattigdomsgrensen må med nødvendighet føre til en reduksjon av fattigdomsgapet. Størrelsen på fattigdomsgapet reduseres med hhv 17 prosent for F50-gapet og med 13 prosent for F60-gapet. Dette er for så vidt ikke en veldig imponerende potens.⁴

⁴ I en senere fase av prosjektet håper vi å kunne gjennomføre lignende analyser av bostøttens fordelingsmessige effektivitet og potens for barnefamilier med lav inntekt, også etter reformen. Her har vi valgt å gjøre analysen på data for mai 2009 fordi denne analysen inngår som en byggestein i en analyse av dynamikk og tregheter i husholdenes forløp som mottakere av bostøtte.

2.3 Andre støtteberettigede

Denne gruppen bestod tidligere i første rekke av hushold som på varig basis hadde sosialhjelp som hovedinntektskilde. Blant disse var det 17.352 hushold som mottok bostøtte i mai 2009. Etter reformen sommeren 2009, som tok bort husholdskravene i bostøtten har det kommet flere til i denne gruppen. Kriteriene før reformen kunne synes noe uklare, og i Nordvik m.fl. (2011) stilte vi spørsmål ved om noen kommuner allerede før 2009, praktiserte definisjonen av kravene for å falle inn under kategorien Andre støtteberettigede så pass liberalt at man nesten kan si at deler av reformen ble tatt ut på forskudd. I denne gruppen var gjennomsnittlig månedlig boutgift 4981 kroner, mens utbetalt bostøtte var 2.252 kroner i måneden. Bostøtten dekket altså i gjennomsnitt 45 prosent av boutgiftene.

Det første man merker seg når man betrakter inntektsfordelingen til gruppen andre støtteberettigede er at det ikke bare er svært mange med lave inntekter, men at mange har også en registrert ligningsinntekt som er lik null. I mai 2009 hadde nesten 20 prosent av disse husholdene null i inntekt, 16 prosent hadde en årlig registrert inntekt per forbruksenhet på mellom 1 og 10.000 kroner. Det henger sammen med designen til bostøtten. Bostøtten beregnes med bakgrunn i ligningsinntekten, og sosialhjelp inngår ikke i ligningsinntekten. Det å få sosialhjelp er et av kriteriene for å tilhøre denne gruppen bostøttemottakere. Samtidig er det også slik at de husholdene som står registrert med null i inntekt får beregnet bostøtte som om de hadde en inntekt lik en slags nedre grense i systemet. Vi illustrerer det med et eksempel:

*Alle hushold må dekke en egenandel av sin boutgifter. Fram til den progressive økningen av egenandelen var egenandelen (i mai 2009) lik 15,6 prosent av inntekten. Om en enslig bostøttesøker hadde en inntekt på mindre enn 82.000 NOK må hun selv dekke **den minste egenandelen** som er lik 15,6 prosent av 82.000 NOK. Tilsvarende grenser finnes også for andre husholdsstørrelser i systemet.*

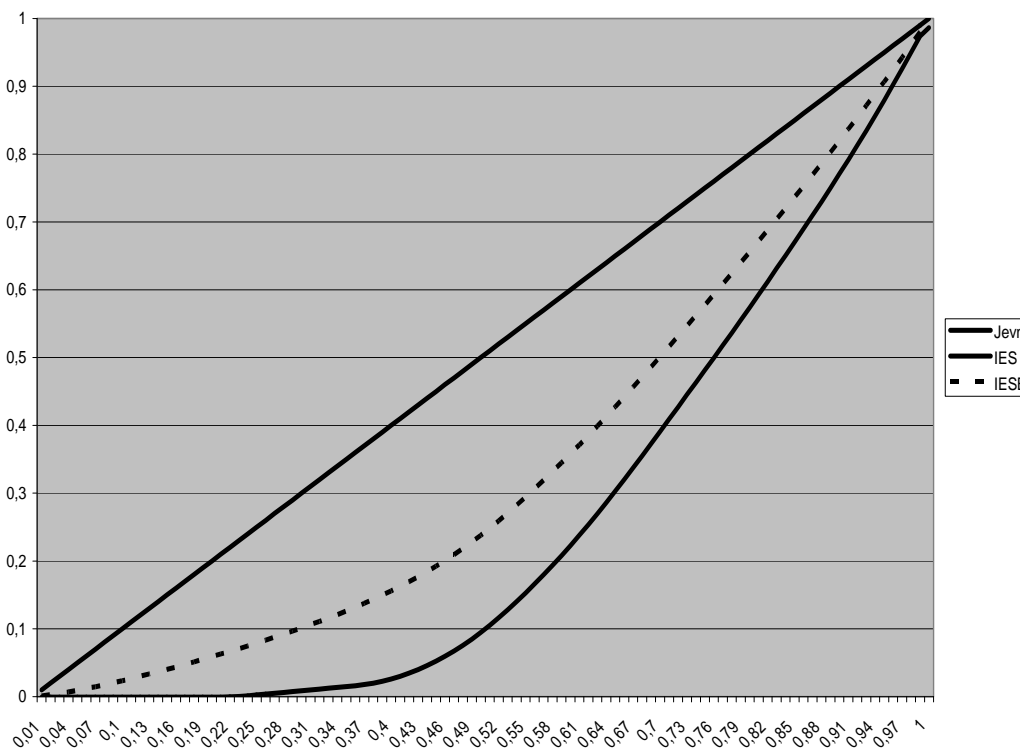
Med ingen (eller svært lave) registrerte inntekter er det ikke så overraskende at svært mange har en negativ inntekt etter skatt og boutgifter. Dette dreier seg om nesten 50 prosent, medianen er på i underkant av 500 kroner i året. Videre har så mange som 41 prosent en

inntekt etter skatt, boutgifter og **bostøtte** på mindre enn null. For disse gruppene med ligningsinntekt i nærheten av null spiller selvfølgelig bostøtten en rolle for velferd og levekår. Likevel, utmåling av sosialhjelp avkortes (nesten eller helt) krone for krone mot utbetalt bostøtte. Bostøtten til denne gruppen kan derfor være enda viktigere for kommunene enn den er for mottakerne selv.

Sosialhjelpen er en viktig inntektskomponent for mange i gruppen Andre støtteberettigede, men som kjent har vi ikke data om utbetalt sosialhjelp. Det er av begrenset interesse å beskrive inntektsfordelingen i en gruppe, der kriteriet for å være med er at bare en (liten del) av inntektene er observerbare for oss. Vi gir likevel noen tall og illustrasjoner for å beskrive fordelingene. Disse må imidlertid tolkes svært forsiktig.

Mest som en kuriositet viser vi i figur 2.3.1 et Lorenz-diagram for fordelingen av Inntekt (eksklusive sosialhjelp) etter skatt (IES) og for inntekt etter skatt og bostøtte (IESB). Diagonale representerer en hypotetisk og helt jevn fordeling.

Figur 2.3.1 – Lorenz-kurver for Inntekt etter skatt og for inntekt etter skatt og bostøtte, Øvrige støtteberettigede



Fordelingen av inntekt per forbruksenhet etter skatt er ganske skjev og mange står med null i registrert inntekt, dette gir en Gini-koeffisient på hele 49,2 prosent. Bostøtten virker klart utjevne, når den trekkes inn synker Gini-koeffisienten med 16,4 prosentpoeng til 32,4 prosent. Av figuren ser vi for øvrig at fordelingen av inntekt etter skatt og bostøtte også Lorenz-dominerer inntekt etter skatt – alt målt per forbruksenhet.

I fordelinger hvor det er svært mange negative verdier gir det ikke mening å beregne Gini-indeks direkte⁵, og vi rapporterer derfor ikke slike for fordelingene av inntekt etter skatt og bostøtte, og heller for fordelingen av inntekt etter skatt, bostøtte og bostøtte. Gini-koeffisientene for fordelingene av hhv bostøtte og utbetalt bostøtte var på 17,0 og 23,1 prosent. Merk at disse to siste fordelingene ikke er korrigert for antall forbruksenheter i husholdet.

Med basis i de begrensede inntektsobservasjonene vi har og noen ganske sterke antakelser kan vi så illustrere bostøttens betydning for fattigdom og fattigdomsgap for søkergruppen Andre støtteberettigede. Dette gjør vi ved å bruke de samme fattigdomsgrensene som dem som ble introdusert i avsnittet om Enslige forsørgere.

Av alle hushold fra søkergruppa Andre støtteberettigede hadde et ganske stort flertall på 89 prosent (dvs. 15.450 hushold), inntekter under den laveste fattigdomsgrensen F50 (på 144.500 kroner per forbruksenhet). Hadde de ikke hatt bostøtte ville andelen under fattigdomsgrensen F50 vært på 98,5 prosent. Betraktes den høye fattigdomsgrensen F60, på 173.400 kroner per forbruksenhet, ser vi faktisk at alle bostøttemottakere hadde inntekter under fattigdomsgrensen – både med og uten å regne inn bostøtten. Her må huske på at de inntektene vi betrakter er inntekter eksklusive sosialhjelp, og det for en gruppe som er selektert slik at sosialhjelpen er en viktig inntektskilde. Tallene er ikke uinteressante, men må ikke overfortolkes.

Fattigdomsgap før og etter bostøtte rapporteres i tabellen 2.3.1. Også her er vi, på grunn av dataene, henvist til å betrakte fattigdomsgap før sosialhjelp.

⁵ Selvfølgelig kunne vi ha håndtert dette ved å redefinere nullpunktet. Dette ville bare ha gitt oss et mål uten spesielt tydelig og intuitiv tolkning så vi ser ikke noe poeng i å gjøre det.

Tabell 2.3.1 – Bostøtte og fattigdomsgap, F50 og F60.

	F50, i mill NOK	F60, i mill NOK
Fattigdomsgap før bostøtte	1.550	2.069
Fattigdomsgap etter bostøtte	1.096	1.601
Samlet bostøtte	469	469

Tallenes tale er klar. Fattigdomsgapene er betydelige både før og etter bostøtte og for begge de to fattigdomsgrensene. Tilnærmet all bostøtte går inn og reduserer fattigdomsgapet. Igjen mye av denne bostøtten reduserer ikke hever inntektene til mottakerne, men heller at kommunenes sosialhjelpsutbetalinger blir redusert. Uansett er det en essens at bostøtten treffer ei gruppe med virkelig lave inntekter.

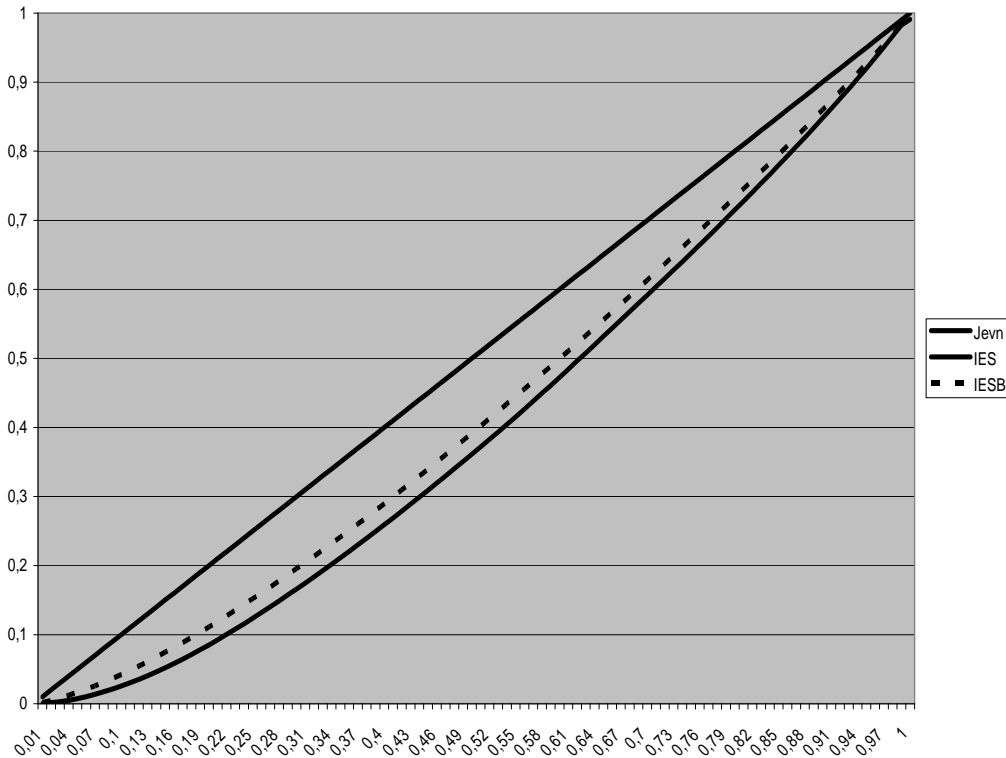
2.4 Øvrige pensjonister

Gruppen Øvrige pensjonister er ikke spesielt stor, i mai 2009 var det litt mindre enn 1.100 hushold fra denne søkergruppen som mottok bostøtte. Her finner vi folk under attføring, kanskje noen med etterlatte pensjon og ingen andre personlige trygder. Har man en etterlattepensjon i tillegg til for eksempel alders- eller uføretrygd blir man klassifisert som alders- eller uførepensjonist i bostøttesystemet.

De trygdeytelsene som kvalifiserer mottakerne til å regnes til søkergruppen Øvrige pensjonister er ganske varierte. Det er derfor ingen stor overraskelse at det er relativt stor spredning i inntektene i denne gruppen av bostøttemottakere. For eksempel har 15 prosent av dem en inntekt per forbruksenhet etter skatt på mindre enn 50.000 kroner. Gjennomsnittlig månedlig bostøtte og boutgift er hhv 2.375 og 6.440 kroner. I gjennomsnitt dekker bostøtten 36,9 prosent av boutgiftene for gruppen øvrige pensjonister.

Lorenz-kurver for utvalgte serier vises i figur 2.4.1.

Figur 2.4.1 – Lorenz-kurver for Inntekt etter skatt og for inntekt etter skatt og bostøtte, Øvrige pensjonister



Mye av den samme informasjonen presenteres ved hjelp av Gini-koeffisienter. På samme måte som når det gjaldt søker gruppen Andre støtteberettigede er det for mange som har negative inntekter etter skatt og boutgifter og etter skatt, boutgifter og bostøtte til at Gini-koeffisientene blir intuitivt tolkbare.

Tabell 2.4.1 Gini-koeffisienter, Øvrige pensjonister

	Gini ^a
Inntekt etter skatt	20,0
Inntekt etter skatt og bostøtte	15,7
Bostøtte	27,2
Boutgift	20,1

^a Se noten til tabell 2.1.1.

I en gruppe som er selektert ut fra et inntektskriterium (bostøttens inntektsgrenser) er en Gini-koeffisient på 20,0 ganske mye – i alle fall i en norsk sammenheng. Til sammenligning var

Gini-koeffisienten for inntekt etter skatt for enslige alderspensjonister bare 5,1 prosent⁶. Denne forskjellen har sin forklaring i den store heterogeniteten i trygdeytelsene som fungerer som inngangsbillett til denne gruppa. Når bostøtten trekkes inn reduseres Gini'en med 21,5 prosent til 15,7. Bostøtten har altså, også her, en klar internt utjevneende effekt. Blant de enslige alderspensjonistene med bostøtte var reduksjonen 13,7 prosent.

Tabellen viser oss enda en gang at det er mer variasjon i bostøtteutbetalingene enn i boutgiftene.

Bare 8 prosent i søkergruppen har en inntekt som er høyere enn den laveste fattigdomsgrensen F50, selv etter at bostøtten er tatt med i beregningene. Trekket bostøtten ut ligger alle under denne grensen. Det er såpass få hushold i denne gruppen at det ikke er noe poeng i å relatere den til samlet antall under fattigdomsgrensen i Norge. Som i søkergruppen Øvrige støtteberettigede er det ingen som har inntekter over den høyeste fattigdomsgrensen F60, verken med eller uten bostøtte.

Tabell 2.4.2 – Bostøtte og fattigdomsgap, F50 og F60.

	F50, i mill NOK	F60, i mill NOK
Fattigdomsgap før bostøtte	94,2	137,9
Fattigdomsgap etter bostøtte	63,8	106,9
Samlet bostøtte	31,1	31,1

Bostøtten til Øvrige pensjonister synes også å være målrettet i den betydning at det aller meste av bostøtten går inn i fattigdomsgapet. Tabell 2.4.2 viser oss også at bostøtten har en viss potens. Den reduserer fattigdomsgapet, den eliminerer det imidlertid ikke. Også her må vi minne om at vi betrakter inntektsfordelingene eksklusive eventuell sosialhjelp. Mange av husholdene i denne gruppen har så lave inntekter at det er rimelig å anta at mange av dem har supplerende sosialhjelp – kanskje også i ganske betydelig grad. Det igjen betyr at bostøtten

⁶ Merk for øvrig at beregningen av Gini-koeffisienten for de enslige alderspensjonistene med bostøtte ble gjort på et litt annet tidspunkt.

kanskje går til erstatning for sosialhjelp heller enn at den er en ren netto tilvekst i målgruppens disponible inntekt.

Litteratur

Atkinson, AB (1998), *Powerty in Europe*, Blackwell Oxford UK

Bergh, Andreas (2005), 'On the Counterfactual Problem of Welfare State Research: How Can We Measure Redistribution?', *European Sociological Review*, 21 (4), 345-357

Bojer, H (2003), *Distributional Justice – Theory and Measurement*, Routhledge, London and New York

Grødem AS (2010a), 'Barn og barnefamilier' Kap 15 I AH Bay, A Hatland, T Hellevik C Koren red (2010), *De norske trygdene, Framvekst, forvaltning og fordeling*, 2. utg Gyldendal Akademiske

Grødem AS (2010b), 'Enslige forsørgere, enker og enkemenn' Kap 15 I AH Bay, A Hatland, T Hellevik C Koren red (2010), *De norske trygdene, Framvekst, forvaltning og fordeling*, 2. utg Gyldendal Akademiske

Nordvik, V. and P. Åhrén (2005), 'The Duration of Housing Allowance Claims and Labour Market Disincentives: The Norwegian Case' *European Journal of Housing Policy*, 5 (2), 131-147.

Nordvik, V, IL Skog Hansen, C Koren og B Lescher-Nuland (2011), *Den norske bostøtten – Effekter av en reform*, Nova Rapport 2/2011

Shroder, M. (2002). Does housing assistance perversely affect self-sufficiency? A review essay. *Journal of Housing Economics* 11: 381-417.

Stortingsproposisjon 11 (2008-2009), Ei Styrkt bustøtte