

Fordelingsvirkninger av bostøtte til alderspensjonister

Viggo Nordvik
NOVA

14. desember, 2011

Introduksjon

Helt siden bostøtten ble introdusert har målsetningen med ordningen vært tredelt. Bostøtten skal både bidra til at økonomisk svake hushold velger bedre boforhold enn det de ellers ville ha gjort, til at folk kan beholde sin bolig ved bortfall av inntekt eller økninger i boutgiftene og til å utjevne forskjeller i inntektene. I dette notatet skal vi undersøke hvordan bostøtten påvirker fordelingen av inntekt blant pensjonister. Vi avgrenser oss altså fra de store fordelingspolitiske problemstillingene knyttet til hvordan inntektene i samfunnet fordeles mellom yrkesaktive og pensjonister.

Tidligere hadde man en spesiell bostøtteordning for pensjonister, nemlig botilskuddet. Mot slutten av 1990-tallet ble botilskuddet for pensjonister med høye boutgifter slått sammen med den ordinære bostøtten. En av de eksplisitte målsetningene med botilskuddsordningen var å utjevne forskjeller mellom grupper av pensjonister i inntekt etter boutgift og skatt. Spesielt de forskjellene som kunne tilbakeføres til variasjoner i boutgiftene. Leietakere i storbyene ble regnet som å være spesielt utsatte når inntektene falt som følge av pensjonering. Vi skal i analysene våre ha et fokus på denne gruppen. I Nordvik m.fl (2011) argumenterte vi for at virkningen på inntektsfordelingen har blitt en stadig viktigere begrunnelse for bostøtten og en stadig mer sentral del av den politiske retorikken rundt ordningen. Dette har gått sammen med at bostøtten mer og mer betraktes som en del av velferdspolitikken.

I dette notatet kan vi i liten grad bygge direkte på den internasjonale forskningslitteraturen. Selv om det finnes mange studier av inntektsfordeling og hvordan skatter og sosialpolitikken virkemidler påvirker inntektsfordelingen, så er det ikke mange som tar opp bostøtten, og dens rolle i inntektsomfordelingen. Gibbs og Kemp (1993) sier dette på denne måte: Compared with other aspects of social security, there has been relatively little discussion of Housing Benefit in the redistribution of income (p. 93). Gibbs og Kems observasjon fra tilbake i 1991 er faktisk fremdeles ganske dekkende. Et søk på ISI web of science på søkeordene housing allowances og income distribution gir ikke mange treff. En annen indikasjon er at Gibbs og Kemp (1993) artikkelen i ganske liten grad er referert senere.

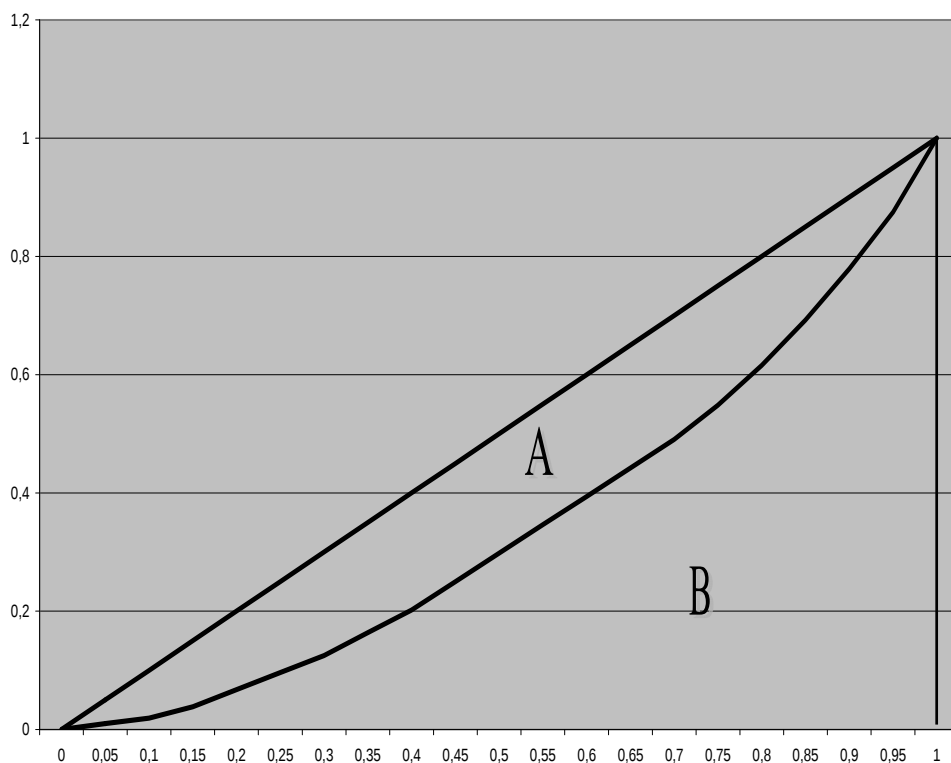
2. Studier av inntektsfordeling – begreper og tilnærminger

Det finnes etter hvert mange studier av inntektsfordeling, både internasjonalt og for Norge. Ofte(st) er det slik at vi er interessert i inntektsfordelingen fordi vi er interessert i hvordan levekårene i sin allmennhet er fordelt. Mange (kanskje til og med de fleste) oppfatter økt likhet som et gode i seg selv. Denne interessen blir noe ganger koblet mot politisk stabilitet – et ønske om å opprettholde politisk stabilitet. For mange handler nok positive holdninger til omfordeling om deres oppfatninger av rettferdighet og preferanser over hvilket samfunn man ønsker. De siste årene har det også blitt en del oppmerksomhet rundt mulige sammenhenger mellom en jevn inntektsfordeling og økonomisk effektivitet og vekst, se for eksempel Wilkinson and Pickett (2009) og den offentlige diskusjonen denne har skapt.

Når man skal beskrive en inntektsfordeling må man komprimere informasjon om et stort antall personer eller hushold til ett eller kanskje bare noen få mål. Beskrivelser av inntektsfordelingen blir en form for datareduksjon der man abstraherer bort mye relevant informasjon for å få oversikt. Ulikhet er heller ikke et enkelt og entydig fenomen som kun kan beskrives på én verdinøytral måte. Hvordan vi beskriver ulikhet farges av våre oppfatninger og holdninger til ulikhet. Det er derfor utviklet mange mål for å beskrive både inntektsfordelinger og ulikhet. Vi skal ikke gå gjennom alle dem her, men bare kort omtale noen av dem som vi kommer til å bruke i den empiriske gjennomgangen av bostøtte og fordeling blant alderspensjonister. For en beskrivelse og en mer utfyllende drøfting av andre mål, se for eksempel Bojer (2003) og Atkinson (1998).

Ginikoeffisienten er et ofte brukt mål på inntektsulikhet. For å beskrive Gini-koeffisienten er det hensiktsmessig å ta utgangspunkt i Lorenzkurver. En Lorenzkurve plotter sammenhengen mellom andel av befolkningen og andelen av inntekten de n prosentene av befolkningen med de laveste inntektene har. Dette illustrerer vi i figur 1.

Figur 1 – Definisjon av Gini-koeffisienten og Lorenz-kurver, en illustrasjon



Langs den vertikale Y-aksen måler vi andelen av de samlede inntektene i populasjonen, og langs den horisontale X-aksen måler vi andelen av befolkningen. Når Lorenz-kurvene konstrueres ordnes populasjonen fra laveste til høyeste inntekt. Begge kurvene er Lorenz-kurver. Den øverste kurven (diagonalen) representerer en inntektsfordeling helt uten inntektsulikhet – alle medlemmer i populasjonen har samme inntekt. Den nedre kurven er en Lorenz-kurve med en viss inntektsulikhet. Den er tegnet slik at de 50 prosentene med de laveste inntektene har 29 prosent av de samlede inntektene. Merk at en Lorenz-kurve aldri kan ligge over eller krysse diagonalen.

Litt intuitivt og upresist kan en si at jo lengre fra diagonalen Lorenz-kurve for en populasjon ligger, jo mer inntektsulikhet er det i populasjonen. Denne intuisjonen utnyttes i definisjonen av Gini-koeffisienten G :

$$(1) \quad G = \frac{A}{A + B}$$

(1) er Gini-koeffisienten for den populasjonen som gir den nedre Lorenz-kurven i figuren 1, og A og B betegner arealene hhv mellom diagonalen og Lorenz-kurven og under Lorenz-kurven. Ettersom arealet til den trekanten som avgrenses av diagonalen (A+B) per definisjon er lik 0,5 kan vi skrive Gini-koeffisienten som:

$$(1b) \quad G = 2A$$

Når man betrakter definisjonen av Gini-koeffisienten ser man at dens størrelse varierer mellom 0 og 1. Om alle har identisk lik inntekt blir mengden A i figuren tom og G blir lik null. Når all inntekt i samfunnet konsentreres på én hånd konvergerer G mot en.

Det kan vises at G vil være lik halvparten av den forventede relative inntektsforskjellen mellom to tilfeldig trukne personer i populasjonen.¹ Selv om Gini-koeffisienten er et ofte brukt, informativt og intuitivt godt mål på inntektsulikhet er det viktig å huske at det ikke er et uttømmende mål. Det blir feil å sette likhetstegn mellom Gini-koeffisienten og ulikheten i samfunnet. I den offentlige debatten kan en for eksempel høre at G har steget med 5 prosent, altså har ulikheten steget med 5 prosent. Et slikt utsagn gir ikke mening uten veldig nøyaktige presiseringer av hva man mener. Det kan tenkes tilfeller hvor det er rimelig å si at ulikheten har sunket, men hvor Gini-koeffisienten faktisk stiger. Bojer (2003: s.100) viser at eksempel på en situasjon hvor G og andre rimelige ulikhetsmål beveger seg i forskjellig retning. Vi kommer i dette notatet derfor til å bruke litt ulike mål for å beskrive inntektsfordeling og grader av ulikhet i dem.

Når vi bruker Gini'en som en komponent i våre beskrivelser av hvordan bostøtten virker inn på inntektsfordelingen for alderspensjonister er det på sin plass å advare mot en vanlig feiltolkning av den. Ofte påstås det at G er den andelen av inntekten i samfunnet som må omfordeles for å oppnå en helt lik fordeling av inntektene. Selv om dette er feil finner man påstanden flere steder. Eksempelvis står det i tabellvedlegget til en artikkel i Samfunnsspeilet (Grini og Hungnes Lien, 2011), at: *Gini-koeffisienten er et summarisk mål på inntektsulikhet. Størrelsen på koeffisienten representerer den andelen av totalinntekten som må fordeles for å få full likhet.* Det er derfor viktig å være oppmerksomme på begrensinger i bruken av Gini-koeffisienter og noen mulige tolkningsproblemer.

¹ Det er viktig å huske at Gini-koeffisienten er et rent deskriptivt mål for egenskapene til en empirisk statistisk fordeling. Den tar ikke hensyn til hvorvidt en omfordeling av inntektene i seg selv vil påvirke størrelsen på de samlede inntektene.

En interessant fortolkning som også gir intuisjon til nivået på Gini-koeffisienten er gitt at West Pedersen (1999). La den relative differansen mellom Gini-koeffisienten til to inntektsfordelinger være definert som $d=(g_2-g_1/g_2)$. Den relative differansen d vil da være lik den skattesatsen som må settes i en spesiell omfordelingspolitikk, som vi beskriver i punktene a) og b):

- a) Tenk at en ønsker å redusere ulikheten slik at en går fra en inntektsfordeling med en Gini-koeffisient på g_2 til en inntektsfordeling med Gini-koeffisient g_1 .
- b) Denne omfordelingen skal gjøres ved å sette en flat og uniform skattesats på alle individer i populasjonen. Alle individer betaler altså inn *samme andel* av inntekten sin. Den skatteinntekten en oppnår på denne måten, deles så ut med et likt *kronebeløp* til hvert individ.

d er altså den uniforme skattesatsen som må innføres om en skal nå målene formulert i a). Et interessant spesialtilfelle finner vi når $g_1=0$, dvs. at den tilfører en fullstendig lik inntektsfordeling. Da er den relative differansen d lik $g_2/g_2 = 1$, og vi ser at den uniforme skattesatsen som må innføres for å oppnå en helt lik fordeling om virkemiddelsettet i omfordelingspolitikken ikke inneholder noen andre elementer enn dem som er beskrevet i b) overfor er lik 100 prosent!

Vi vil også bruke mål for fattigdom og fattigdomsgap blant alderspensjonister i analysene våre. Resultatene av disse analysene ses i forhold til fattigdomsgrenser på både 50 og 60 prosent av medianen. I og med at de aller fleste alderspensjonister med bostøtte faktisk er enslige (nesten 99,5 prosent) blir valget av ekvivalensskalaer relativt uinteressant. Likevel: i den grad vi sammenligner på tvers av husholdsstørrelser vil vi bruke den såkalte EU-skalaen når vi regner inntekt per forbruksenhet. EU-skalaen gir en vekt på 1 til den første voksne i husholdet, 0,5 for den neste voksne og 0,3 for hvert barn.

Før vi går løs på analysene av bostøtte og inntektsfordeling for alderspensjonister presenterer vi noen grove tall og illustrasjoner over aspekter ved inntektsfordelingen i Norge. Dette bygger ikke på egne dataanalyser, men på informasjon som vi henter rett ut av SSBs statistikkbank. I skrivende stund (sent høsten 2011) er inntektsdata fra 2009 de nyeste som er

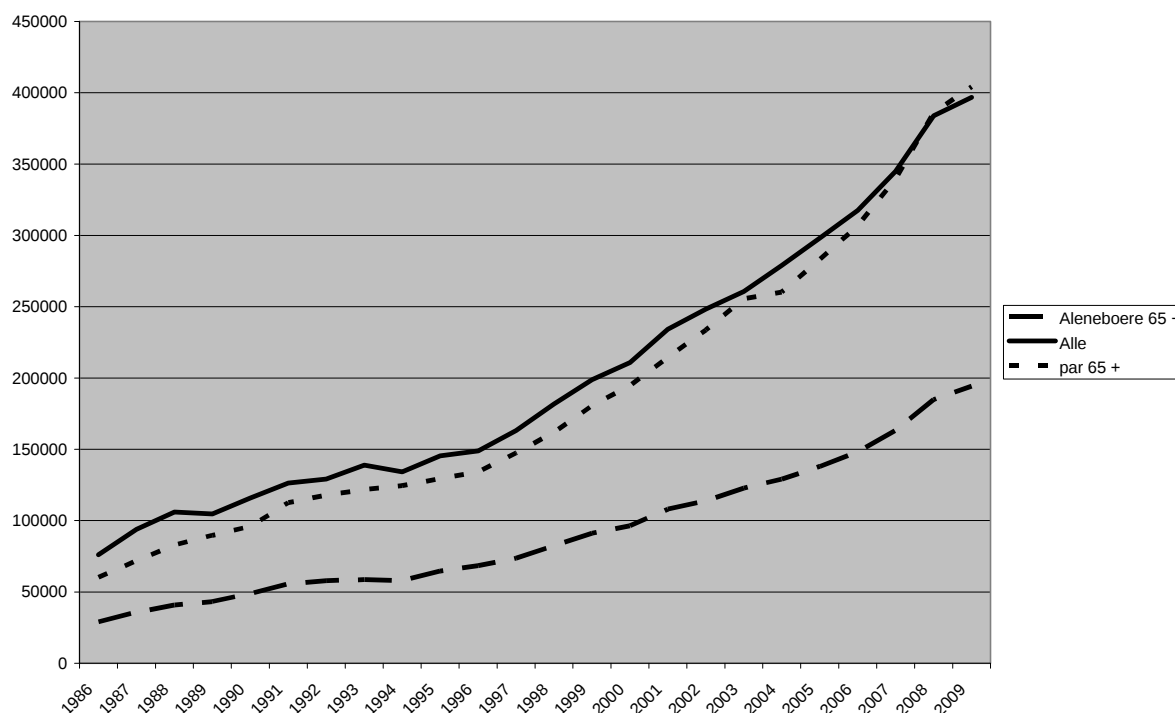
tilgjengelige hos SSB, det meste av våre analyser baserer seg derfor på 2009-inntekter. De tallene vi henter ut fra Statistikkbanken er basert på mikrodata, vi har imidlertid ikke selv hatt anledning til å gjøre egne analyser av disse mikrodataene. Dette gir noe mindre fleksible analyser. Noen generelle opplysninger presenteres først, deretter legger vi vekt på å beskrive inntektsfordelingen for alderspensjonister.

Den norske inntektsfordelingen

Den norske inntektsfordelingen preges av at vi har et høyt velstands- og inntektsnivå. Over de siste 40-50 årene har inntektene også steget betydelig. I henhold til mange internasjonale sammenligninger har vi også en relativ lav grad av ulikhet i inntektsfordelingen, se Fritzell, Bäckman og Ritakallio (2011). Den primære interessen i arbeidet vårt, ligger i situasjonen for alderspensjonister som har så lave inntekter at de kvalifiserer for bostøtte. I beskrivelsene av inntektsfordelingen legger vi derfor størst vekt på mål som forteller oss noe om de lavere delene av inntektsfordelingen.

Utviklingen i median inntektene for alle hushold og for eldre enslige og par (i faste 2009-kroner) over perioden fra 1986 til 2009 illustreres i figur 2. Merk at figuren rapporterer utviklingen i samlet husholdsinntekt etter skatt, Inntektstallene er ikke korrigert for variasjoner i husholdsstørrelse.

Figur 2 – Utviklingen av median inntekt etter skatt

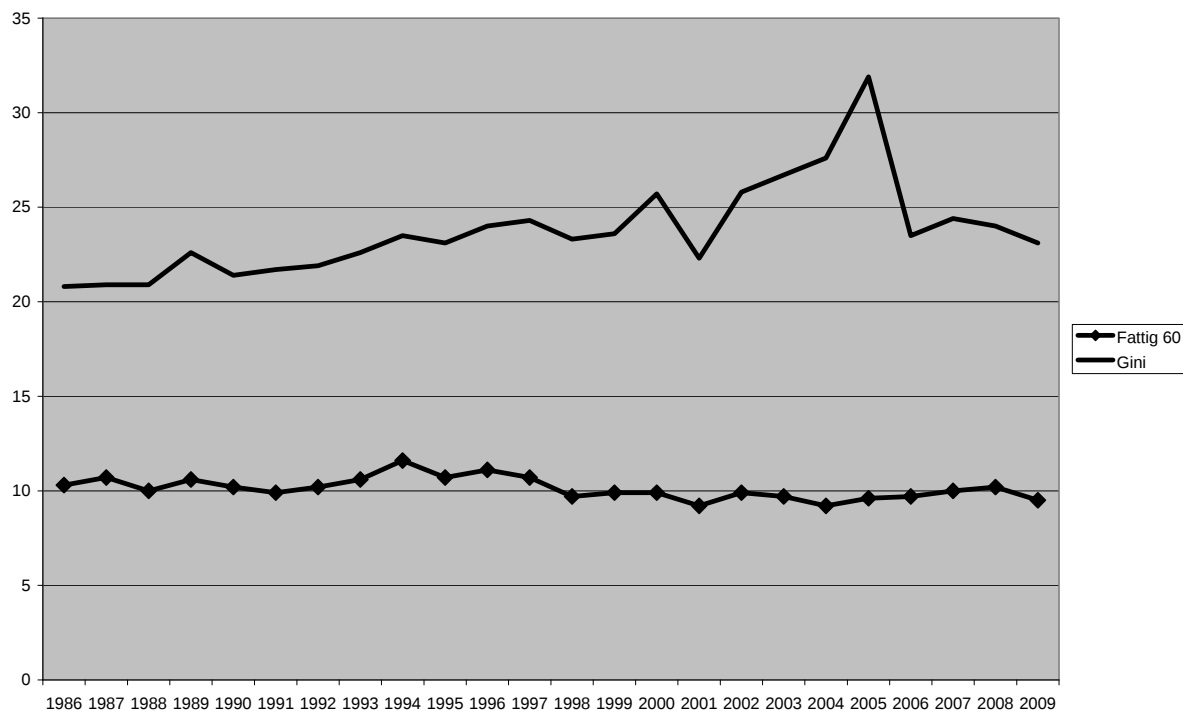


Visuell inspeksjon av figur 2 svekker ikke påstanden om at vi har vært gjennom en lang periode med betydelig inntektsvekst. Hushold med medlemmer over 65 har hatt noe sterkere vekst enn veksten for *Alle*. Dette gjelder i aller størst grad for de enslige. Mye av dette har nok sammenheng at nye kohorter av eldre har høyere opptjening av både folketrygdpensjon og av tjenestepensjon. Økt opptjening i kohortene handler både om en generell utvikling i retning av at nye pensjonister har lengre opptjeningstid (etter 1968) og om at yrkesaktiviteten over livsløpet har vært høyere blant dem som nå går ut i pensjon enn blant dem som gikk ut for 10 og 20 år siden, spesielt blant kvinner. Utviklingen i retning av at en stadig økende andel av de eldre har en pensjonsopptjening som gjør at de ikke faller inn under bostøttens inntektsgrenser, kan forventes å vedvare framover. Kanskje er bostøtte på vei fra å være en ordning som treffer store deler av kohortene av eldre til å bli et mer marginalt fenomen, se også Nordvik m.fl. (2011).

I den offentlige debatten har man de senere år hørt utsagn om at ulikheten i Norge øker. Figur 3 viser et bilde av hvordan andelen av befolkningen som bor i hushold med en inntekt per forbruksenhet på mindre enn 60 prosent av medianinntekten har utviklet seg over tid. Seksti

prosent av medianinntekten brukes ofte som en fattigdomsgrense). I samme diagram viser vi Gini-koeffisienten for inntekt per forbruksenhet – etter skatt.

Figur 3 – Fattigdom og Gini-koeffisienten 1986-2009, Norge



Det gir selvfølgelig ikke spesielt god mening å sammenligne nivået for Gini-koeffisienten og fattigdomsraten direkte. En kan jo derfor spørre seg hvorfor disse to tidsseriene presenteres i en og samme figur: Selv om det ikke gir mening å sammenligne nivåene på fattigdomsrater og Gini-koeffisienter er det av interesse å bruke en figurbetraktning for å se om det er noen felles mønster i endringer over tid.

Andelen av norske hushold som har en inntekt etter skatt, per forbruksenhet, på mindre enn 60 prosent av medianen har ligget på om lag 10 prosent hele perioden. Den sist observerte perioden (2009) har en av de laveste verdiene på andelen fattige som er observert i perioden 1986-2009 med 9,5 prosent. Om dette er uttrykk for en trend eller om det bare er krusinger i tidsserien gjengstår å se.

Det synes ikke å være noen endringer av betydning over tid av forholdet mellom Gini-koeffisienten og andelen av befolkningen som ligger under fattigdomsgrensen. Over tid gir figuren 3 et bilde av en Gini-koeffisient som trender svakt oppover. Inntrykket av en sterkt

stigende trend i ulikheten var nok mye sterkere for fem til seks år siden. Gjennom de siste par årene har Gini-koeffisienten sunket fra 0,244 i 2007 til 0,231 i 2009 som er det siste året vi har oppdatert inntektsstatistikk for.² Det betyr at i 2009 var den gjennomsnittlige forskjellen i inntekt per forbruksenhet mellom norske hushold 46,2 prosent av gjennomsnittsinntekten. Dette var en reduksjon på 5,3 prosent, eller 2,6 prosentpoeng over to år. Uansett må man si at figuren ikke gir grunnlag for sterke påstander om økt ulikhet.

Vi kan også nevne to andre mål for ulikhet som brukes av ulike analytikere og som publiseres regelmessig av Statistisk sentralbyrå: P90/P10, det vil si 9.decil i inntektsfordelingen dividert med første decil. Fra 1986 fram til 2009 har denne indikatoren hatt en oppsiktsvekkende stabilitet, den har ligget på 2,6 +/- 0,1 gjennom hele den aktuelle perioden. Et annet mål som brukes er S80/S20: dette er den samlede inntekten opptjent av de som ligger i de to øverste decilene dividert med summen av inntektene til dem som ligger i de to nederste decilene. Denne har gått fra verdien 3,5 til 3,3 fra 2007 til 2009.

Forekomsten av fattigdom varierer i betydelig grad mellom husholdstyper. I tabell 1 viser vi hvordan fattigdommen i den nære fortiden var innen tre grupper som er interessante i vår sammenheng.

Tabell 1 – Fattigdomsrater basert på 50 og 60 prosent av medianinntekten

	EU50			EU60		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009
Alderspensjonister	6,2	4,9	3,5	18,7	17,5	15,1
Uførepensjonister	5,3	5,2	4,3	15,5	16,1	13,2
Aleneboende 67 år og mer	13,3	10,3	6,9	38,3	36,9	32,9

Forkortelsen EU50 står for 50 produsent av median husholdsinntekt per forbruksenhet – etter skatt. Antall forbruksenheter er beregnet ved hjelp av den såkalte EU-skalaen. Grensen EU60 er definert på en tilsvarende måte, ved 60 prosent av medianinntekten. Denne fattigdomsgrensen ligger altså høyer enn EU50.

Med ett unntak er det for begge fattigdomsgrensene en monoton nedgang i andelen fattige innen alle de tre gruppene, over den relativt korte tidsperioden som dekkes av tabell 1.

² Går man mer enn 25 år tilbake i tid ser vi at Gini-koeffisienten for inntekt etter skatt 0,208, mens den på sitt høyeste i 2005 var 0,319.

Unntaket er en liten oppgang i andelen uførepensjonister med inntekt under fattigdomsgrensen i 2008. I 2007 hadde 38,7 prosent av aleneboende på 67 år eller mer inntekter som plasserte dem under fattigdomsgrensen (EU60), denne andelen hadde falt med 14,1 prosent (5,4 prosentpoeng) i 2009. Nedgangen er betydelig, men nivået er fremdeles høyt. Om lag hver tredje enslige over 67 år har en inntekt etter skatt på mindre enn 60 prosent av medianinntekten. Den store forskjellen i fattighedsratene blant aleneboende eldre når vi bruker F60 og F50 kommer av at minstepensjonen ligger mellom disse to grensene.

Det absolutte antallet enslige på 67 år eller mer som hadde inntekt under EU60-grensen, var i 2009 77.850 personer. Reduksjonen fra 2007 var på 12.700 personer.

Vi går så videre med å beskrive inntektsfordelingen separat for eldre par og enslige. Dette gjør vi ved å vise hvor mange som faller inn under ulike inntektsintervaller. Her bruker vi tall for inntekter før skatt. Dette gjør vi fordi disse opplysningene er lett tilgjengelige. Når vi presenterer inntektsfordelingstall for enslige og par hver for seg er det ikke noe stort poeng i å bruke ekvivalensskalaer til å veie sammen informasjon om hushold av ulike størrelser. Er en interessert i sammenligninger mellom de to gruppene kan en rett og slett justere inntektsgrensene for par med en faktor lik 1/1,5 - (de aller fleste par over 67 år har ikke noen hjemmeboende barn).

Tabell 2 – Andeler i utvalgte inntektsgrupper

Inntekt i alt	Alene 67 +			Par 67 +		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009
Under 200 000 kr	52	43	41	1	1	1
200 000 - 299 999 kr	31	34	36	12	7	5
300 000 - 399 999 kr	11	14	14	29	25	24
400 000 - 499 999 kr	4	5	5	23	25	25
500 000 - 749 999 kr	2	3	3	25	30	32
750 000 – 999 999 kr	0	1	1	6	7	8
1 000 000 kr og over	1	0	0	4	5	5
Antall hushold	236.442	235.652	236.650	165.409	167.940	172.648

Siden inflasjonen i denne perioden var ganske lav, ser vi på nominelle inntekter. Vi ser at selv om det finnes noen eldre hushold med høye inntekter ligger de fleste relativt lavt. Blant de enslige har om lag 80 prosent mindre enn 300.000 kroner i inntekt. Skattesystemet utjevner noe av forskjellene mellom pensjonister og andre. På grunn av skattebegrensingsreglene

betaler de aller fleste pensjonister med lav inntekt (nesten) ingen skatt. Over den korte periode fra 2007 ser en markert flytting av enslige eldre fra det laveste til det nest-laveste inntektsintervallet. I første rekke som følge av grunnbeløpsøkning og et generelt økende nivå på tilleggspensjoner. Det må dog tillegges at en del av det som framstår som endringer kan være at små endringer i inntektene har ført mange over de nominelt faste intervallgrensene.

Et annet trekk vi merker oss er at det er ganske liten spredning i de eldres inntekter. Dette kommer vi noe tilbake til når vi går inn på mer detaljerte beskrivelser av inntektsfordelingene til alderspensjonister med bostøtte.

Bostøtte og fordeling - alderspensjonister

Når vi nå går over til å studere hvordan bostøtten til alderspensjonister påvirker inntektsfordelingen går vi over til å utnytte mikrodata hentet fra registeret over bostøttemottakere. Bostøtteregisteret har mange fordeler framfor surveydata av typen EU-Silc eller Levekårsundersøkelser.

- i) Det er ikke noe frafall i våre registerdata – har man fått bostøtte finnes man i bostøtteregisteret³. Dette er en stor fordel i forhold til survey-data hvor vi ikke kan vite om, frafallet er skjevt med hensyn til noen av de variablene vi er interesserte i å studere. Kanskje er skjevt frafall et spesielt stort problem når vi studerer en relativt gammel befolkning.
- ii) I bostøtteregisteret har vi relativt gode opplysninger om størrelsen på hvert enkelt husholds boutgifter. Denne typen opplysninger finnes ikke i noen andre registerdata.
- iii) Bostøtteregisteret inneholder opplysninger om et svært høyt antall hushold. Dette gir oss muligheter til å bryte ned dataene på mange og finmaskede undergrupper uten at den statistiske utsagnkraften til analysene forsvinner helt.

³ Det kan selvfølgelig finnes frafall i betydningen at det finnes noen hushold som er berettiget til bostøtte, men som faktisk ikke har søkt, enten fordi de ikke har korrekt kunnskap om ordningen eller fordi de av en eller annen grunn velger å stå utenfor.

Den viktigste ulempen ved å bruke data fra bostøtteregisteret er at vi ikke har oversikt over eldre med lave inntekter som av en eller annen grunn ikke har bostøtte. Den annen viktig ulempe ved å bruke disse mikrodatabene er at dataene er hentet inn for administrasjon og drift av bostøtteordningen. Det betyr at en del opplysninger som klart er relevante i analyser av bostøtten dels ikke finnes i registeret, dels at de finnes i en annen form enn den som er aller mest hensiktsmessig for våre analyser. En del av disse problemene og våre pragmatiske løsninger på dem beskrives i et eget teknisk vedlegg, noen av løsningene omtales i presentasjoner og tolkninger av funnene.

Vi starter imidlertid med noen aggregerte data fra SSB som viser variasjonen i hvilke andeler av befolkningen som mottar bostøtte, sosialhjelp eller kombinasjoner av disse. Fokuset legges altså på selektive ordninger.

I følge SSB's data mottok 5 prosent av befolkningen bostøtte i 2009; dette er svakt høyere enn andelen av totalbefolkningen som mottar sosialhjelp. Blant alderspensjonister i sin allmennhet lå andelen mottakere av bostøtte på samme nivå. Når vi vet at nesten ingen alderspensjonist-par får bostøtte betyr dette at andelen som får bostøtte er klart høyere blant enslige alderspensjonister. Dette bekreftes da også av data: 12 prosent av de enslige over 66 år fikk bostøtte. Selv om det er et høyt tall ligger det lavere enn for uførepensjonister og sosialhjelpsmottakere, som har mottakerandeler på hhv. 18 og 55 prosent.

Vi merker oss forøvrig også at ingen (etter som SSB presenterer hele avrundede tall for andel mottakere betyr ordet ingen: mellom null og 0,5 prosent) AFP-pensjonister får bostøtte. Bostøtten gir altså ingen incitament til å forlate arbeidsstyrken på AFP (Avtalefeste tidlig alderspensjonering) for så å kompensere deler av et inntektsbortfall med bostøtte. Dette har sin årsak at de aller fleste får ut en AFP-pensjon som overstiger de implisitte inntektsgrensene i bostøtteordningen

Videre viser tallene at verken sosialhjelp eller kombinasjoner av bostøtte og sosialhjelp er særlig frekvente. Både for gruppen alderspensjonister og for enslig på mer enn 66 år⁴ er andelen sosialhjelpsmottakere lik null (igjen: dette betyr at den er mellom 0 og 0,5 prosent).

⁴ Disse to gruppene brukes fordi disse gruppene lar seg enkelt identifisere i den inntektsstatistikken som finnes i Statistisk sentralbyrås Statistikkbank.

Som tidligere nevnt utgjør enslige nesten 99,5 prosent av de alderspensjonistene som fikk bostøtte i 2009. Vi velger derfor å beskrive fordelingene bare for de enslige. Da behøver vi ikke ta stilling til valg av ekvivalensskala for å sammenligne enslige og par. I noen tilfeller relateres inntektene til de alderspensjonistene som får bostøtte til en fattigdomsgrense som er beregnet ut fra medianinntekt etter skatt per forbruksenhet, beregnet ved hjelp av et dataunivers med hushold av ulike størrelse og sammensetning. Da benyttes EU-skalaen for å beregne inntekten per forbruksenhet. Til slutt i notatet vil vi knytte noen korte kommentarer til situasjonen for par som får bostøtte og som er alderspensjonister.

Inntektsfordeling enslige alderspensjonister med bostøtte

Bostøtteregisteret inneholder inntektsopplysninger fra siste tilgjengelige ligning. Når vi bruker data fra bostøtteregisteret i desember 2009 betyr dette at vi har opplysninger om ligningsinntekten for 2008⁵. Inntekten for 2009 settes så lik 2008-inntekten pluss et påslag på 1,8 prosent. Dette er på nivå med den generelle inntektsøkningen blant pensjonister i denne periode. Å bygge en fordelingsanalyse på at inntekten har steget like mye for alle hushold er jo i seg selv litt problematisk, men perioden fra 2008 til 2009 var et år med relativt svak inntektsutvikling slik at vi ikke oppfatter antakelsen som kritisk. Videre er en antakelse om at alle inntekter stiger proporsjonalt mindre problematisk i en populasjon av alderspensjonister enn det ville ha vært i en populasjon hvor f.eks. yrkesaktiviteten på individnivå varierte betydelig over tid.

Vi starter den empiriske oversikten for alderspensjonister med bostøtte med tabell 3a, som viser gjennomsnittet og decilene til fordelingene av ulike inntektsbegreper (både før og etter skatt) for alderspensjonister med bostøtte. Utbetalt bostøtte og boutgifter rapporteres også i tabell 3b, de settes til et beregnet årlig nivå basert opplysninger for desember 2009. Årlige boutgifter og bostøtte defineres altså som størrelsen i desember multiplisert med 12. Disse størrelsene kan avvike noe fra de faktiske empiriske størrelsene for året 2009. De inntektene

⁵ Merk at den ligningsinntekten som vi har for 2008 ikke er husholdsinntekten i 2008, men summen av ligningsinntekten i 2008 for dem som er en del av husholdet i desember 2009. Dette er et godt grunnlag for å anslå 2009-inntekten.

etter skatt som rapporteres er basert på registeropplysninger om inntekt og en simulering av skattesystemet, for mer opplysninger om dette. Merk at tabellene viser separate fordelinger av fire variable, ikke Inntekt etter skatt, boutgift og bostøtte innen de enkelte decilene i fordelingen av inntekt etter skatt.

Tabell 3a – Fordeling av inntekter etter skatt, boutgifter og bostøtte.

Alderspensjonister med bostøtte

	Inntekt etter skatt	Inntekt etter skatt og boutgift	Inntekt etter skatt og bostøtte	Inntekt etter skatt, boutgift og bostøtte
Gjennomsnitt	148.400	89.654	169.410	110.664
1. Decil	133.927	63.314	154.482	92.460
2. Decil	140.370	73.384	160.203	100.987
3. Decil	144.931	79.887	164.516	106.071
4. Decil	145.881	85.454	167.905	109.713
5. Decil	147.733	90.890	171.057	112.867
6. Decil	150.167	95.978	173.611	115.675
7. Decil	153.875	101.576	175.970	118.327
8. Decil	158.619	107.727	178.903	121.146
9. Decil	164.974	116.211	182.476	126.346
N=	30.670	30.670	30.670	30.670

I lesingen av tabell 3a bør en merke seg at inntekt etter skatt er definert som alminnelig inntekt pluss minstefradrag. Det vil si at inntektsbegrepet inkluderer pensjoner, lønnsinntekter og netto kapitalinntekter.

Tabell 3b – Fordeling av alminnelig og personlig inntekt, boutgifter og bostøtte. Alderspensjonister med bostøtte

	Person- inntekt	Alminne- lig inntekt	Bostøtte	Boutgift
Mean	150.946	151.856	21.010	58.746
1. Decil	133.032	133.927	7.620	33.888
2. Decil	138.622	140.370	10.668	42.828
3. Decil	144.931	144.931	14.388	49.200
4. Decil	144.931	145.889	17.808	54.312
5. Decil	146.254	147.982	21.090	59.526
6. Decil	150.293	151.792	24.264	63.511
7. Decil	156.803	158.005	27.456	67.320
8. Decil	165.273	165.822	29.892	72.120
9. Decil	176.257	176.538	32.856	79.667
N=	30.670	30.670	30.670	30.670

Begge tabellene 3 inneholder svært mye informasjon, i framstillingen her fungerer de mest som en slags detaljert bakgrunnsinformasjon og vi vil ikke gå inn på noen detaljerte tolkninger. Vi merker oss imidlertid at i gjennomsnitt får pensjonister med bostøtte dekket 35,8 prosent av sin boutgifter gjennom bostøtten. Enslige alderspensjonister som har så lave inntekter at de får bostøtte betaler ikke mye skatt. Den gjennomsnittlige skattesatsen for pensjonister i vårt datamateriale er 2,3 prosent, og så mye som 49 prosent betaler faktisk ingen skatt overhode. En viktig forklaring på den lave effektive gjennomsnittsskattesatsen er at nesten alle pensjonister med bostøtte kommer inn under skattebegrensingsreglene.

De mer detaljerte tolkningen av opplysningene i tabellene 3 vil vi gjøre når noen samlemål blir presentert. Vi fortsetter å illustrere fordelingene fra tabellene 3 ved hjelp av et sett av Lorenz-kurver. Endelig vil vi vise flere ulikhetsmål, blant annet Gini-koeffisienten som er definert ut fra forholdet mellom Lorenz-kurvene for den faktiske fordelingen og en hypotetisk helt jevn fordeling.

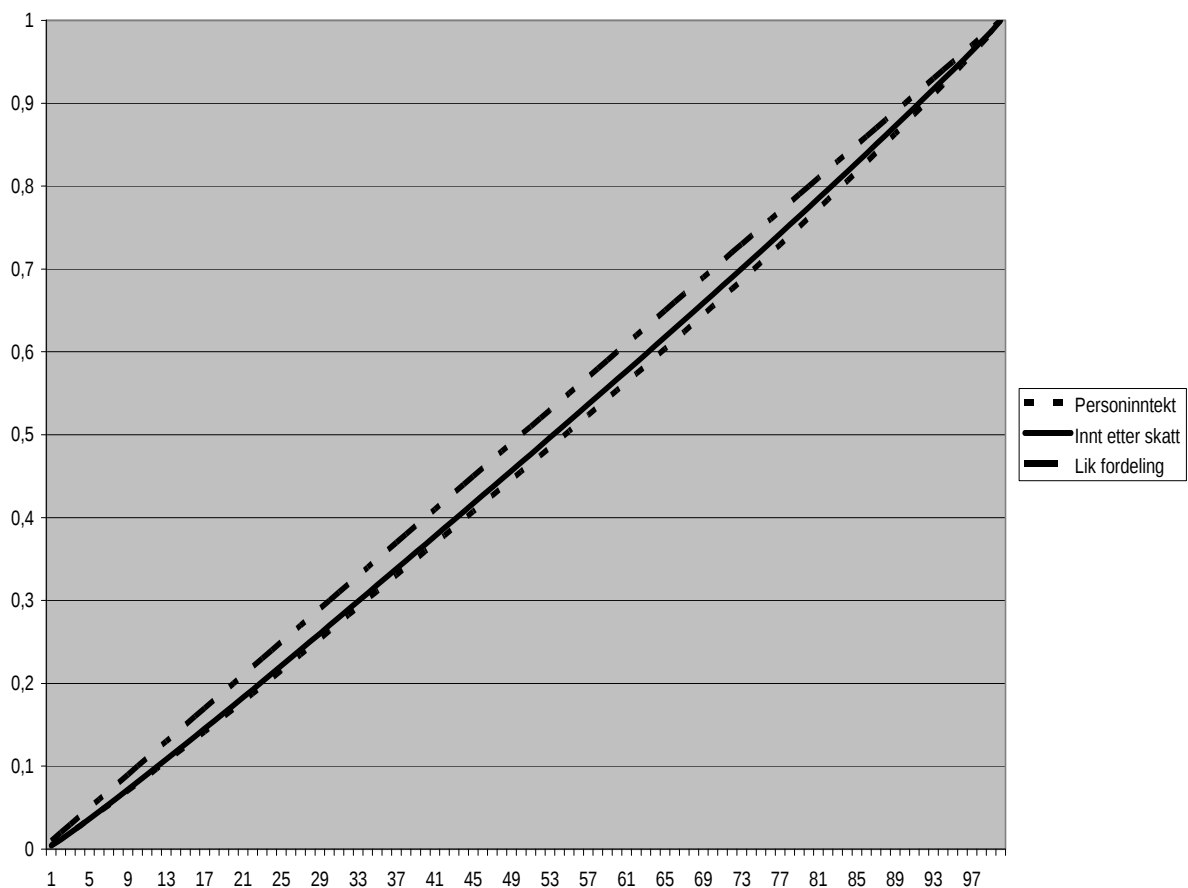
Beskrivelser av inntektsfordelingene: Lorenz-kurver

Lorenz-kurver er en sterk visuell måte å beskrive fordelinger på. Før vi beskriver fordelingene ved hjelp av statistiske samlemål skal vi derfor gi slike visuelle beskrivelser av noen av de mest interessante inntektsmålene. Videre vil vi også illustrere fordelingene av boutgifter og

utbetalt bostøtte på denne måten. For alle de analysene vi her gjør ved bruk av Lorenz-kurver vil det være slik at når vi snakker om fordeling, så snakker vi om fordelingen innen en gruppe med svært lave inntekter: enslige alderspensjonister med bostøtte. Gjennomgangen vår vil være en form for uformell dekomponering hvor vi viser undersøker om skatt, bostøtte og boutgifter reduserer ulikheten i disponibel inntekt i forhold til den opprinnelige inntektsfordelingen før skatt, boutgifter og bostøtte.

Vi innleder med å sammenstille Lorenz-kurvene for inntekt før skatt (i figuren bruker vi summen av pensjon og eventuelle lønnsinntekter som mål på inntekt før skatt) og inntekt etter skatt. Figur 4 illustrerer skattesystemets (relative) potens med hensyn til å omfordele inntekter innen den relativt snevert avgrensede gruppen: alderspensjonister med bostøtte.

Figur 4 – Lorenz-kurver for Inntekt før skatt (personinntekt) og inntekt etter skatt, enslige alderspensjonister med bostøtte



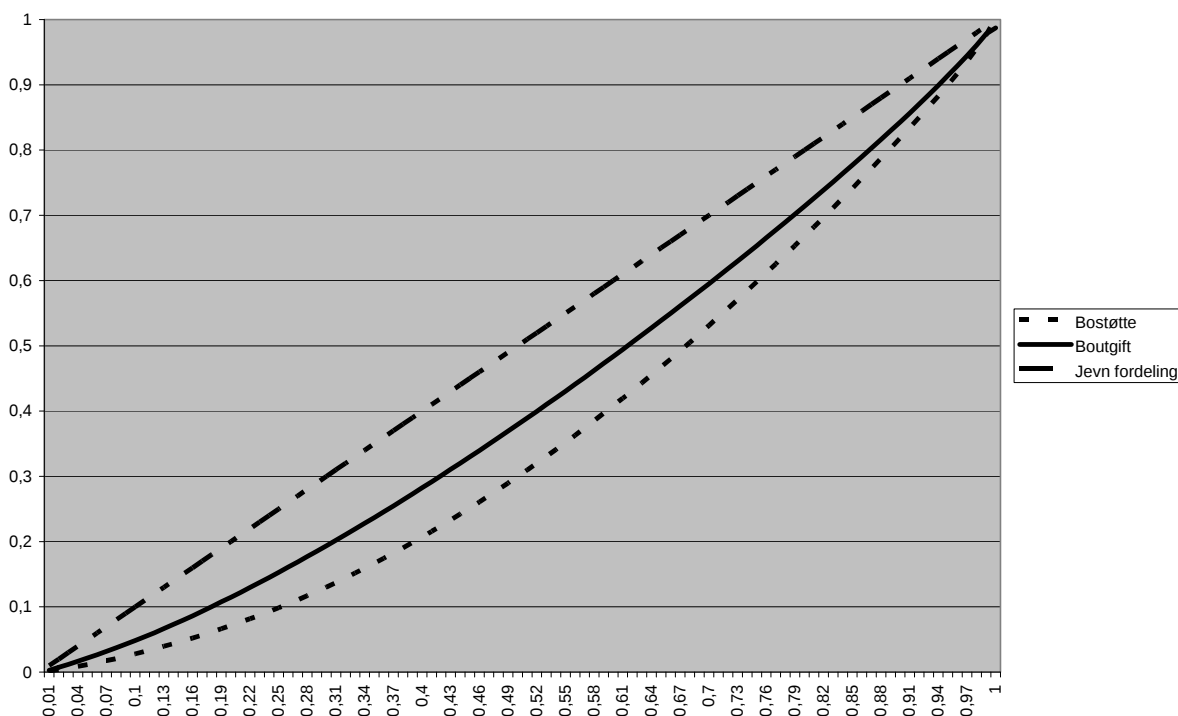
Figuren viser med stor tydelighet at det ikke er noen særlig forskjell i den relative fordelingen av inntekt før og etter utlignet skatt. Dette skyldes i første rekke at blant de enslige alders-

pensjonistene som kvalifiserer for bostøtte, har selv de med de høyeste inntektene så lave inntekter at de nesten ikke betaler skatt. I denne gruppen betalte 73 prosent mindre enn 5.000 kroner i skatt gjennom hele 2009, 87 prosent betalte mindre enn 10.000 kroner i skatt dette året.

Vi merker oss at kurven for inntekt etter skatt aldri ligger under kurven for inntekt før skatt; videre ligger etter-skatt-kurven i et stort område over før-skatt-kurven. I fordelingslitteraturen sier man i et slikt tilfelle at inntektsfordelingen etter skatt Lorenz-dominerer inntektsfordelingen før skatt. Lorenz-dominans er et sterkt kriterium (Bojer, 2003), og vi kan konkludere entydig med at inntekten etter skatt er jevnere fordelt enn inntekt før skatt, også blant enslige alderspensjonister med bostøtte.

I figur 5 viser Lorenz-kurver for boutgifter og bostøtte, også her legger vi inn den diagonalen som illustrerer hvordan Lorenz-kurven ville ha sett ut med en helt jevn fordeling.

Figur 5 – Lorenz-kurver for boutgifter og utbetalt bostøtte, enslige alderspensjonister med bostøtte



Til forskjell fra spredningen i inntektene som ble illustrert i figur 4 ser vi at både bostøtte og boutgifter er mer ulikt fordelt. Bostøtten synes helt klart å være mer ulikt fordelt enn det

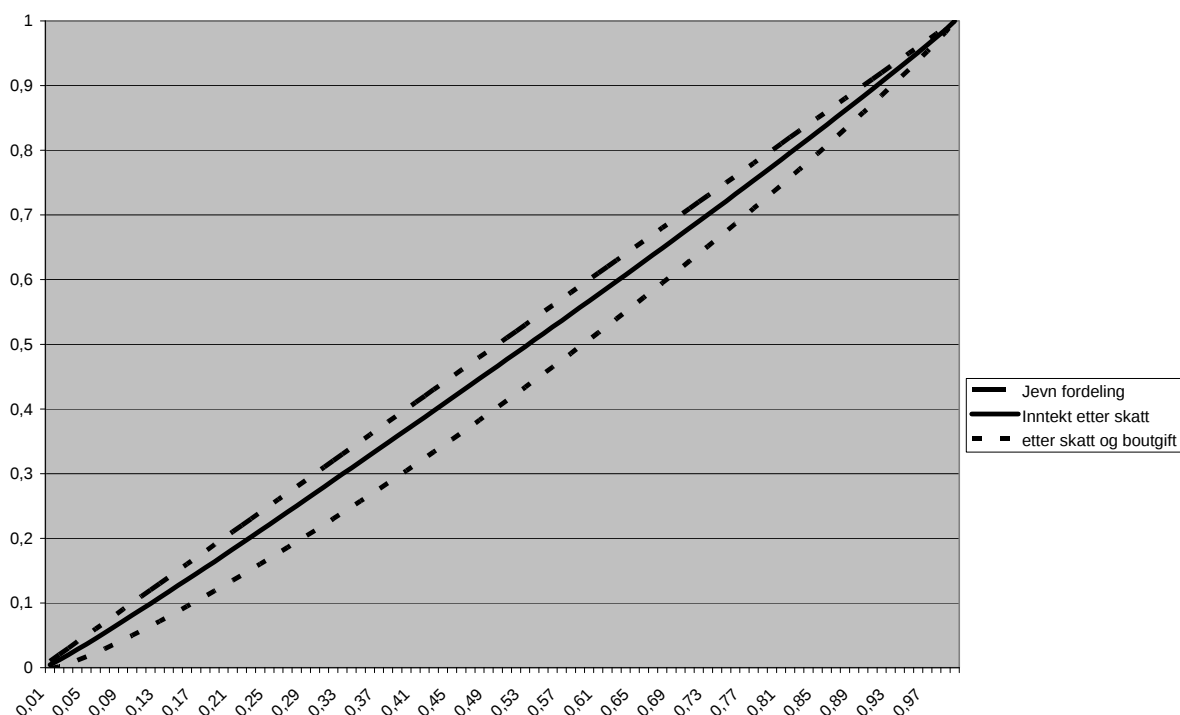
boutgiftene er⁶. Dette er ikke så urimelig da utmålingen av bostøtte tar hensyn til både variasjoner i inntektene og i husholdenes boutgifter. Videre varierer utmålt bostøtte mer enn proporsjonalt med variasjoner i inntektene. Dette siste henger sammen med den progressive opptrappingen av egenandelen ettersom inntektene stiger, se Nordvik m.fl (2011).

Neste skritt blir så å se på beliggenheten til Lorenz-kurvene for inntekt etter skatt og inntekt etter skatt og boutgift i sammenheng. En kan selvfølgelig spørre seg om husholdenes boutgift står i en særstilling i forhold til andre konsumutgifter som mat, pils og klær. Alt dette er goder som husholdet i prinsippet selv velger. ... *calculations, [that] of net resources after housing costs – may appear strange to observers from outside the United Kingdom.* (Atkinson, 1998: 16) En begrunnelse for å interessere seg for inntekt etter skatt og boutgift i et bostøtte-perspektiv er at bostøtten inngår som et viktig element i en nasjonal boligsosial- og velferdspolitik:

Mye av spredningen i boutgiftene handler om at hushold med begrenset økonomisk evne bor i deler av landet hvor boligpriser og husleie kan være ganske ulike. En alderspensjonist som bor i Oslo vil oftest ha mye høyere boutgifter enn det en som bor i områder med svakere press på boligmarkedet – selv om de bor i boliger av lik kvalitet. Disse forskjellene aksepteres i utformingen av velferdspolitikken, ikke kun som resultater et bostedsvalg hvert enkelt hushold må bære konsekvensene av. Som nevnt var utjevning av slike forskjeller en viktig begrunnelse for den tidligere botilskuddsordningen for pensjonister, som ble innlemmet i bostøtten for 10-15 år siden. Figur 6 illustrerer spredningen i inntekt etter skatt og inntekt etter skatt og boutgifter ved hjelp av Lorenz-kurver.

⁶ Vi merker oss at kurven for boutgifter Lorenz-dominerer kurven for bostøtte. Dette går vi ikke inn på mer substansielle fortolkninger av.

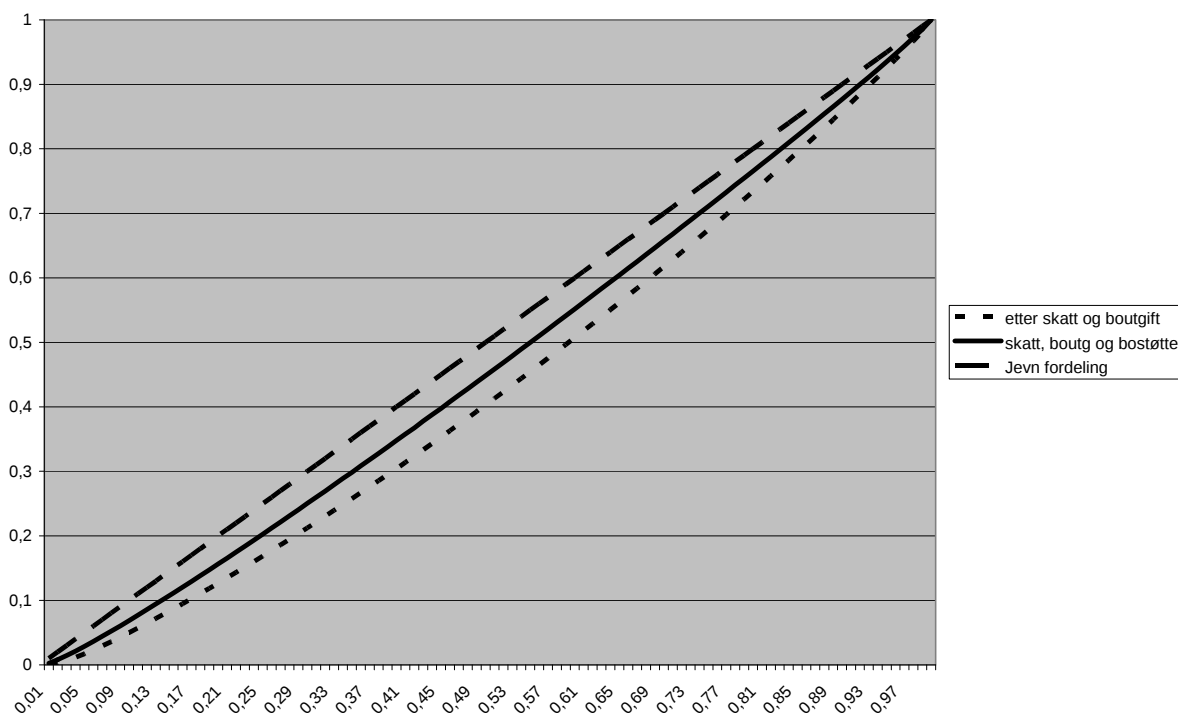
Figur 6 – Lorenz-kurver for Inntekt etter skatt og inntekt etter skatt og boutgift, enslige alderspensjonister med bostøtte



Figuren 6 viser at variasjon i boutgifter bidrar til at ulikheten i inntekter etter skatt og boutgift er større enn ulikheten i inntekter etter skatt og før boutgift. For eksempel har de femti prosentene, av de enslige alderspensjonistene som får bostøtte, med de laveste inntektene etter skatt, så mye som 46,7 prosent av de samlede inntektene. De femti prosentene av dem med lavest inntekt etter skatt og boutgifter har bare 40,3 prosent av samlede inntekter etter skatt og boutgifter i denne gruppen. Det rimer godt med det bildet av spredningen i fordelingen av boutgiftene som ble vist i figur 5. Vi går her ikke nærmere inn på noen form for dekomponering av den økningen i ulikheten som skapes av variasjon i boutgiftene. En rimelig hypotese er at mye av dette kan forklares av variasjoner i disposisjonsform til boligen og i geografiske variasjoner.

Neste skritt i vår visuelle gjennomgang er å vise hvordan det å trekke bostøtten inn i det inntektsmålet som analyseres skaper et skift i fordelingenes Lorenz-kurver. Ettersom bostøtten er stigende i boutgiftene og fallende i inntektene er det rimelig at det å trekke inn bostøtten skifter Lorenz-kurven oppover i figuren, det vil si at den reduserer den samlede relative ulikheten. Figur 7 viser dette.

Figur 7 – Lorenz-kurver for Inntekt etter skatt, boutgift og bostøtte og inntekt etter skatt og boutgift, enslige alderspensjonister med bostøtte



Figur 7 demonstrer ganske tydelig at bostøtten utjevner en del av de forskjellene mellom enslige alderspensjonister med lav inntekt som kommer av at boutgiftene varierer betydelig. Fordelingen etter skatt, boutgift og bostøtte Lorenz-dominerer den tilsvarende fordelingen når vi ikke tar hensyn til bostøtten. Dette er ikke spesielt overraskende, man kan også si at det er konsistent med både målsetningen og intensjonen med bostøtteordningen. Mens de 25 prosentene av populasjonen som har de laveste inntektene etter skatt og boutgift har 16,9 prosent av alle inntektene etter skatt og boutgift er det tilsvarende tallet for inntekt etter skatt, boutgift og bostøtte 20,3 prosent.

Statistiske samlemål

Gjennomgangen av empiriske Lorenz-kurver foran gir et intuitivt bilde av egenskapene til de fordelingene vi undersøker. For å utfylle og eventuelt å nyansere dette bruker vi også noen numeriske samlemål for egenskapene til fordelingene. Vi rapporterer empiriske verdier på Gini-koeffisienten og S80/S20- og P90/P10-målene. Alle tre kan på ulike måter sies å være relative mål for spredningen i fordelingen av inntekter og andre komponenter i husholdenes

disponible inntekter, sagt på en annen måte: relative mål for ulikhet. Målene er omtalt foran i kapittel 2, og forklares også nærmere når de tolkes her.

Tabell 4 – Ulikhets mål, forskjellige inntektsbegreper, bostøtte og boutgifter

	Gini ^a	P90/P10	S80/S20
Personinntekt	6,8	1,32	1,36
Alminnelig inntekt	6,7	1,32	1,35
Inntekt etter skatt	5,1	1,23	1,26
Inntekt etter skatt og boutgift	14,2	1,84	1,96
Inntekt etter skatt og bostøtte	4,4	1,18	1,21
Inntekt etter skatt, boutgift og bostøtte	7,8	1,37	1,44
Skatt	73,2		
Bostøtte	27,4	4,31	4,48
Boutgift	17,4	2,35	2,37

^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.

Det første vi merker oss er at inntektsulikhet før skatt og bolig er ganske lav. Den forventede inntekt mellom to tilfeldig trukne enslige alderspensjonister med bostøtte er 20.500 NOK. Vi ser også at ulikheten i de to inntektsbegrepene Personinntekt og Alminnelig inntekt, er svært lik. Her betyr det at netto kapitalinntekter (som inngår i den alminnelige inntekten, men ikke i personinntekten) ikke skaper særlig ulikhet mellom enslige alderspensjonister. Et slikt sammenfall mellom Gini-koeffisientene behøver ikke å bety at alminnelig og personlig inntekt er sterkt korrelerte, men her er de nok ganske nært korrelerte også på individnivå. Skattesystemet virker videre noe omfordelende på den relative inntektsfordelingen, men ikke kraftig. Gini-koeffisienten faller fra nesten 7 til 5,1 når man går fra å betrakte inntekten før skatt til å se på inntekten etter skatt.

Med en Gini-koeffisient på 17,4 prosent, framstår boutgiftene som klart mer ulikt fordelt enn det inntektene er. Den forventede differansen mellom boutgiftene i ett tilfeldig uttrukket par fra populasjonen av enslige alderspensjonister er også rundt 20.500. Selv om de gjennomsnittlige boutgiftene altså er nesten 60.000 (bare 38 prosent av hva gjennomsnittet for den alminnelige inntekten er) er den absolutte forventede differansen i boutgifter like stor som den forventede differansen i den alminnelige inntekten.

Det er fullt mulig å tenke seg at ulikheten (målt ved Gini) i gjenstående beløp går ned når en utgiftskomponent trekkes fra inntektene. Dette vil være tilfelle om boutgiftsandelen hadde vært stigende i nivået på inntekten. Da ville inntekten som husholdet hadde tilgjengelig til annet forbruk enn bolig vært jevnere fordelt enn bruttoinntekten. Når Gini-koeffisienten for inntekt etter skatt og boutgift er klar større enn det den er for inntekt etter skatt (altså før boutgifter) betyr det at korrelasjonen mellom inntekt og boutgift ikke er tilstrekkelig stor til at den demper forskjeller mellom personer på ulikt inntektsnivå. For å illustrere dette kjørte vi en enkel regresjon med budsjettandel som avhengig og inntekt etter skatt målt i 10.000-kroner som uavhengig variable, koeffisientenes standardfeil i parenteser:

$$\text{Boutgiftsandel} = 0,859 (0,08) - 0,31 * \text{Inntekt} (0,01)$$

I dette spesielle datasettet er boutgiftsandelen svært sterkt fallende i inntekten, for hver 10.000 kroner inntekten stiger, reduseres boutgiftsandelen med 31 prosentpoeng. Den estimerte ligningens R^2 er 0,11.

Under visse (strengte) betingelser kan den fallende budsjettandelen tolkes som at bolig for folk med så lave inntekter som dem vi betrakter her, er det som i den økonomiske konsumentteorien kalles et nødvendighetsgode (Rødseth, 1983). Hvis det finnes skranker i hvilke virkemidler som kan brukes i fordelingspolitikken kan det (igjen under visse strenge betingelser) være hensiktsmessig å støtte boligkonsumet som en del av boligpolitikken.

Bostøtten med sin progressive avtrapping har en enda større ulikhet i fordeling i populasjonen enn boutgiftene. Ser vi kun på bostøtten ser vi at fordelingen av den har en Gini-koeffisient som er den klart høyeste i tabellen 4, med en verdi på 27,4 prosent. Ved sin utforming er bostøtten skjevfordelt mot lave inntekter og høye boutgifter. Det er derfor å forvente at bostøtten selv om den i seg selv i betydelig grad er skjevfordelt, bidrar til redusert ulikhet. Denne forventningen bekreftes av empirien.

Sammenligner vi Gini-koeffisientene til fordelingene av inntekt etter skatt og til fordelingen av inntekt etter skatt og bostøtte ser vi at bostøtten reduserer Gini-koeffisienten med 13,7 prosent. Trekker vi boutgiftene inn i resonnementet blir resultatet enda kraftigere. Gini-koeffisienten til fordelingen av inntekt etter betalt skatt og boutgift og mottatt bostøtte er 45

prosent lavere enn den tilsvarende koeffisienten for fordelingen av inntekt etter skatt og bostøtte.

Vi kan så bruke den tolkningen av differansen mellom to Gini-koeffisienter som West Pedersen (1999) utviklet til å gjennomføre et enkelt policy eksperiment:

La oss si at en starter med en fordeling av inntekt etter skatt og bostøtte som er lik den empiriske fordelingen vi har beskrevet overfor. Man vet at man ved å innføre en relativt målrettet selektiv bostøtte kan oppnå en reduksjon av Gini-koeffisienten blant enslige alderspensjonister med inntekter under bostøttegrensen, fra 14,2 til 7,8 prosent. La oss videre si at man ønsker å oppnå en slik reduksjon i ulikheten ikke ved en selektiv bostøtte, men heller ved hjelp av generelle universelle virkemidler. Et eksempel på en universell generell virkemiddelpakke kan være å skattlegge alle med samme skattesats og så dele ut skatteinntektene med samme beløp til alle. West Pedersen (1999) viste at den skattesatsen t en må bruke for å oppnå dette er:

$$t = \frac{g_2 - g_1}{g_2} = 0,451$$

For å oppnå det samme som bostøtten når det gjelder omfordeling mellom alderspensjonistene (her definert som endring i Gini-koeffisienten) ved hjelp av denne universalistiske politikken, må man altså innføre en flat skatt på 45,1 prosent på alle inntektene til alderspensjonister med bostøtte. Vi ser dette resultatet som et argument for den selektive bostøtteordningen heller enn denne ene utformingen av en generell universalistisk pakke av virkemidler. En kan nok argumentere for at eksemplet blir litt outrert nå vi forutsetter at all omfordeling skal skje internt i gruppen av enslige alderspensjonister. Likevel, uansett hvor store overføringer som kommer fra andre grupper viser eksemplet det å oppnå fordelingspolitiske mål ved hjelp av en universalistisk krever en stor innsats.

Den sekvensen av analyser og beskripsjoner vi har gjort ved å sammenligne Gini-koeffisienter når ulike komponenter inkluderes i inntektsbegrepet, kan sies å være en form for uformell dekomponering. Den uformelle dekomponeringen gir god intuitjon og er brukt av andre i andre sammenhenger også, se for eksempel Saarimaa (2011).

De to andre målene for grad av ulikhet som rapporteres i tabellen 4 forteller mye av den samme historien som Gini-koeffisientene gir oss. P90/P10 er forholdet mellom inntekten til en person med høy inntekt og en med lav inntekt. Høy og lav inntekt er definert som:

- Høy: den som er plassert slik i inntektsfordelingen at 90 prosent av populasjonen har lavere inntekt enn henne, og at 10 prosent har høyere inntekt.
- Lav: den som er plassert slik i inntektsfordelingen at 90 prosent av populasjonen har høyere inntekt enn henne, og at 10 prosent har lavere inntekt.

Hovedbildet er, som allerede konstatert, relativt lite inntektsforskjeller i dette spesielle utvalget av alderspensjonister, mens ulikheten er klart større når boutgiftene trekkes inn og bostøtten reduserer noe av den ulikheten som variasjoner i boutgiftene skaper. Vi kan sammenligne P90/P10 i fordelingen av inntekt etter skatt for vår populasjon med den tilsvarende størrelsen i befolkningen som helhet (per forbruksenhet). I befolkningen er dette forholdstallet med 2,6 dobbelt så høy som blant enslige alderspensjonister med bostøtte. Heller ikke dette er spesielt overraskende – når vi betrakter enslige alderspensjonister med bostøtte har vi jo allerede valgt et segment i inntektsfordelingen.

Også S80/S20-målet bekrefter det samme bildet som Gini-koeffisienten og P90/P10-målet gir. S80/S20 er summen av inntektene til de 20 prosentene som har de høyeste inntekten dividert på summen av inntektene til de 20 prosentene av populasjonen som har de laveste inntektene. I befolkningen som helhet er dette forholdstallet (i 2009) lik 3,3, mens det i vårt utvalg er bare 1,26.

En slags slaskete analyse av fattigdom, fattigdomsgap og bostøtte

I følge SSBs statistikkbank var median inntekt etter skatt per forbruksenhet i 2009 lik 289.000 kroner⁷. 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.

⁷ Inntekt per forbruksenhet er beregnet ved hjelp av EU-skalaen.

Fra Statistikkbanken finner vi videre at de tilsvarende fattigdomsratene blant aleneboende på 67 år eller mer er 6,9 og så mye som 32,9 prosent. Dette utgjør 16.300 og 77.850. Sagt på en annen måte. Enslige alderspensjonister utgjør 7,4 prosent av de norske personene som har inntekt under F50-grensen, og 17,4 prosent av dem som ligger under F60-grensen.

Fattigdomsgrense 50 prosent av medianinntekten

Fattigdomsratene er beregnet ut fra inntekt etter skatt og bostøtte. I våre beregninger finner vi at bare knapt 3 prosent (av de 30.600 observasjonene vi bruker) har en inntekt under F50-grensen etter bostøtten. Blant F50-fattige aleneboende eldre utgjør de enslige alderspensjonistene med bostøtte kun 6,5 prosent. Altså: kun en liten andel fattige enslige eldre får bostøtte. En kan spørre seg om dette har sammenheng med at noen grupper av eldre har så lave bostøtter eller at det er en del eldre med særdeles lave inntekter som faktisk ikke fanges opp. Dette har vi ikke mulighet til å gå nærmere inn på her, men vi har nok en mistanke om at det kan være problemer med lav opptaksprosent i akkurat denne gruppen.

La oss så gjøre et tankeeksperiment og tenke at bostøtten ikke fantes, men at resten av overføringssystemet var som i dag.⁸ Trekker vi bostøtten ut inntektene til de som i dag får bostøtte vil F50-fattigdomsraten øke kraftig fra 3 prosent til nesten 28 prosent. Dette hadde innebåret at det hadde kommet til 7.600 F50-fattige, en økning på 47 prosent i antall aleneboende eldre som er fattige. De nye fattige eldre gir en økning i samlet F50-fattigdom på 3,5 prosent.

Fattigdomsgapet defineres som summen av de inntektene alle som ligger under fattigdomsgrensen må tilføres for at alle skal løftes rett over fattigdomsgrense, Atkinson (1998). Fattigdomsgapet F50 kan altså fortolkes som den billigste måte å eliminere hele F50-fattigdom på, gitt at kostnadsfrie overføringer er mulige. I tabell 5 presenterer vi F50-fattigdomsgap for kun enslige alderspensjonister med bostøtte.

⁸ Om bostøttesystemet hadde blitt fjernet uten at det skjedde noe med resten av trygde- og overføringssystemet er det rimelig å tro at fattigdomsgrensen ikke hadde blitt påvirket i det hele tatt. Medianinntektstakeren og hennes naboer i inntektsfordelinga får ikke bostøtte.

Tabell 5 – Bostøtte og fattigdomsgap, F50. Enslige alderspensjonister med bostøtte

	Mill NOK
Fattigdomsgap F50, før bostøtte	106,7
Fattigdomsgap F50, etter bostøtte	22,2
Samlet bostøtte	644,4

Fra disse opplysningene ser vi at bostøtten reduserer F50-fattigdomsgapet med 84,5 millioner, dette utgjør så mye som nesten 80 prosent av gapet før bostøtte. Ikke mer enn 13 prosent av bostøtten til denne gruppen går til å tette fattigdomsgapet. To årsaker gjør at en ut fra dette ikke kan konkludere med at bostøtten er lite treffsikker. For det første F50 er en særdeles lav fattigdomsgrense. For det andre, bostøtten skal jo kompensere for, ja endog stimulere til, spesielt høye boutgifter.

Vi konkluderer med at bostøtten har en betydelig betydning bekjempelse av F50-fattigdom. Dette gjelder uansett om man teller antall fattige eller om man betrakter reduksjon i fattigdomsgapet.

Fattigdomsgrense 60 prosent av medianinntekten

I norske analyser er det vanligere å bruke en fattigdomsgrense på 60 prosent av medianen, enn 50 prosent (Sandbæk og West Pedersen, 2010). Vi legger derfor større vekt på de analysene av F60-fattigdom som presenteres her.

Vi finner at så mye som 59 prosent (dvs 18.500 personer) av de enslige alderspensjonistene som får bostøtte har en inntekt etter skatt og bostøtte som ligger under F60-grensen (på 173.400). Dette er 24 prosent av de enslige alderspensjonistene som ligger under F60-grensen. Spekulasjonene om lav opptaksrate i denne gruppen får støtte av denne analysen også.

Gjør vi igjen det tankeeksperimentet at bostøtten ikke fantes finner vi at dette hadde gitt oss 11.800 flere enslige alderspensjonister under F60-grensen. Veksten i antall enslige alderspensjonister med inntekter etter skatt og overføringer ville dermed ha økt med 15 prosent. Økningen i samlet F60-fattigdom ville ha blitt 2,6 prosent.

I tabell 6 viser vi de samme typene gap-analyser som vi gjorde for F50-fattigdommen overfor.

Tabell 6 – Bostøtte og fattigdomsgap, F60. Enslige alderspensjonister med bostøtte

	Mill NOK
Fattigdomsgap F60, før bostøtte	783,4
Fattigdomsgap F60, etter bostøtte	219,0
Samlet bostøtte	644,4

Bostøtten reduserer F60-fattigdomsgapet med 564,4 millioner NOK; dette utgjør så mye som 72 prosent av det opprinnelige fattigdomsgapet. Andelen av den bostøtten som går til å fylle inn deler av F60-fattigdomsgapet er så høy som 87,6 prosent. Konklusjonen fra analysene av F50-fattigdom om at bostøtten gir et kraftig bidrag i fattigdomsbekjempelse får klart støtte av analysene av F60-fattigdom. I tillegg viser disse siste analysene at bostøtten er svært effektiv i den forstand at en svært stor andel av bostøtten går inn i F60-fattigdomsgapet.

Litteratur

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

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

Fritzell J, O Bäckman og VM Ritakallio (2011), Income inequality and poverty: Do the Nordic countries still constitute a family, i J Kvist, J Fritzell, B Hvinden og O Kangas (red), *Changing Social Equality*, Policy Press Bristol UK

Gibbs I, and Kemp P (1993), Housing Benefit and Income-redistribution, *Urban Studies*, 30 (1): 63-72

Grini KH og H Hungnes Lien (2011), 'Lønn: Økende lønnsforskjeller det siste tiåret', *Samfunnsspeilet* 05/06. Statistisk sentralbyrå

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

Pedersen, Axel West (1999) *The taming of inequality in retirement: A comparative study of pension policy outcomes*. Fafo-report no. 317. Oslo: Fafo.

Saarimaa, T (2011), Imputed Rental Income, Taxation and Income Distribution in Finland, *Urban Studies* 48 (8) 1695-1714

Sandbæk, Mona og Axel West Pedersen red (2010), *Barn og unges levekår i lavinntektsfamilier*, NOVA Rapport 10/10

SSB (2011), *Inntektsstatistikk for husholdninger, inntektsfordeling, 2009*,
<http://www.ssb.no/iffor/>

SSB (2011) Statistikkbanken 05 Personlig økonomi og boforhold 05.01 Inntekt, formue, skatt

Wilkinson, R and Pickett K (2009), *The Spirit Level: Why more Equal Societies Almost Always do Better*, London, Allen Lane