

Rolf Aaberge, Arne S. Andersen og Tom Wennemo*

3. Kronisk fattigdom i Norge, 1986-1995

Tradisjonelle fattigdomsstudier bruker disponibel årsinntekt som grunnlag for å vurdere om personer er fattige. Valg av ett år som inntektsperiode er både styrt av tradisjoner og datatilgjengelighet, men gir naturligvis ingen holdepunkter for om fattigdommen er kronisk. For å belyse dette spørsmålet har vi i dette arbeidet benyttet data for individuelle inntekts historier basert på gjentatte inntektsobservasjoner for de samme personene (husholdene) for årene 1986 til 1995.

Resultatene viser blant annet at det er lite variasjon i de årlige inntektene til de kronisk fattige. Dette står i sterk kontrast til inntektsforløpet til majoriteten blant de som klassifiseres som fattige etter de tradisjonelle årlige fattigdomsindikatorene. Disse personene har bare forbigående lave inntekter. Dette kan være personer som er under utdanning eller personer som er knyttet til hushold der hovedpersonen er personlig næringsdrivende med lav netto næringsinntekt i et enkeltstående år. Følgelig egner de årlige indikatorene seg dårlig som grunnlag for å identifisere de personene som har vedvarende lave inntekter.

3.1. Innledning

Den sterke vekstperioden på midten av 1980-tallet, med store og tilsynelatende lettjente gevinster, bidro til å rette oppmerksomheten mot økonomisk ulikhet. Dette ble forsterket av sterkt økende arbeidsledighet, og av den såkalte gjeldskrisen fra 1989. Til sammen skapte dette et klima som førte til at ikke bare økonomisk ulikhet, men også fattigdom stadig oftere ble nevnt som et samfunnsproblem. Gjeldskrisen var et resultat av flere sammenfallende forhold. Perioden 1984-

1987 var preget av risikovillige aktører med store låneopptak, først og fremst til finansiering av boliger i et marked med stigende priser og høyt rentenivå. Vende- punktet kom i 1988 med sterkt fall i boligprisene og samtidig økte vansker på arbeidsmarkedet.

Også økningen i tallet på mottakere av økonomisk sosialhjelp bidro antakelig til at fattigdomsproblemer fikk økt oppmerksomhet. Det var imidlertid neppe en avgjørende faktor. Økningen i antallet

* Vi vil takke Iulie Aslaksen for mange nyttige kommentarer.

sosialhjelpsklienter hadde vært betydelig også under høykonjunkturen fra 1983 til 1987. Det var antakelig økende arbeidsledighet og gjeldskrise som ga "legitimitet" til på ny å introdusere fattigdom som et mulig samfunnsproblem.

Fattigdomsbegrepet oppfattes og brukes idag vanligvis som et relativt begrep; dvs. fattigdomsgrensen avhenger av den generelle levestandarden i samfunnet. Denne betydningen står i sterk kontrast til den opprinnelige absolutte definisjonen av fattigdom. Etter denne definisjonen ble folk klassifisert som fattige hvis deres samlede økonomiske ressurser ikke strakk til å dekke kostnadene til et minstekvantum av basisgoder som mat, klær og bolig. Overgangen fra absolutt til relativt begrep gjør fattigdomsbegrepet mer diffust og gir rom for tolkninger som varierer fra absolutt nød til uakseptabel lav levestandard. Forståelsen av hva som er uakseptabel lav levestandard vil naturligvis avhenge av det generelle nivået på levestandarden i samfunnet. Dette ble allerede påpekt av Platon, som argumenterte for at den høyeste inntekten i samfunnet ikke burde være mer enn fire ganger så stor som den laveste inntekten. For å kunne delta i samfunnslivet, eller som Adam Smith (1776) uttrykte det, "appearing in public without shame", trengs det mer inntekt i et rikt land enn i et fattig land. Slik sett gir betegnelsen lavinntekt en mer relevant assosiasjon til hva som menes med relativ "fattigdom" enn hva som følger av det tradisjonelle fattigdomsbegrepet. Betegnelsen fattigdom er imidlertid så innarbeidet i den internasjonale litteraturen at vi likevel har valgt å benytte denne betegnelsen i stedet for lavinntekt. Vi viser til Aaberge et al. (1996, 1998) for drøfting av definisjon, operasjonalisering og måling av fattigdom.

Dette arbeidet er en videreføring av en studie av Aaberge et al. (1996) som bygde på data for perioden 1979-1993. Analysen av kronisk fattigdom dekker nå en periode på 10 år, mens den tidligere studien var basert på data for 8 år.

3.2. Kronisk fattigdom

Empiriske analyser av fattigdom er vanligvis basert på årlige tverrsnittsdata; dvs. inntektsdata for separate år. Valg av ett år som inntekts- eller regnskapsperiode er styrt både av tradisjoner og datatilgjengelighet, men gir naturligvis begrenset informasjon om varigheten av fattigdom. Hvis de fleste personer bare unntaksvis opplever lavere årsinntekter gjennom livsløpet, vil varigheten av fattigdom være kort. I så fall vil det være stor inn- og utstrømming fra tilstanden som fattig (målt ved årsinntekt) og dermed ubetydelig forekomst av kronisk fattigdom. Hvis mobiliteten derimot er liten, dvs. det er stort sett de samme personene som har de laveste årsinntektene hvert år, vil vi ha en sterk tendens til kronisk fattigdom og dermed et mer alvorlig fattigdomsproblem.

Utviklingen i fattigdom basert på de tradisjonelle fattigdomsindikatorer (basert på årsinntekt) er drøftet av Aaberge et al. (1996, 1998): Resultater for disse indikatorene gir oss imidlertid ingen holdepunkter for om fattigdommen er kronisk eller ikke. For å belyse dette spørsmålet skal vi studere individuelle inntekts historier basert på gjentatte inntektsobservasjoner for de samme personene (husholdene) for perioden 1986-1995. Inntektene til personene blir bestemt av husholdsinntektene til de husholdene som personene tilhører i hvert av de aktuelle årene korrigert for husholdenes størrelse ved OECD-skalaen. Med inntekt menes altså inntekt etter skatt pr. forbruksenhet (ekvivalentinntekt); altså før fradrag for

Tabell 3.1. Andelen av de fattige i 1986, 1989 og 1992 som også var fattige året etter. Prosent

År	Andelen som også var fattige året etter
1986	52,7
1989	40,8
1992	51,0

Kilde: Inntekts- og formuesundersøkelsene, Statistisk sentralbyrå.

gjeldsrenter. Data stammer fra panelutvalget til Levekårsundersøkelsen. Denne studien er basert på gjentatte observasjoner for et utvalg av 3 750 personer fra 1986-populasjonen av norske statsborgere som fortsatt var i live i 1995. Resultatene må altså fortolkes i forhold til denne populasjonen. Barn som er født etter 1986 og personer som døde i løpet av perioden 1986-1995, inngår altså ikke i populasjonen. Vi klassifiserer en person som kronisk fattig hvis han/hun har lavere 10-årsinntekt i perioden 1986-1995 enn 50 prosent av medianinntekten i fordelingen av 10-årsinntektene målt i 1995-kroner.

Epland og Korbøl (1992) har tidligere vist at det er stor mobilitet i den forstand at bare mellom 40 og 60 prosent av husholdene som ble registrert som fattige et bestemt år fortsatt var registrert som fattige året etter. Selv om vi benytter person og ikke hushold som analyseenhet, viser resultatene i tabell 1 samme grad av inn og utstrømming fra fattigdom som Epland og Korbøl påviste.

Ved første øyekast kan resultatene i tabell 3.1 tyde på at fattigdom bare er en forbigående tilstand for omtrent halvparten av de som registreres som fattige ved de tradisjonelle årlige indikatorene. Men denne indikatoren for fattigdom er svært følsom overfor marginale inntektsøkninger, i den forstand at ved en liten inntektsøkning kan en person skifte fra tilstanden fattig til tilstanden ikke-fattig. Hvis skiftene som er rapportert i tabell 3.1 er resultat av slike marginale endringer i inntekt, har fattigdommen likevel en kronisk karakter.

For å kaste lys over dette spørsmålet skal vi ta utgangspunkt i fordelingen av summen av årsinntektene for perioden 1986-1995. Som alternativ til de årsspesifikke fattigdomsgrensene skal vi benytte 50 prosent av medianen i 10-årsfordelingen som fattigdomsgrense og vi betegner denne med w . Vi finner da at bare 1,5 prosent av populasjonen har inntekt lavere enn denne grensen, mens 6,4 prosent har inntekt som er lavere enn 125 prosent av denne grensen. Merk at årsgjennomsnittet av fattigdomsgrensen (w) i 10-årsfordelingen var 58 976 kroner (1995), dvs. på samme nivå som den tilsvarende årsspesifikke fattigdomsgrensen i 1995.

Tabell 3.2 viser hvor mange ganger de fattige i fordelingen av 10-årsinntekten (kronisk fattige) også ble registrert som fattige i hvert av årene basert på årlige fattigdomsindikatorene. Denne

Tabell 3.2. Fordelingen av de kronisk fattige, etter antall ganger som fattig definert ved de årlige fattigdomsindikatorene for 1986-1995. Prosent

Fattigdomsgrense	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
w	0,0	0,0	7,5	8,1	6,0	11,3	13,2	16,7	7,5	23,8	5,8
1,25 w	31,8	13,7	16,3	9,9	8,6	4,1	3,0	3,9	1,7	5,4	1,3

Kilde: Inntekts- og formuesundersøkelsene, Statistisk sentralbyrå.

Tabell 3.3. **Andelen av de kronisk fattige som er fattige i de enkelte årsspesifikke fordelingene. Prosent**

Fattigdoms- grense	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
w	45,1	58,2	76,4	66,1	60,1	64,5	77,4	75,2	65,8	59,7
1,25w	22,5	31,6	33,7	23,7	24,5	26,3	26,3	24,8	22,8	16,8

Kilde: Inntekts- og formuesundersøkelsene, Statistisk sentralbyrå.

informasjonen er supplert med tilsvarende informasjon for de som hadde lavere 10-årsinntekt enn 125 prosent av fattigdomsgrensen, dvs. de som hadde en gjennomsnittlig årlig inntekt i perioden 1986-1995 som var lavere enn 73 719 1995-kroner. Til sammenligning var årsgjennomsnittet av 10-årsinntektene i hele populasjonen og blant de fattige lik hhv. 127 188 og 46 730 1995-kroner.

Når vi finner at 31,8 prosent av de som hadde lavere 10-årsinntekt enn 1,25 w, dvs. lavere gjennomsnittlig årlig inntekt i 10-årsperioden 1986-1995 enn 73 719 1995-kroner, ikke noen gang ble registrert som fattige i forhold til de årlige fattigdomsindikatorene, betyr det at disse personene i hvert av årene hadde høyere inntekt enn de årlige inntektsgrensene som ble brukt som grunnlag for å bestem-

me om en person skulle klassifiseres som fattig eller ikke.

Resultatet i tabellene 3.2 og 3.3 viser en klar tendens til vedvarende fattigdom; hele 67 prosent av de som hadde lavere inntekt enn fattigdomsgrensen (w) i 10-årsfordelingen ble registrert som fattige i mellom 6 og 10 av årene i perioden 1986-1995. Den svake inntektsmobiliteten blant de kronisk fattige kommer også til syne når vi øker nivået på fattigdomsgrensen med 25 prosent. Ved å kombinere resultatene for w og 1,25w i tabell 3.2 finner vi at bare en liten andel av de som hadde inntekt i intervallet mellom w og 1,25w opplevde å være fattige mer enn 2 av de 8 årene mellom 1986 og 1995.

Tabell 3.4 viser variasjonen i gjennomsnittlig årlig inntekt etter skatt for de som hadde lavere 10-årsinntekt enn hhv. w og 1,25w.

Tabell 3.4. **Gjennomsnittlig¹ inntekt i 10-årsperioden 1986-1995 med tilhørende årlige gjennomsnitt for personer med lavere 10-årsinntekt enn hhv. w og 1,25w. 1995-kroner**

Fattigdoms- grense	Gjennomsnittlig 10-års- inntekt	Tilhørende årlig gjennomsnitt									
		1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
w	467313 (22062)	50555 (4892)	47884 (3755)	46366 (3362)	48524 (5315)	41376 (4196)	45404 (4050)	42328 (3875)	47131 (5014)	42974 (4348)	54772 (4225)
1,25w	623928 (8682)	61772 (1649)	61332 (1643)	63362 (1455)	60958 (1622)	58879 (1559)	61864 (1392)	62671 (1651)	63789 (1648)	62510 (1648)	66793 (1495)

¹ Standardavvik i parentes.

Kilde: Inntekts- og formuesundersøkelsene, Statistisk sentralbyrå.

Tabell 3.5. **Inntektssammensetningen blant kronisk fattige. Prosent av samlet inntekt (inntekt før skatt)**

	Lønns- inntekt	Nærings- inntekt	Kapital- inntekt	Over- føringer	Samlet inntekt	Skatt	Renter
Alle personer	68	11	6	15	100	25	12
Kronisk fattige etter w	43	18	3	36	100	14	8
Kronisk fattige etter 1,25w	40	9	4	46	100	13	10

Kilde: Inntekts- og formuesundersøkelsene, Statistisk sentralbyrå.

Aaberge og Wennemo (1993) pekte på at stabilitet i personenes tilknytning til arbeidsmarkedet var en vesentlig faktor bak den lave inntektsmobiliteten som de fant i Norge, spesielt blant de med de laveste og høyeste inntektene.

Som nevnt ovenfor er barn som er født etter 1986 og personer som er døde etter 1986 utelukket fra populasjonen bak fordelingen av 10-årsinntektene. Selv om disse til sammen bare utgjør en liten del av de årlige populasjonene, kan de være representert blant de fattige i de årsspesifikke fordelingene.

Et interessant spørsmål er hva som er viktigste inntektskilde for de kronisk fattige. Informasjon som kaster lys over dette spørsmålet er gitt i tabell 3.5.

Ved å sammenligne tabell 3.5 med de tilsvarende årsspesifikke fordelingene i Aaberge et al. (1998) (basert på 50 prosent av medianen av årsinntekt etter skatt), finner vi at lønnsinntekt og overfø-

ringer er de dominerende inntektspostene både for kronisk og sporadisk fattige. For øvrig ser vi at næringsinntekten utgjør en betydelig større andel av inntektsgrunnlaget til de fattigste (lavere 10-årsinntekt enn w) av de kronisk fattige enn det som er normalt i den norske befolkningen og blant sporadisk fattige.

Som et supplement til tabell 3.3 viser tabell 3.6 sannsynlighetene for at personer som registreres som fattige i de årsspesifikke fordelingene er kronisk fattige. Resultatene må tolkes i lys av at populasjonen av kronisk fattige (basert på w) er betydelig mindre (1,5 prosent) enn de årlige populasjonene av fattige (3,1-5,2 prosent). For øvrig viser vi til tabell 3.3 som viser hvor stor andel av de kronisk fattige som er fattige i de enkelte årsspesifikke fordelingene.

Tabell 3.6 viser at godt over halvparten av de som er registrert som fattige i hver av de årsspesifikke fordelingene ikke er registrert som kronisk fattige (fattige i

Tabell 3.6. **Andelen av fattige i de enkelte årsspesifikke fordelingene som også er kronisk fattige. Prosent**

Fattigdoms- grense	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
w	15,7	24,6	34,7	32,0	31,5	41,8	41,8	42,3	45,9	40,8
1,25w	34,1	57,8	66,4	49,7	55,5	74,0	61,7	60,5	60,5	49,7

Kilde: Inntekts- og formuesundersøkelsene, Statistisk sentralbyrå.

Tabell 3.7. **Gjennomsnittlig 10-årlig inntekt til personer som er fattige i de enkelte årsspesifikke fordelingene, men ikke kronisk fattige. 1995-kroner**

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Gjennomsnitts- inntekt	36 197	38 081	46 582	39 614	39 535	41 621	38 447	43 830	31 748	37 229
Gjennomsnittlig 10-årlig inntekt	940 865	947 699	827 138	941 214	874 365	817 968	860 876	902 997	859 932	900 439

Kilde: Inntekts- og formuesundersøkelsene, Statistisk sentralbyrå.

10-årsfordelingen). Siden vi ovenfor har funnet at det er liten mobilitet og variasjon i de årlige inntektene blant de som er fattige definert på grunnlag av 10-årsfordelingen, kan dette bety at de årsspesifikke fattigdomsindikatorerne er dominert av personer som bare forbigående har lave inntekter. Resultatene i tabell 3.7 gir en bekreftelse på dette. Vi ser at de gjennomsnittlige 10-årsinntektene for de som var fattige i de årsspesifikke fordelingene men ikke i 10-årsfordelingen, var nesten dobbelt så stor som gjennomsnittlig 10-årsinntekt til de som var fattige i 10-årsfordelingen. Dette viser at de årlige fattigdomsindikatorerne egner seg dårlig som grunnlag for å identifisere de som har vedvarende lave inntekter. Grunnen er at de årlige indikatorerne er dominert av personer som bare forbigående har

lave inntekter. Dette kan f.eks. være personer som er under utdanning eller personer som er knyttet til hushold der hovedpersonen er personlig næringsdrivende med lav netto næringsinntekt i et enkeltstående år, eller det kan skyldes målefeil.

Legg merke til at 940 000 kroner i 10-årsinntekt svarer til en gjennomsnittlig årlig inntekt på 94 000 kroner, mens de kronisk fattige hadde en gjennomsnittlig årlig inntekt i perioden 1986-1995 på 46 730 kroner.

Hva er så årsaken til at en person har lavere inntekt enn fattigdomsgrensen i 10-årsfordelingen, og hva kjennetegner de personene som blir identifisert som kronisk fattige?

Tabell 3.8. **Fordelingen av personer med lavere 10-årsinntekt enn hhv. w og 1,25w, etter sivilstatus og familiefase. Gjennomsnittlige andeler (prosent) for perioden 1986-1995**

Fattigdoms- grense	Sivilstatus og familiefase						Andre
	Enslige under 45 år	Enslige 65 år og over	Ektepar/ samboere u/barn hvor hovedperson er 65 år eller over	Ektepar/ samboere m/barn 0-6 år	Ektepar/ samboere m/barn 7-19 år	Enslige mødre m/barn 0-19 år	
w	29,4	0,0	0,4	36,5	5,9	17,4	10,5
1,25w	9,8	11,3	11,1	30,0	12,4	12,3	13,2

Kilde: Inntekts- og formuesundersøkelsene, Statistisk sentralbyrå.

Vi har tidligere funnet (se Aaberge og Wennemo 1993) at personer med vedvarende lav inntekt har en svak tilknytning til arbeidsmarkedet. Denne gruppen består av studenter, skoleelever, vernepliktige, hjemmearbeidende, pensjonister og trygdede. Pensjonister og trygdede utgjør imidlertid bare ca. 15 prosent av de med mindre inntekt enn 50 prosent av medianinntekten (w) i 10-årsfordelingen. Hvis vi øker denne grensen med 25 prosent ($1,25w$), finner vi at andelen som er pensjonister og trygdede blir fordoblet.

Siden personenes sivilstatus og familiefase endrer seg over tid, skal vi med utgangspunkt i status for hvert av årene i perioden 1986-1995 belyse sammenhengen mellom disse kjennetegnene og lav 10-årsinntekt.

Tabell 3.8 viser at 60 og 55 prosent av personene med lavere 10-årsinntekt enn hhv. 589 760 1995-kroner (w) og 737 190 1995-kroner ($1,25w$) tilhørte barnefamilier. Dette svarer til en gjennomsnittlig årlig inntekt pr. forbruksenhet på hhv. 58 976 og 73 719 1995-kroner.

Basert på årlig inntekt som fattigdomsgrense fant Aaberge et al. (1998) at vel 50 prosent av de fattige personene tilhørte barnefamilier. Andelen barnefamilier som er kronisk fattige er altså enda høyere. Særlig andelen fattige i småbarnsfamilier øker når en går over fra å definere fattige på grunnlag av årlige inntekter til å definere dem på grunnlag av 10-årsinntekter.

3.3. Sammendrag og konklusjon

Tallfesting av fattigdom krever presisering av populasjon og inntektsbegrep, og bestemmelse av skala for interpersonlig sammenlignbarhet (ekvivalensskala) og fattigdomsgrense. Begrunnelsen for våre

valg er utdypet i Aaberge et al. (1996, 1998).

Empiriske analyser av fattigdom tar vanligvis utgangspunkt i fordelinger av årsinntekter (omregnet til ekvivalentinntekt) for separate år og karakteriserer fattigdommen ved antall personer som har lavere inntekt enn en gitt grense, kalt fattigdomsgrensen. Resultatene fra Aaberge et al. (1996, 1998) og Lund og Aaberge (1998) viser at valg av fattigdomskriterium særlig har betydning for nivået på fattigdommen. Uansett valg av fattigdomskriterium avtok andelen fattige i første halvdel av 1980-tallet, men økte igjen i andre halvdel av tiåret. Ser en hele perioden 1979-1995 under ett fant de imidlertid ikke grunnlag for å påstå at andelen fattige har endret seg i Norge.

Denne studien skiller seg fra de tradisjonelle fattigdomsstudiene ved å fokusere på den samlede inntekten i en 10-årsperiode i stedet for årsinntekten. Vi har benyttet individuelle inntekthistorier basert på gjentatte observasjoner av årsinntekter for de samme personene i perioden 1986-1995. Som alternativ til de årsspesifikke fattigdomsgrensene har vi benyttet 50 prosent av medianen i 10-årsfordelingen som fattigdomsgrense. Vi finner da at bare 1,5 prosent av populasjonen var kronisk fattige, dvs. har lavere 10-årsinntekt enn denne grensen, mens 6,4 prosent har inntekt som er lavere enn 125 prosent av fattigdomsgrensen. Videre finner vi at hele 67 prosent av de kronisk fattige ble klassifisert som fattige imellom 6 og 10 av årene i perioden 1986-1995. Ved å sammenligne inntektssammensetningen for de kronisk og sporadisk fattige (se Aaberge et al. 1998) finner vi at lønnsinntekt og overføringer er de dominerende inntektspostene. For øvrig finner vi at næringsinntekten utgjør en betydelig

større andel av inntektsgrunnlaget til de fattigste av de kronisk fattige enn det som er normalt i den norske befolkningen og blant sporadisk fattige.

Resultatene viser dessuten at det er lite variasjon i de årlige inntektene til de kronisk fattige. Dette står i sterk kontrast til inntektsforløpet til majoriteten blant de som klassifiseres som fattige etter de årlige indikatorene. Disse personene har bare forbigående lave inntekter. Dette kan være personer som er under utdanning eller personer som er knyttet til hushold der hovedpersonen er personlig næringsdrivende med lav netto næringsinntekt i et enkeltstående år. Følgelig egner de årlige indikatorene seg dårlig som grunnlag for å identifisere de som har vedvarende lave inntekter.