

33

Det 21. århundrets velferdssamfunn

Tone Fløtten



SOSIAL ULIKHET

Fattigdom i Norge

Fattigdom i Norge

Problem eller bagatell?

Tone Fløtten

Fafo

© **Forskningsstiftelsen Fafo 1999**

ISBN 82-7422-260-1

Omslagsillustrasjon: Jon S. Lahlum

Omslagsdesign: Kåre Haugerud

Trykk: Centraltrykkeriet AS

Innhold

Forord	5
Kapittel 1 Innledning	7
1.1 Data	10
Kapittel 2 Hva er fattigdom?	10
2.1 Tradisjoner innenfor fattigdomsforskningen	11
2.2 Absolutte eller relative fattigdomsmål?	13
2.3 Direkte eller indirekte fattigdomsindikatorer	20
2.4 Hvem skal definere fattigdom	25
2.5 Norsk fattigdomsforskning	28
2.6 Mangelen på norsk fattigdomsforskning	34
2.7 Avsluttende kommentarer	38
3. Fattigdom i Norge på 1990-tallet	40
3.1 Omfang og utvikling	41
3.2 Norsk fattigdom i internasjonal sammenheng	44
3.3 Hvor fattige er de fattige?	47
3.4 Inntektsfattigdom og levekårsdeprivasjon	49
3.5 Hvem er de fattige?	53
3.6 Fattigdommens varighet	61
3.7 Avsluttende kommentarer	63

4 Barnefattigdom i Norge	66
4.1 Barnefattigdom i et internasjonalt perspektiv	69
4.2 Utviklingen i barnefattigdom	72
4.3 Hva kjennetegner de fattige barna?	75
4.4 Levekår i inntektsfattige barnefamilier	76
4.5 Avsluttende kommentarer	79
Kapittel 5 En norsk fattigdomsgrense	84
5.1 Fattigdom og velferdspolitik	86
5.2 Fattigdom, ulikhet eller sosial eksklusjon?	89
5.3 Trenger vi en offisiell fattigdomsgrense?	94
Litteratur	100
Publikasjoner fra Det 21. århundrets velferdssamfunn	112

Forord

Denne rapporten er et av sluttproduktene i prosjektet Det 21 århundrets velferds-samfunn. Prosjektet er finansiert av Landsorganisasjonen i Norge og Det norske Arbeiderparti i forbindelse med LOs hundreårsjubileum i 1999. Det er stor tematisk og faglig bredde i prosjektet, det spenner over temaer innenfor økonomi og arbeidsliv, hverdagslivet og det sivile samfunn, velferdsstatens tjenester, trygd og fordeling. I en rekke publikasjoner diskuteres hvordan det norske samfunn har utviklet seg de siste tiårene, og hvilke utfordringer og mulige veivalg vi står overfor på terskelen til et nytt årtusen.

Prosjektet inneholder bidrag fra forskere i Norge og fra utlandet. Det er stor variasjon i rapportenes omfang og dybde. Noen er basert på seminarinnlegg, mens andre resultatet av lengre utredningsarbeid. En fortegnelse over alle publikasjonene i prosjektet – til sammen 44 rapporter og hovedboka *Mellom frihet og felleskap* – finnes bakerst i rapporten.

Arbeidet på Fafo har vært organisert i en prosjektgruppe med Ove Langeland som prosjektleder. Prosjektgruppen har ellers bestått av Torkel Bjørnskau, Hilde Lorentzen, Axel West Pedersen, samt Jardar E. Flaa og senere Reid J. Stene. I arbeidet med prosjektet har vi mottatt nyttige og konstruktive kommentarer fra flere kollegaer på Fafo og fra andre miljøer. Jon S. Lahlum har på en profesjonell måte sørget for at rapportene kommer ut i en presentabel form. Prosjektgruppen takker oppdragsgiver som har gjort dette arbeidet mulig.

Oslo, april 1999

Ove Langeland

Tone Fløtten er forsker ved Forskningsstiftelsen Fafo. Hennes sentrale forskningsfelt er velferdsforskning. Hun har blant annet publisert *Godt sikret? Kvinners økonomiske og sosiale sikkerhet*. Fafo, 1991 og *Som du sår skal du høste. Om tjenstepensjoner i offentlig sektor*. Fafo, 1996 (med Jon M. Hippe og Heidi Gautun)

En stor takk til Lars Fjell Hansson, Axel West Pedersen og Stein Ringen for innsiktsfulle og nyttige kommentarer til tidligere utkast av denne rapporten. Jeg gjør for øvrig oppmerksom på at jeg har dratt store vekslers på kunnskap opparbeidet gjennom mitt doktorgradsarbeid, som er finansiert av NFR, i skrivingen av denne rapporten.

Kapittel 1 Innledning

Et av målene for velferdsstaten, kanskje det viktigste, er å eliminere fattigdom. Så langt kan ingen velferdsstat sies å ha nådd dette målet. I alle land lider en viss andel av befolkningen under fattigdom og dermed fravær av viktige levekårsgoder. Til tross for at Norge er et rikt og sosialt velfungerende samfunn, er det ingen grunn til å anta at vi slipper unna fattigdomsproblemene. Spørsmålet er imidlertid hva slags inntekt og levekår en person skal ha for å kunne karakteriseres som fattig her i landet. Dette er tema for denne rapporten.

Et stort problem i studiet av fattigdom, er selve fattigdomsbegrepets uklarhet. Ikke bare ser folk ut til å legge forskjellig betydning i begrepet i ulike deler av verden, men også innenfor ett og samme samfunn. Fra diskusjoner her i landet vet vi for eksempel at noen mener at fattigdomsbegrepet skal forbeholdes en situasjon der mennesker lever i den dypeste nød, uten tilgang til de ressurser som er strengt nødvendige for fysisk overlevelse. Andre hevder at det å være fattig ikke bare henviser til stor materiell nød, men også til mangel på andre viktige levekårsgoder, som for eksempel sosial kontakt og alminnelige forbruksgoder.

Innenfor fattigdomsforskningen er en rekke definisjoner foreslått og ulike studier benytter ulike definisjoner. Fattigdom kan ikke med sikkerhet måles eller bestemmes på et objektivt grunnlag. Hva som defineres som fattigdom vil alltid være et verdispørsmål. Mange vil dessuten hevde at begrepet har både en normativ og en praktisk dimensjon. Den normative dimensjonen innebærer at begrepet medfører en handlingsforpliktelse. Fattigdom kan ikke aksepteres, og dersom en person karakteriseres som fattig, har samfunnet eller medmennesker en forpliktelse til å foreta seg noe for å bedre vedkommendes situasjon. Denne normative dimensjonen knytter igjen an til begrepets praktiske dimensjon, nemlig den hensikt man har med definisjonen. Som regel er hensikten å skille de som har nok til å «klare seg», fra de som ikke har nok, og på denne måten peke ut personer som har krav på en eller annen form for hjelp fra fellesskapet. Hvor generøs eller snever definisjonen er, avhenger hva man vil legge i begrepet «klare seg». De mennesker som ifølge definisjonen ikke klarer seg, har man imidlertid en moralsk forpliktelse til å hjelpe.

Fattigdom er med andre ord på langt nær et entydig begrep, og da blir spørsmålet hva man skal legge vekt på i en studie av fattigdom i Norge. Få personer lever i en så stor materiell nød at de står i fare for å sulte i hjel, eller at de ikke har råd til å kle seg. Med et slikt velferdssystem som vi har, skal ikke dette være mulig,

den norske velferdsstaten har ordninger som skal demme opp for slike problemer.¹ Et ganske annet spørsmål er om personer som for eksempel lever på overgangsstønad, sosial stønad eller minstepensjon har tilstrekkelig ressurser til å leve et liv som står i et rimelig forhold til den levestandard gjennomsnittsnordmannen har.

Fattigdom har ikke vært noe sentralt tema i den offentlige debatt her i landet de siste tjue, tretti årene. Det har vært stor oppmerksomhet om de som har det dårligst i samfunnet, men man har snakket om levekårsproblemer, lavinntektsproblemer eller inntektsforskjeller framfor fattigdom. I et sentralt dokument som Velferdsmeldingen (St.meld. nr.35, 1994–95) blir for eksempel ikke begrepet fattig brukt en eneste gang. Målet med de offentlige velferdsordninger er ikke å motvirke fattigdom, men å «bidra til sosial utjevning og sikre gode levekår for hele befolkningen» (s.12). Hva som er årsaken til at fattigdomsbegrepet i så liten grad har blitt benyttet kan diskuteres. På den ene siden kan det kanskje være lettere å bruke mer ufarlige begrep som levekår og sosial utjamning, framfor fattigdomsbegrepet. På den andre siden kan det hevdes at det å bidra til sosial utjevning og sikring av gode levekår for hele befolkningen er en langt *mer omfattende* politisk målsetting enn «bare» å redusere eller fjerne fattigdom. En av ideene bak den norske velferdsstaten har nettopp vært at om man lykkes med en omfattende inntektsutjevning, fjerner man også fattigdommen i samme prosess.

Sannsynligvis ligger det rent praktiske vurderinger bak den manglende bruken av fattigdomsbegrepet: For det første er det uklart hvordan begrepet skal defineres eller fenomenet avgrenses, og hvordan skal man da bruke det. Dette kan for eksempel være en viktig årsak til at fattigdomsbegrepet ble unngått i velferdsmeldinga. Tross alt er det ingen offentlig eller politisk enighet om hvilke tilstander som skal karakteriseres som fattigdom, og da blir det nærmest umulig å benytte begrepet i denne typen politisk dokument. For det andre blir trolig ikke fattigdom ansett som noe stort problem her til lands. *Om* det finnes fattigdom oppfattes den ikke som så omfattende, eller alvorlig, at den krever spesiell oppmerksomhet. Derfor bruker heller ikke myndighetene betegnelsen fattig om personer med store levekårsproblemer.

På tross av problemene med fattigdomsbegrepet har fattigdom i økende grad blitt tematisert i den offentlige debatt på 1990-tallet. I kjølvannet av jappetiden med påfølgende økonomisk nedgangstid har offentligheten blitt oppmerksom på

¹ Man må imidlertid ta høyde for at trygde- og sosialhjelpssystemet muligens ikke klarer å fange opp alle, eller at ikke alle ønsker å bli fanget opp.

at en god del mennesker, også i Norge, har uverdige lave levekår i kortere eller lengre perioder av livet. Fattigdomsbegrepet brukes i avisspaltene og det lages fjernsynsprogrammer om hvordan de fattige i velferdsstaten Norge lever. Men selv om begrepet er i bruk, og selv om de fleste har en slags umiddelbar forståelse av hva begrepet innebærer, er det som nevnt ikke sikkert at forståelsen av begrepet er den samme. Mange vil fremdeles mene at fattigdom ikke er en passende betegnelse på levekår i den norske befolkning. Andre bruker begrepet i svært vid betydning og karakteriserer for eksempel de fleste av landets minstepensjonister som fattige. Fra myndighetenes side blir fattigdomsbegrepet unngått, og det finnes ingen offisiell definisjon av fattigdom.

Hovedformålet med denne rapporten er å sette fattigdomstemaet på dagsordenen og diskutere selve fattigdomsbegrepet – *Hva er fattigdom?* Gjennom en diskusjon av ulike tradisjoner innenfor fattigdomsforskningen og ulike definisjoner av fattigdomsbegrepet, vil begrepets relevans for norske forhold bli drøftet. Jeg vil argumentere for at fattigdomsbegrepet ikke nødvendigvis er mindre aktuelt å bruke i Norge enn i andre vestlige land. Dersom man skal danne seg et godt bilde av fattigdom i et velstandssamfunn, er det imidlertid nødvendig å problematisere fattigdomsdefinisjonen. Man må se nærmere på forholdet mellom «inntektsfattigdom» og «levetårfsfattigdom», samt diskutere det normative grunnlag for en fattigdomsdefinisjon for norske forhold. Fattigdomsbegrepet blir drøftet i kapittel to og fem.

Rapportens andre målsetting er å gi et utfyllende bilde av den norske fattigdommen. Er det fattigdom i Norge? Svaret på dette spørsmålet vil variere alt etter hvilken fattigdomsdefinisjon som legges til grunn. Ved å oppsummere den eksisterende forskningen om norsk fattigdom og gjennomføre noen nye analyser, vil jeg forsøke å gi svar på spørsmål som: Hvor mange fattige er det i Norge? Har det blitt flere eller færre fattige de siste tiårene? Hvor alvorlig er den norske fattigdommen? Hvem har størst risiko for å bli fattige? Hva slags materielle levekår har de fattige her i landet?

For det tredje vil søkelyset bli rettet mot en gruppe som er spesielt sårbare for knapphet på økonomiske ressurser, nemlig barna. Forskning har vist en økning i andel småbarnsfamilier som havner i lavinntektsgruppen. Fattigdom i småbarnsfamilier rammer barna så vel som de voksne, og anses av denne grunn som et særlig problem. Ifall man mener at folk i utgangspunktet skal ha de samme muligheter, blir fattigdom blant barn særlig problematisk. Barn har ingen mulighet til selv å påvirke sin situasjon. Forskning har vist at det å vokse opp i fattigdom kan ha

store negative effekter på barns utvikling, og at barn som vokser opp i fattigdom har en økt sannsynlighet for å forbli fattige. Blant annet av disse årsaker anses barnefattigdom som spesielt alvorlig og det er viktig å avklare situasjonen i Norge. Har vi barnefattigdom? Hvor omfattende er den i tilfelle? Hvilke barn ser ut til å være spesielt utsatt og hva slags levekår har de inntektsfattige småbarnsfamilierne? I gjennomgangen både av generell fattigdom og barnefattigdom vil det bli lagt stor vekt på å illustrere hvilken betydning valg av ekvivalensskala har for det bildet vi får av fattigdommen her i landet.

Avslutningsvis vil jeg ta opp igjen diskusjonene omkring selve fattigdomsbegrepet, og spørre hva dette begrepet gir oss som for eksempel et begrep om ulikhet *ikke* gir. Jeg vil også kommentere sammenhengen mellom fattigdom og velferdspolitikk. Endelig vil jeg drøfte fordeler og ulemper ved å ha en offisiell fattigdomsgrense eller en løpende fattigdomsregistrering, samt foreslå et konkret opplegg for en slik registrering.

1.1 Data

Analysene i rapporten er basert på data fra levekårsundersøkelsene fra årene 1980 til 1995. Data i anonymisert form er stilt til disposisjon gjennom Norsk Samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD). Innsamling og tilrettelegging av data ble opprinnelig utført av Statistisk sentralbyrå. Hverken Statistisk sentralbyrå eller NSD er ansvarlige for analysene av dataene eller de tolkninger som er gjort her. Disse dataene er valgt fordi det er det eneste datasett som gjør det mulig å kombinere direkte og indirekte indikatorer på fattigdom. For nærmere informasjon om disse undersøkelsene, spørreskjemaer med videre, henvises til dokumentasjonsrapporten *Levekårsundersøkelser 1980/1983/1987/1991/1995*. Dokumentasjon og frekvensoversikter (Rommetveit 1997).

Kapittel 2 Hva er fattigdom?

De fleste har en intuitiv forståelse av hva fattigdom er, men vi møter store problemer når denne forståelsen skal operasjonaliseres slik at fattigdommen kan registreres eller måles. Da blir det tydelig at fattigdom har ulik betydning for ulike mennesker, at begrepet forstås ulikt i ulike samfunn og at betydningen av begrepet endres over tid. Uklarheten omkring selve definisjonen av fattigdomsbegrepet har

dannet grunnlag for en omfattende forskningslitteratur der formålet har vært å finne en operasjonaliserbar definisjon, slik at fattigdommen lettere kan studeres og analyseres. En rekke ulike definisjoner har blitt benyttet i empiriske studier, og det har vist seg at både omfanget og graden av fattigdom, samt sammensetningen av fattigdomsgruppen varierer avhengig av hvilke fattigdomsbegrep som ligger til grunn for undersøkelsene. Dette kan være utfordrende og interessant for dem som jobber med fattigdomsforskning, men for politikere som skal utforme politikk for å redusere fattigdommen, kan uklarheten omkring definisjonen av problemet være både frustrerende, forvirrende og i verste fall handlingslammende. Hvordan kan man utvikle og iverksette en legitim og effektiv politikk mot fattigdom når det er så uklart hva fattigdom er, hvor fattigdomsgrensa skal plasseres, hvor mange som er fattige og hvilke grupper som er særlig utsatt?

Problemene med å definere fattigdom er utgangspunkt for den følgende gjennomgangen av hovedtrekkene i norsk og internasjonal fattigdomsforskning fram til 1990-tallet. Formålet er å gi et inntrykk av de kontroverser som har preget fattigdomsforskningen, og hvordan synet på hva fattigdom er varierer. For det er selvfølgelig ikke et særnorsk fenomen at fattigdomsbegrepet gis mange innhold. Selv om den norske fattigdomsforskningen er av begrenset omfang, kan det være nyttig å se hvordan den norske forskningen plasserer seg i forhold til den internasjonale. De viktigste norske bidragene vil derfor bli kommentert.

Det er dessuten grunn til å dvele litt ved nettopp det faktum at det ble gjennomført forholdsvis lite norsk fattigdomsforskning på 1970- og 80-tallet og spørre hvorfor fattigdomsproblematikken ikke har hatt en mer framtrødende plass. Avslutningsvis i dette kapitlet diskuteres mulige forklaringer på at studier av fattigdom ikke har blitt prioritert like høyt innenfor norsk samfunnsforskning som i mange andre land.

2.1 Tradisjoner innenfor fattigdomsforskningen

I fattigdomsforskningen har det store temaet vært å bestemme *hva fattigdom er*, det vil si å definere et fattigdomsbegrep. Innenfor den kvantitative tradisjonen har man i tillegg forsøkt å måle *hvor stort omfang problemet har*, gitt en definert fattigdomsgrense. Man trenger med andre ord en operasjonaliserbar definisjon og en målemetode. Denne søken etter en fattigdomsdefinisjon og en målemetode har dannet grunnlag for flere store kontroverser. Det mest prinsipielle spørsmålet er hvorvidt fattigdom skal betraktes som et *absolutt* eller et *relativt fenomen*. To

andre viktige spørsmål, av mer metodisk karakter, er om fattigdom skal måles ved hjelp av *direkte* eller *indirekte indikatorer*, og om *objektive* eller *subjektive fattigdomsmål* skal danne grunnlaget for hvordan fattigdommen beregnes.

Diskusjonen om hvilke fattigdomsdefinisjoner og målemetoder som gir det beste bildet av fattigdom har pågått i årtier. Nye bidrag har blitt presentert som overlegne tidligere bidrag, og bidragsyterne har hevdet å bringe nye perspektiver til studiet av fattigdom. Samtidig har forskning vist at både fattigdomsromfanget og hvilke grupper som havner under fattigdomsgrensa varierer alt etter hvilket fattigdomsmål man bruker (se for eksempel Halleröd 1991, Callan, Nolan og Whelan 1993, Kangas og Ritakallio 1995). Inkonsistensen mellom fattigdomsmålene kompliserer som nevnt bildet for politikere som skal utforme tiltak for de fattige. Det er derfor viktig å ha klart for seg styrker og svakheter ved de ulike tilnærmingene, og mulige forklaringer på at fattigdomsbildet er så følsomt for hvilke fattigdomsdefinisjoner som benyttes.

I gjennomgangen av tidligere fattigdomsforskning, kan det være nyttig å ta utgangspunkt i om forskningen har fokusert på en absolutt forståelse av fattigdom, eller om fattigdom har blitt sett som et relativt fenomen. Vi kan la tabell 2.1 organisere gjennomgangen av tilnærmingene innenfor denne forskningen.

Tabell 2.1 Kriterier for å definere en tilstand som fattigdom og metoder for å måle fattigdom gitt disse kriteriene

	Absolutt forståelse	Relativ forståelse
Indirekte fattigdomsmål	Laveste budsjett for overlevelse	Relativ inntektsgrense Konsensuell inntektsgrense Politisk definert inntektsgrense
Direkte fattigdomsmål	Laveste grense for levekårsdeprivasjon	Egendefinert fattigdom Relativ forbruksgrense Politisk definert forbruksgrense Deprivasjonsindeks basert på ekspertvurderinger Deprivasjonsindeks basert på konsensuell metode
Kombinerte kriterier	Lav inntekt kombinert med levekårsdeprivasjon	

2.2 Absolutte eller relative fattigdomsmål?

I diskusjoner om hvorvidt fattigdom skal forstås som et absolutt eller relativt fenomen, blir gjerne Seebom Rowntrees forskning fra begynnelsen av dette århundret tatt til inntekt for den absolutte tradisjonen. I pionerstudien av arbeiderfamilier i York i 1899, beregnet Rowntree et eksistensminimum, bestående av næringsinntak, hus, klær og varme, som igjen dannet grunnlag for beregning av fattigdomsomsfanget (Rowntree 1901). I tillegg til de fattige som hadde mindre å greie seg med enn det definerte eksistensminimum, kunne intervjuerne observere personer/husholdninger som levde som fattige. Disse ble definert som sekundærfattige, fordi de hadde større problemer med feil *ressursforvaltning* enn med *ressursmangel*.

Rowntrees fattigdomsdefinisjon blir ofte karakterisert som en absolutt definisjon fordi den tar utgangspunkt i et fysiologisk eksistensminimum. For at en definisjon skal kunne sies å være absolutt, må den imidlertid forutsette at det nødvendige forbruk gjenspeiler absolutte behov som ikke kan relateres til en spesiell historisk tid eller til et bestemt samfunn, dessuten må det være en streng avgrensning til det som er nødvendig for å overleve fysisk. Det kan stilles spørsmålsteget ved om det i hele tatt er mulig å sette en slik absolutt grense. Vil ikke sosiale og kulturelle verdier alltid påvirke fattigdomsdefinisjonen? Folks behov for klær, hus, varme, osv vil for eksempel variere etter hvor man bor, og i prinsippet vil til og med sult være et relativt fenomen. I ettertid har da også flere påpekt at Rowntree selv neppe mente at fattigdom kunne defineres utelukkende utfra absolutte kriterier, og at han trolig heller ikke mente at det bare var de primærfattige som burde defineres som fattige (Veit-Wilson 1986, Ringen 1987). For eksempel beregner ikke Rowntree et kaloriinntak som er nødvendig for «physical existence», men for «physical efficiency».

Til tross for nyansene i Rowntrees fattigdomsdefinisjon, er det viktig å være klar over at han har blitt hyppig kritisert av senere fattigdomsforskere for sitt strenge fattigdomskriterium. Hans forskning ble tatt til inntekt for at det var mulig å sette en bestemt grense for fattigdom, og at denne grensa kunne fungere som en politisk anvendelig budsjettstandard. Rowntree ble blant annet brukt som rådgiver i forbindelse med utarbeidelsen av stønadssatser i den såkalte Beveridge-rapporten som ble toneangivende i utviklingen av den britiske sosialpolitikken etter andre verdenskrig.

Tanken om at det finnes en fattigdomsgrense som kan defineres med utgangspunkt i et snevert sett behov, lever i beste velgående i flere land også i dag, og benyttes både i sosialpolitikk og forskning. Blant annet er den amerikanske

fattigdomsgrensa basert på kostnadene for en «food-basket» (Orshansky 1965, 1969). Det må imidlertid bemerkes at Orshansky heller ikke hadde ambisjoner om å etablere en absolutt fattigdomsgrense. Hun understreker tvert i mot at definisjonen av fattigdom er og blir et spørsmål om holdninger og verdivalg (Orshansky 1969:37).

Relativ fattigdom

I dag er det en utbredt, om enn ikke allmenn, oppfatning at fattigdom må forstås som et *relativt fenomen*. Peter Townsend regnes som en sentral målbærer for den relative fattigdomsdefinisjonen. Hans store arbeid «Poverty in the United Kingdom» (Townsend 1979) er blant annet basert på en kritikk av Rowntrees fattigdomsmål. Townsend argumenterte for at fattigdom ikke utelukkende kan knyttes til det å ha knapphet på ressurser som er nødvendige for å overleve fysisk. Man må også ha tilstrekkelig ressurser til å kunne overleve sosialt. I og med at fattigdom skal forstås som et sosialt fenomen, er det ikke et historisk uavhengig – eller absolutt – fenomen, det må ses i sammenheng med det samfunn man studerer.

Townsend så på fattigdom som deprivasjon og benyttet ikke standardbudsjettmetoden for å definere en fattigdomsgrense. Han tok utgangspunkt i et sosialt bestemt behovsbegrep, og knyttet fattigdomsdefinisjonen til begrep som livsform, norm og gjennomsnitt. De personer eller familier som er utelukket fra det laveste akseptable nivå for sosialt liv i samfunnet er å anse som fattige.

«Individuals, families and groups in the population can said to be in poverty when they lack the resources to obtain the type of diet, participate in the activities and have the living conditions and amenities which are customary, or are at least widely encouraged or approved, in the societies to which they belong.» (Townsend 1979:31)

Ved hjelp av en indeks for utarming basert på 12 forskjellige indikatorer,² kan så andelen fattige beregnes. Å beregne fattigdom på bakgrunn av en slik indeks kalles gjerne for relativ deprivasjon-metode. Man forsøker å måle hvilke goder som er nødvendige for at folk skal kunne delta i det sosiale liv i det samfunn de lever. De som mangler et bestemt antall goder defineres som fattige. Hvilke goder som

² Eksempler på indikatorer som Townsend inkluderte er: «om man har hatt en ukes ferie borte fra hjemmet det siste året», «om man arrangerer fødselsdagsselskap for sine barn», «om husholdningen har kjøleskap», «om man har unnvært et varmt måltid en eller flere dager de siste 14 dagene» (Townsend 1979:250).

inkluderes i indeksen, samt hvor mange goder man må mangle for å bli definert som fattig, varierer fra studie til studie.

Townsend benyttet seg ikke av den relative deprivasjonsindeksen for å beregne antall fattige, men tok utgangspunkt i en inntektsterskel og dermed relativ inntekt-metode. Denne metoden er den desidert mest brukte i moderne fattigdomsforskning. Tanken er at man kan sette en nedre grense for hvor stor inntekt som skal til for å kunne opprettholde en akseptabel levestandard i et samfunn. Personer som har lavere inntekt enn dette regnes som fattige fordi det er usannsynlig at de med denne lave inntekten kan ha en slik akseptabel levestandard. Fattigdomsgrensa kan enten settes til en gitt andel av gjennomsnitt- eller medianinntekten i samfunnet, for eksempel regnes ofte de som har inntekt lavere enn 50 prosent av medianinntekten som fattige. Alternativt kan grensa settes ved den (eller de) laveste decil(er) i inntektsfordelingen, eller ved den laveste ytelsen det offentlige tilbyr personer som ikke kan forsørge seg selv, for eksempel på nivå med en minstepensjon eller en sosial stønad.

På samme måte som man kan definere en inntektsgrense man må holde seg over for ikke å være fattig, kan man definere en forbruksgrense som fattigdomsgrense. Ved å samle forbruksopplysninger fra husholdninger i et samfunn, kan man definere en fattigdomsgrense på en gitt prosent av gjennomsnittlig forbruk. Eventuelt kan myndighetene sette en grense for hvor lavt forbruk man kan ha uten å ha uakseptabelt lav levestandard. De som har lavere forbruk enn dette, eller så lav inntekt at det ikke er mulig med et slikt minimumsforbruk, vil bli definert som fattige.

Kritikk av den relative tilnærmingen

Mens Townsends forskning dannet grunnlag for en stor mengde fattigdomsstudier fra begynnelsen av 1980-tallet, bemerket enkelte seg med en kritikk av et totalt relativt fattigdomsbegrep.³ Amartya Sen (1979, 1983) og Stein Ringen (1985, 1987) stilte seg begge tvilende til hvor fruktbart det er å definere fattigdom på denne måten, og de siste årene har flere sluttet seg til kritikken av denne typen fattigdomsmål (se for eksempel Halleröd 1995, Nolan and Whelan 1996).

Det første ankepunktet mot relative fattigdomsmål er at det i prinsippet ikke er noen motsetning mellom et absolutt fattigdomsbegrep, av den typen Rowntree benyttet, og et relativt fattigdomsbegrep av Townsends type. Ingen forsker har noen

³ Jeg vil senere komme tilbake til kritiske momenter til bruk av deprivasjonsindekser.

gang fremmet ideen om et absolutt fattigdomsbegrep uavhengig av tid, sted og økonomisk situasjon (Sen 1983:155, Ringen 1987:124). I Rowntrees studie inngikk for eksempel «mulighet til å drikke te» som en nødvendighet, et kriterium som hverken kan sies å være relatert til fysisk overlevelse, eller å være uavhengig av tid og sted. Den amerikanske fattigdomsgrensa, som også ofte blir betegnet som en absolutt fattigdomsgrense, er også i en viss forstand relativ. Kaloriberegningene tar for eksempel utgangspunkt i amerikanske matvaner (Ringen 1987).

For det andre står man i fare for å begå to empiriske feiltolkninger hvis man benytter en relativ fattigdomsdefinisjon. På den ene siden vil det alltid være noen som har det verre enn andre i et samfunn, og på den måten får man aldri fjernet fattigdom. I prinsippet er det mulig å tenke seg at det ikke er noen som tjener mindre enn 50 prosent av medianinntekt, men hvis man ser på leveforhold generelt, vil alltid noen ha det dårligere enn andre. Når fattigdom defineres som en prosent av inntektsfordelingens sentraltendens, blir fattigdomsromfanget knyttet til inntektsfordelingen i samfunnet, ikke til inntektsnivået. Konsekvensen av dette er at selv om inntektsnivået er dobbelt så høyt i et samfunn som i et annet, vil fattigdomsromfanget være det samme dersom inntektsfordelingen er lik.

På den andre siden medfører en slik relativ definisjon av fattigdom at det kan være vanskelig, eller umulig, å se at fattigdommen i et samfunn øker for eksempel ved en økonomisk nedgangstid, rett og slett fordi det relative nivået synker og dermed står det relative bildet på samme sted (Sen 1983).

Hvordan begrunne en fattigdomsdefinisjon?

Avslutningsvis i denne rapporten skal jeg diskutere hvor hensiktsmessig det er å holde fast ved et begrep om fattigdom. Det er imidlertid allerede her på sin plass med en kort drøfting av hvordan en fattigdomsdefinisjon kan begrunnes. Problemerkene med det relative fattigdomsbegrepet illustrerer nemlig kjernen i problemet med fattigdomsdefinisjonen. Spørsmålet er hva slags fenomen man er ute etter å registrere. Hvis formålet er å finne de som er dårligst stilt i et samfunn, vil et relativt fattigdomsmål fungere godt, men da vil et begrep om ulikhet være like nyttig som et begrep om fattigdom. Hvis man derimot mener at fattigdom er et fenomen som innebærer noe mer enn økonomisk ulikhet, eller at fattigdommen har en absolutt kjerne, vil ikke en fattigdomsdefinisjon av typen «de som har lavere inntekt enn 50 prosent av medianinntekten» være et fullgodt mål. I den grad fattigdom skal betraktes som et fenomen man har en moralsk forpliktelse til å gjøre noe

med, må også definisjonen gjenspeile en argumentasjon *for* en slik handlingsforpliktelse. Begrunnelsen for en bestemt sosial ordning må være akseptabel sett fra andres synsvinkel (Sen 1992:17). Det må altså ikke være lett for folk å avvise at det fenomenet som defineres som fattigdom faktisk er et fenomen som krever handling fra medmennesker eller fra det offentlige. Tar man utgangspunkt i en fattigdomsdefinisjon der de som har inntekt lavere enn 50 prosent av medianinntekten i et samfunn defineres som fattige, kan det bli vanskelig å få allmenn oppslutning om at de fattige har moralske krav på særskilte tiltak. I samfunn med høyt velstandsnivå vil for eksempel mange mene at personer med inntekter under en slik fattigdomsgrense har en helt akseptabel levestandard. Likeledes vil mange peke på at selv om noen har inntekter under et slikt nivå, har de andre goder (som formue og tilgang til offentlige tjenester), slik at de ikke har legitim rett til særskilt oppmerksomhet fra fellesskapet. Det er imidlertid verdt å merke seg at det i slike tilfeller kanskje ikke er fattigdomsgrensa, men det operative inntektsbegrepet som skaper problemer. Ofte klarer man rett og slett ikke å inkludere alle relevante elementer i inntektsbegrepet.

I en stor del av de internasjonale sammenlikninger av fattigdom, har en relativ fattigdomsgrense blitt benyttet. Dette er for eksempel tilfelle for mange av EUs, FNs og Verdensbankens publikasjoner.⁴ Fordelen ved å bruke en slik grense er åpenbar. For det første er inntektsdata, om ikke lett tilgjengelig, så iallfall lettere tilgjengelig enn forbruksdata eller levekårsdata. For det andre er inntekt lavere enn 50 prosent av median eller gjennomsnitt et lett forståelig begrep og for det tredje ender man opp med størrelser det er forholdsvis enkelt å sammenlikne. Problemet er imidlertid at man står i fare for å sammenlikne likt og ulikt. Når FNs Human Development Report for eksempel rapportere at 7 prosent av befolkningen er fattig i Norge, mens 75 prosent av befolkningen er fattig i Sierra Leone (FN 1998), kan vi være ganske sikker på at det ikke bare er langt større andel fattige i Sierra Leone enn i Norge, men også at de fattige i Sierra Leone jevnt over har langt dårligere levekår enn de fattige i Norge.⁵

⁴ I flere sammenhenger blir også mer absolutte fattigdomsdefinisjoner rapportert, som eksempel for Human Development Reports rapportering av andel med inntekt lavere enn \$1 per dag (omregnet i kjøpekraftspariteter) (FN 1998).

⁵ Fattigdomsdefinisjonen er ikke helt identisk for Norge og Sierra Leone. For Norges vedkommende benyttes EU-standard, for Sierra Leones vedkommende en nasjonal standard.

Ny FN-definisjon av fattigdom

For å finne en fattigdomsdefinisjon som tar høyde for relative forskjeller mellom land, har 117 land undertegnet en FN deklarasjon der målsettingen er å «utrydde “absolutt” og redusere “total” fattigdom» (FN 1995). En slik todeling av fattigdomsdefinisjonen kan muligens gjøre fattigdomssammenlikningen mer relevant. I følge denne FN-definisjonen er absolutt fattigdom definert som:

«a condition characterised by severe deprivation of basic human needs, including food, safe drinking water, sanitation facilities, health, shelter, education and information. It depends not only on income but also on access to services» (FN 1995:57).

«Total» fattigdom blir på sin side definert til å inkludere

«lack of income and productive resources to ensure sustainable livelihoods; hunger and malnutrition; ill health; limited access to education and other basic services; increased morbidity and mortality from illness; homelessness and inadequate housing; unsafe environments and social discrimination and exclusion. It is also characterised by lack of participation in decision-making and in civil, social and cultural life. It occurs in all countries: as mass poverty in many developing countries, pockets of poverty amid wealth in developed countries, loss of livelihoods as a result of economic recession, sudden poverty as a result of disaster or conflict, the poverty of low-wage workers, and the utter destitution of people who falls outside family support systems, social institutions and safety nets» (FN 1995:57).

Selv om det kan reises kritikk mot begge disse fattigdomsdefinisjonene,⁶ er det en styrke at de tar utgangspunkt i at fattigdom ikke utelukkende kan ses som et relativt fenomen. Det finnes en form for absolutt fattigdom som innebærer fravær av helt bestemte primærgoder (her definert som mat, drikkevann, tilfredsstillende sanitærforhold, helse, husvær, utdanning og informasjon). Samtidig blir fattigdommens relative aspekt framhevet, i det en rekke andre goder anses som viktige for ikke å være fattig i en bredere forstand.

I jakten på en allment akseptabel fattigdomsdefinisjon, er det en utfordring å finne det utvalg primærgoder hvis fravær rettferdiggjør offentlig inngripen eller tiltak. Det kan argumenteres for at det kan finnes goder som alle i en befolkning

⁶ Er det for eksempel de riktige indikatorene som er inkludert, er indikatorene operasjonaliserbare?

ideelt sett skal ha tilgang til, goder man kan enes om verdien av uavhengig av livssyn, men så langt har ingen klart å formulere en fattigdomsdefinisjon som er universell. Som jeg skal komme tilbake til er det heller ikke sikkert at en slik universell definisjon er det man bør strebe etter. Det er ikke sikkert vi trenger samme fattigdomsdefinisjon i Norge som i Sierra Leone. Kravet er heller en klarhet med hensyn til hva slags fenomen man har målt når man oppgir fattigdomstall for forskjellige land eller i forskjellige grupper av befolkningen. Vi må vite om det snakkes om folk som relativt sett kommer dårligere ut enn et gjennomsnitt, eller om det er folk som lider under et absolutt fravær av sentrale levekårsgoder.

Relativ fattigdom med en absolutt dimensjon

Om man enes om at fattigdom er et fenomen som både har et absolutt og et relativt element, er problemet å operasjonalisere denne erkjennelsen. Hvordan skal man gå fram for å måle fattigdom med utgangspunkt i en slik forståelse? Amartya Sen er som nevnt en av de fattigdomsforskere som har argumentert sterkest for å benytte et fattigdomsbegrep som inkluderer tanken om at fattigdom ikke er et fullstendig relativt fenomen (Sen 1983). Fattigdom er ikke absolutt i den forstand at folks behov er de samme over tid. Den absolutte tradisjonen, så vel som den relative, kan (eller bør) ta inn over seg at behov kan endre seg. Det absolutte element i fattigdommen har snarere å gjøre med det som Sen kaller «capabilities», som kan oversettes med «evne til å nyttiggjøre seg sine ressurser». For å vurdere om noen er fattige må man se deres *relative* mangel på inntekt, levekårsgoder eller ressurser i sammenheng med deres *absolutte* mangel på evne til å nyttiggjøre seg sine ressurser (Sen 1983:154). Fattigdommen er relativ i den forstand at det er variasjon mellom samfunn og generasjoner når det gjelder hvilke ressurser som trengs for å ha evne til deltakelse i samfunnet. Når det gjelder evnen til å dra nytte av sine ressurser, må imidlertid visse absolutte minimumsstandarder oppfylles dersom man ikke skal være utelukket fra samfunnet. Fattigdom oppstår dermed når de relative ressurser ikke er store nok til at man når det minimumsnivå av evner som forutsetter deltakelse i samfunnets standardaktiviteter.

Som et eksempel kan vi tenke oss et samfunn der sosial omgang er svært viktig. Samfunnets normer tilsier at man jevnlig skal invitere hverandre på besøk, og at det skal serveres mat når man får besøk. En person som ikke har råd til å servere sine gjester mat, vil mangle muligheten til deltakelse i dette samfunnet. I dette tilfellet står vi overfor en person som har relativt sett mindre inntekt enn andre i samme samfunn, og som samtidig absolutt sett er utelukket fra muligheten til å

delta i samfunnet på en forventet måte. Kombinasjonen av den relative mangel på inntekt og den absolutte mangel på «capabilities», gjør at denne personen kan defineres som fattig.

Selv om vi kan skille mellom relativ mangel på gitte ressurser og en absolutt mangel på evnen til å nyttiggjøre seg sine ressurser, står vi fremdeles overfor problemet med å definere når fattigdom inntreffer. Det kan for såvidt være lett å følge Sen hvis man tenker seg et samfunn der den gjennomsnittlige levestandarden er svært lav. I et slikt samfunn kan ikke sultende personer karakteriseres som ikkefattede, selv om de har mer økonomiske ressurser enn gjennomsnittet i samfunnet. Det er vanskeligere å tenke seg hvor grensa for fattigdom skal gå i et svært velstående samfunn. Sen har selv et eksempel der han sier at en person som bor i et samfunn der alle kan kjøpe to Cadillacer hver dag ikke er fattig selv om vedkommende bare har råd til å kjøpe en Cadillac daglig, uansett om denne begrensede mulighet vel kan være forbundet med skam. Spørsmålet er imidlertid fremdeles hvor grensa for fattigdom skal gå og hvilke behov det er rimelig at alle skal ha tilfredsstilt, et spørsmål man ikke finner noe entydig svar på i fattigdomslitteraturen.

2.3 Direkte eller indirekte fattigdomsindikatorer

I tillegg til den omfattende diskusjonen om fattigdom skal betraktes som et absolutt eller relativt fenomen, har fattigdomsforskere vært opptatt av det noe mer praktiske spørsmålet om direkte eller indirekte indikatorer skal benyttes i studiet av fattigdom. Når man skal kartlegge fattigdomsomfanget i et samfunn, er man interessert i å finne ut hvor mange personer eller husholdninger som har et levestandard som kan karakteriseres som fattig i følge en gitt definisjon. Ønsker man å benytte seg av direkte indikatorer, må man gjennomføre studier der de faktiske levekår blir grundig studert. Alternativt kan man studere fordeling av indirekte indikatorer som inntekt eller formue. I slike tilfeller er tanken at mengden økonomiske ressurser er et uttrykk for hva slags levekår en person har mulighet til å skaffe seg.

Indirekte indikatorer

Hovedvekten av dagens fattigdomsstudier er basert på indirekte fattigdomsmål. Avhengig av hvor mye økonomiske ressurser en person eller husholdning har til rådighet, plasseres personen eller husholdningen over eller under en gitt fattigdomsgrense. Både innenfor en absolutt og en relativ tradisjon er det for eksempel

vanlig å bruke inntektsgrenser for å skille fattige fra ikkefattige. Om inntektsgrensa er beregnet ved å se på hva slags kaloriinntak som er nødvendig for å overleve, eller hva som er halvparten av medianinntekten i et gitt samfunn, er irrelevant i denne sammenheng. Det er uansett et indirekte fattigdomsmål.

Fordelene ved bruk av indirekte indikatorer, som for eksempel inntekt, har allerede blitt nevnt. Det er forholdsvis lett å få tak i inntektsdata, folk flest har en oppfatning av hva som er lite og mye inntekt, det er mulig å sammenlikne inntektsfordelinger både i en og samme befolkning over tid og mellom land.

Bruk av inntekt eller liknende mål som fattigdomsindikator har imidlertid også flere problematiske sider. Uansett om man benytter standardbudsjettmetoden eller den relative inntektsmetoden møter man for det første problemet med å finne et adekvat mål på økonomiske ressurser. Disponibel inntekt⁷ er hyppig brukt, men mange har stilt seg tvilende til om dette målet er godt nok (se for eksempel Ringen 1988, Andersen m.fl. 1995 for diskusjon av inntektsmål):

- Begrepet om disponibel inntekt tar ikke opp i seg uformell økonomi (byttehandel, svart økonomi), og man finner heller ikke ut om personer/husholdninger for eksempel har lånt penger eller solgt eiendeler for å opprettholde en gitt levestandard.
- Inntektsbegrepet forteller ikke hvilke andre goder eller ressurser en person eller en husholdning har tilgang til. Et viktig element her er omfanget av og tilgangen til offentlige, kostnadsfrie velferdstjenester. Tilbudet av slike tjenester vil selvsagt bidra til å redusere inntektens betydning for levekårene.
- Man tar ikke høyde for de fordeler det medfører om en person i husholdningen er hjemmeværende, noe som gir mer tid til innkjøp og egenproduksjon, eller det godet egen fritid er (Piachaud 1987, Becker 1992, Bojer 1996).
- Man vurderer ikke eventuell fordel av å bo i egen bolig.
- Inntekt er dessuten en unøyaktig indikator på økonomiske ressurser blant annet fordi forskjellige mennesker ikke kan forventes å få det samme ut av samme inntekt, fordi markedet ikke er det samme for alle, og fordi det er vanskelig å skaffe reliable inntektsdata når man fokuserer på disponibel inntekt (Ringen 1987, 1988).

⁷ Disponibel inntekt er gjerne definert som: Inntekt etter skatt, minus kapitalutgifter (gjeldsrenter) (Aaberge m.fl. 1996:112).

For det andre er det problematisk å fastsette en fattigdomsgrense. Ved bruk av standardbudsjettmetoden består problemet i å avgjøre hvor mange kalorier som er nødvendig for å unngå sult, samt hvor mange goder i tillegg som skal inngå i budsjettet. For den relative inntektsmetodens vedkommende er problemet på hvilket nivå man skal sette fattigdomsgrensa. I de senere år har det vært mest vanlig å definere fattigdom som en andel av median- eller gjennomsnittsinntekten i et samfunn, men uansett hvor eller hvordan grensa settes, kommer man ikke unna det tilfeldige, eller vilkårlige aspektet i grensefastsettelsen. Derfor har da også både bruken av standardbudsjett og relativ inntektsmetode for det tredje blitt kritisert for at det er eksperter eller fagfolk som definerer hva som er et nødvendig forbruk eller en nødvendig levestandard for folk. Det sier seg selv at det neppe er allmenn enighet i en befolkning om hva som er nødvendig. Dette problemet kan delvis løses ved at man tar utgangspunkt i det faktiske forbruket til befolkningen og definerer standardene ut fra for eksempel gjennomsnittsforkbruket. Men likevel står man overfor problemet med at det er fagfolk som bestemmer når et avvik fra gjennomsnittet (eller medianen) er stort nok til at man skal defineres som fattig. Det er for eksempel ingen vitenskapelig grunn til å sette fattigdomsgrensa lik 50 prosent av medianinntekt.

Uavhengig av hva slags fattigdomsmål og målemetode man velger å benytte, står man for det fjerde overfor problemet med å bestemme hvordan man skal gjøre det mulig å sammenlikne fattigdom på tvers av forskjellige husholdningstyper. Problemet med sammenlikning mellom forskjellige hushold blir delvis løst ved å benytte seg av såkalte ekvivalensskalaer som tar hensyn til husholdningen størrelse og sammensetning. Man antar at det er stordriftsfordeler i familier med mange medlemmer, og at disse familiene dermed trenger mindre økonomiske ressurser per person enn det en enslig person trenger for å opprettholde tilsvarende levestandard. Bolig, elektrisitet, TV, bil og hytte er eksempler på levekårsgoder som kan deles av flere. Hvis vi tenker oss at en person trenger en gitt inntekt for å opprettholde en gitt levestandard, trenger ikke to personer i en felles husholdning den dobbelte inntekten for å opprettholde samme levestandard. For eksempel kan man gi den første voksne i husholdningen vekten 1, øvrige voksne vekten 0,7 og barn under 17 år vekten 0,5. Jo mindre vekt man gir husholdsmedlemmer utover en voksen, jo større stordriftsfordeler regner man med at denne familien har. En familie med to voksne og to barn under 17 år, vil i dette tilfellet trenge 2,2 ganger inntekten til en enslig person for å kunne ha samme levestandard.

Det er ikke allmenn enighet om at en bestemt skala er den eneste riktige, og beregning av fattigdomsomfanget og sammensetningen av fattigdomsgruppen avhenger av hvilken ekvivalensskala som benyttes (se Atkinson, Rainwater og Smeeding 1996 for diskusjon av ulike skalaer). Bruken av ekvivalensskalaer løser heller ikke problemet med at tilsynelatende like husholdninger kan ha ulike (og kanskje ikke sammenliknbare) behov når det gjelder utgifter til helse, barneomsorg, transport og annet. Det vil for eksempel være stor forskjell på behovene til en tobarnsfamilie med to friske barn og en tobarnsfamilie der det ene barnet har en alvorlig funksjonshemming. I prinsippet betyr dette at to familier med identisk sammensetning kan ha ulik disponibel inntekt etter at helt nødvendige utgifter er betalt (Kangas og Ritakallio 1995:5). Ved å omregne inntekten i en husholdning til inntekt per forbruksenhet, forutsetter man dessuten at inntekten fordeles likt mellom husholdsmedlemmene. Dette har man sjelden opplysninger om, og det er godt mulig at inntekten *ikke* alltid fordeles på en slik måte (Pahl 1980, 1983, Sen 1983b, Jenkins 1990, Davies og Joshi 1994).

Direkte indikatorer

Alternativt til å benytte seg av inntekt eller økonomiske ressurser for å studere fattigdom, kan fattigdom som nevnt studeres ved hjelp av direkte indikatorer som forbruk, livskvalitet eller levekår. Det vanligste er å studere i hvilken grad folk mangler viktige levekårgoder, som bolig, gode bomiljøer og de viktige forbruksartikler. Man kan enten sette en nedre (absolutt) grense for hvilke levekårgoder som må være tilstede for at en person ikke skal defineres som fattig, eller man kan sette en fattigdomsgrense utfra hvordan de aktuelle levekårgoder er fordelt i en befolkning, for eksempel den gjennomsnittlige fordeling av gitte goder.

Selv om man ved å studere folks levekår får god innsikt i hvordan folk har det, er bruken av direkte fattigdomsindikatorer heller ikke problemfri. Uansett om man studerer forbruk eller faktisk tilgang til levekårgoder, kommer man *for det første* ikke unna at fastsettelsen av fattigdomsgrensa blir tilfeldig.⁸ Hvilke levekårgoder må for eksempel være fraværende før man kan fastslå at en person opplever en så

⁸ Dersom man benytter forbruk som indikator på fattigdom, møter man dessuten problemet med at det er vanskelig å følge forbruk over lengre tid. Man må basere seg på at husholdninger nøyaktig fører forbruksregnskap, og det kan være vanskelig å få dette til å fungere mer enn noen få uker. Fattigdomsbildet kan bli et annet dersom man hadde hatt mulighet til å følge folk over lengre perioder. Studier har for øvrig vist at korrelasjonen mellom inntekts- og forbruksmål i mange tilfeller er ganske svak (Ritakallio 1994).

stor grad av deprivasjon at vedkommende er fattig? Levekårsindekser kan lett kritiseres for mer å være uttrykk for smak, enn for objektive beskrivelser (Piachaud 1981, 1987). Man kan kanskje enes om at det er en levekårsulempe å mangle kjøleskap eller ikke kunne dra på ferie, men ulempen ved ikke å kunne spise ferskt kjøtt er mer diskutabel. Halleröd har foreslått at problemet med irrelevante deprivasjonsindikatorer kan motvirkes dersom man konsentrerer seg om deprivasjonselementer som helt klart har en sammenheng med mangel på økonomiske ressurser (1991). Men problemet med hvem som skal definere hvilke indikatorer som skal være uttrykk for fattigdom gjenstår, og det faktum at deprivasjon i forhold til visse levekårs-goder kan skyldes individuelle valg.

Ved å benytte seg av en konsensuell tilnærming til deprivasjonsindekser (se nedenfor) ville man redusere disse problemene. Da ville folk selv kunne definere hvilke levekårs-goder det er nødvendig å ha tilgang til. Uansett støter man på det nevnte problemet med at det er flertallets syn som kommer til uttrykk, og at det ikke er gitt at fattige ville si seg enige i hvilke levekårs-goder de ikke kan leve uten.

Om man klarer å utvikle en god deprivasjonsindeks står man *for det andre* overfor problemet med å bestemme hvor på deprivasjonsindeksen fattigdomsgrensa skal være. Er man fattig hvis man er deprivert på tre elementer på indeksen (jf. Mack og Lansley 1985), eller må man mangle fem elementer? Og hva hvis man registrerer mangler på mange viktige elementer på indeksen, men samtidig registrerer at en person for eksempel har en dyr bil (Kangas og Ritakallio 1995)? Denne fattigdomsgrensa blir dermed like tilfeldig og normativ som andre fattigdomsgrensener (Piachaud 1987).

Kombinasjon av direkte og indirekte indikatorer

For å unngå problemene som oppstår når man bruker utelukkende direkte eller indirekte indikatorer til å studere fattigdom, har mange forskere tatt til orde for å kombinere de to indikatortypene. Fattigdom blir definert som det fenomenet at man opplever sosiale begrensninger på grunn av manglende økonomiske ressurser. Hverken manglende økonomiske ressurser eller dårlige levekår er tilstrekkelige betingelser for å peke ut fattigdom. De må opptre samtidig og det må være slik at det er de økonomiske begrensningene som er årsak til de sosiale begrensningene. Inntekt er med andre ord en nødvendig, men ikke en tilstrekkelig betingelse for et treffende fattigdomsbegrep (Ringen 1987, 1988, Callan, Nolan og Whelan 1993). I praksis betyr en slik tilnærming at man kombinerer den relative inntektsmetoden med deprivasjonsindeksmetoden.

«Using non-monetary indicators together with income allows one to tap into popular conceptions of what poverty means and to reforge the links between the results of research and the underlying attitudes and values on which that research relies for its justification» (Nolan and Whelan 1996:230).

I Norden er det en rik tradisjon for å kombinere inntektsmål med levekårs mål i studiet av fattigdom. Alle de nordiske landene har gjennomført en eller flere levekårsundersøkelser, og man har dermed tilgang til data som muliggjør en kombinert tilnærming. Stein Ringen har vært en av de teoretiske grunnleggere for en slik kombinasjonsstrategi innenfor fattigdomsforskningen (1985, 1987, 1988). I tillegg har han i empiriske studier analysert sammenhengen mellom lav inntekt og deprivasjon av viktige levekårs goder. Ringen definerer som fattige de som har inntekt under den økonomiske fattigdomsgrensa, og som samtidig lider under akkumulert deprivasjon av viktige levekårs goder. Dersom man bare benytter rene inntektsdefinisjoner på fattigdom (mindre enn 50 prosent av ekvivalent medianinntekt, eller mindre enn minstepensjon), finner Ringen mellom 6 og 12 prosent fattige i Norge på 1970-tallet. Ved å se nærmere på hvem i lavinntektsgruppen som er deprivert med hensyn til viktige levekårs goder, viser det seg imidlertid for det første at de som «bare» har lav inntekt ikke er tilstrekkelig homogene og forskjellige fra den øvrige befolkningen til å kunne karakteriseres som en fattigdomsgruppe. For det andre gir studiene av deprivasjon av levekårs goder andre resultater enn studiet av fattigdom basert på inntektsindikatorer (Ringen 1985:109ff).

2.4 Hvem skal definere fattigdom

Om man klarer å enes om hva slags fattigdomsindikator som skal benyttes, står man overfor problemet med å sette fattigdomsgrensa. Flere ganger ovenfor har det blitt påpekt at fastsettelsen av fattigdomsgrensa blir tilfeldig, og avhenger av normative standpunkt hos dem som setter grensa, om det nå er befolkningen selv, politikere, forskere eller byråkrater som får denne oppgaven. Jeg vil kort kommentere styrker og svakheter ved å la ulike aktører stå for grensefastsettelsen.

Subjektiv fattigdomsopplevelse

Det enkleste direkte mål på fattigdom ville være å spørre folk selv om de oppfatter seg som fattige. Ved en slik *subjektiv* metode får man direkte svar på hvordan

fattigdom eller økonomiske problemer oppleves i befolkningen. Mange mener at slike subjektive svar må relateres til mer objektive studier av fattigdom. Sannsynligheten er stor for at folk som ikke er fattige opplever økonomiske problemer, eller at folk som er fattige ikke vil innrømme det. Det paradoksale med denne innvendingen er imidlertid dens forutsetningen om at det finnes en objektiv eller ekte fattigdom som er noe annet enn den følelsen av fattigdom som folk selv rapporterer. Et bedre argument mot en rent subjektiv grense er heller at det skaper problemer i forbindelse med handlingsforpliktelsen. Dersom fattigdomsgrensa skal være et uttrykk for det punkt der personer har krav på en eller annen form for tiltak fra det offentlige, er det svært problematisk å la det være opp til folk selv å definere en fattigdomsgrense, uavhengig av personlig økonomi og levekår.

Politisk- eller ekspertdefinert fattigdomsgrense

Dersom man ikke ønsker å la folk selv rapportere om de er fattige eller ikke, kan man la det være politikeres, forskeres eller byråkraters oppgave å definere en fattigdomsgrense. Hvis fattigdomsgrensa skal benyttes som grunnlag for tildeling av offentlige stønader, kan for eksempel politikere ha den avgjørende myndighet til å fastsette grensa, basert på beregninger og anbefalinger gjort av eksperter. Grensa kan for eksempel defineres i et fast forhold til inntektsnivået i samfunnet, den kan defineres med utgangspunkt i et standardbudsjett, eller den kan defineres til det nivået som legges på den inntekt velferdsstaten yter til personer som ikke kan forsørge seg selv gjennom arbeid, for eksempel på nivå med en offentlig minstepensjon eller den ytelse man kan få i sosialhjelp⁹.

Uansett om det er politikere eller forskere som fastsetter fattigdomsgrensa, vil man alltid stå overfor problemet med at grensa gjenspeiler normative standpunkt hos dem som fastsetter den. I praksis måler definisjonen bare i hvilken grad en velferdsstat har maktet å garantere innbyggerne det minimumsnivå for inntekt som den har satt seg som mål. Brukes for eksempel nivået på minstepensjonen som fattigdomsgrense slik at de som har inntekter under denne grensa får en offentlig stønad, vil fattigdomstallene bare gjenspeile om man klarer å fange opp de personene som har inntekt under fattigdomsgrensa. Har man ønsker om å sammenlikne fattigdom på tvers av land, kan dette målet være helt ubrukelig. Man kan da finne at den velferdsstat som har de laveste satser på sosiale ytelser har

⁹ For Norges vedkommende er det ikke mulig å benytte sosialhjelp som fattigdomsgrense, siden det ikke finnes en nasjonal sosialhjelpsnorm.

minst fattigdom, siden det skal mye til å havne under dette inntektsnivået. I tillegg kan fattigdomsnivået øke eller reduseres i et land bare man endrer på minstestandardsetsen (Kangas og Ritakallio 1995:6).

Konsensuell fattigdomsgrense

Et alternativ til subjektiv, politisk eller ekspertfastsatt fattigdomsgrense, er å la folk selv avgjøre hva som skal regnes som fattigdom. Ved å få befolkningen i et samfunn til selv å definere hva de mener er nødvendig forbruk, levestandard eller inntekt for å ikke være fattig, kan man definere en fattigdomsgrense basert på folkekemeningen (Goedhart m.fl.. 1977, van Praag 1980, Mack og Lansey 1985, Piacaud 1987, Veit-Wilson 1987, Walker 1987, Donnison 1987, Halleröd 1993, 1994). Denne forskningstradisjonen kalles konsensuell fattigdomsforskning.

En konsensuell fattigdomsgrense kan fastsettes både ved hjelp av direkte og indirekte fattigdomsmål. Dersom man velger å benytte seg av indirekte mål spør man folk om hva som er den laveste inntekten en familie av deres type må ha for å klare utgiftene sine. På grunnlag av svarene kan man beregne fattigdomsgrenser for at ulike familietyper. Alternativt kan man velge ut elementer til en deprivasjonsindeks, altså et direkte fattigdomsmål, ved at et utvalg av befolkningen angir hvilke velferdsgoder, forbruksartikler eller rekreasjonsmuligheter de mener en familie bør ha (for eksempel tilgang til helsetjenester, varm mat hver dag, støvsuger, fryseboks, feriemulighet, avis o.l.). Videre undersøker man om folk har tilgang til disse nødvendige godene, og hvis de ikke har det om dette skyldes egen vilje eller mangel på økonomiske ressurser til å skaffe seg dem. Hvis folk har inntekt under det nivå gjennomsnittsbefolkningen mener er nødvendig, eller hvis de mangler for mange av de nødvendige levekårsgoder på grunn av lite økonomiske ressurser, havner de i gruppen fattige.

Bakgrunnen for å utvikle en konsensuell metode har vært de metodiske svakheter fattigdomsforskningen har vært beheftet med, som at fattigdomsgrensa fastsettes av eksperter, uansett om det er snakk om inntektsnivå eller deprivasjonsindeks, at fattigdom knyttes for nært opp til opprettholdelse av fysisk grense (jf Rowntrees fattigdomsdefinisjon) og at den relative deprivasjon-metoden i for liten grad skiller mellom fattigdom og fritt valgt levestandard.

Den konsensuelle metoden går imidlertid heller ikke fri for kritikk. Det er for eksempel ikke gitt at folks oppfatning av hva som er minimumslevestandard i befolkningen samsvarer med det de mener er minimumslevestandard for dem selv (Kangas og Ritakallio 1995:8). I tillegg vil det i en slik studie være flertallets syn

som kommer til uttrykk, og det er uklart om de fattige selv ville være enige. Endelig kan svarene være påvirket av intervjuobjektene syn på studiens formål (Pia-chaud 1987).

2.5 Norsk fattigdomsforskning

Etter gjennomgangen av den internasjonale fattigdomsforskningen er det interessant å se hvordan norske forskere har forholdt seg til fenomenet. Hvilke definisjoner har blitt benyttet, og hva har man funnet ut om den norske fattigdommen gjennom empirisk fattigdomsforskning?

De første vitenskapelige undersøkelser av den norske fattigdommen finner vi blant Eilert Sundts arbeider. På midten av 1800-tallet gjennomførte Sundt studien av «fantefolket» og et par tiår senere kom utredningen om fattigforholdene i Christiania. (Sundt 1974, 1978). Naturlig nok sto fattigproblemet helt sentralt i Sundts arbeid. Dette var tross alt var datidens største sosiale problem (Seip 1983:39). Skulle man gjøre noe med fattigdommen måtte man imidlertid først få oversikt over den. Forskningen ble konsentrert om å finne ut hvor mange som fikk fattigunderstøttelse og hvor mange som åpenbart var fattige uten å få understøttelse. Videre måtte det skaffes oversikt over hvordan «used og uskikk [...] på den ene siden var *virksomheter* av fattigdom og, på den andre siden, *årsaker* til dens vekst» (Christoffersen 1978:VII). Med utgangspunkt i denne kunnskapen, kunne man iverksette de nødvendige tiltak for å redusere fattigdomsproblemet.

Tatt i betraktning den betydning Sundts arbeid har hatt for den norske samfunnsforskningen, kan det synes paradoksalt at det har blitt lagt så lite vekt på fattigdomsproblemet i nyere forskning. På begynnelsen av 1960-tallet ble fattigdommen gjenoppdaget, og det ble gjennomført en rekke fattigdomsstudier i andre vestlige land. Inntil for få år siden ble det imidlertid knapt gjennomført forskningsprosjekter med fattigdom som hovedtema her til lands. På 1970-tallet ble riktignok mangelen på fattigdomsforskning diskutert av enkelte samfunnsforskere og flere forsøkte å sette temaet på dagsordenen ved å beskrive arten og

forekomsten av fattigdom i Norge.¹⁰ Men det ble aldri noe betydelig omfang av forskning på dette feltet.¹¹

Først i de senere år ser vi tegn til at fattigdomstemaet får større plass innenfor norsk samfunns- og velferdsforskning. Stjernøs bok «Den norske fattigdommen» fra 1985 markerer starten på denne nyorienteringen. Initiativet følges opp av flere forskningsmiljøer og -retninger, og i dag pågår en aktiv fattigdomsforskning i flere miljøer. De fleste tradisjonene innenfor den internasjonale fattigdomsforskningen gjenspeiles i den norske forskningen.

Absolutt fattigdomsdefinisjon

Hovedvekten av norske fattigdomsstudier er gjennomført i en periode da trenden innenfor fattigdomsforskningen var å fokusere på andre fattigdomsdefinisjoner enn den absolutte. Statens institutt for forbruksforskning utarbeidet riktignok et standardbudsjett for norske husholdninger i 1987, men dette budsjettet ble ikke utformet for forskningsformål. Sosialdepartementet ba om å få utarbeidet et slikt budsjett for å «forbedre beslutningsgrunnlaget for fastsetting av offentlige økonomiske overføringer til hushold»¹² (Borgeraas 1987:1). SIFO-budsjettet blir også i dag brukt i arbeidet med å fastsette sosiale stønader, men det er ingen norske forskere som har tatt til orde for at fattigdom kan studeres med utgangspunkt i dette.

Den relative inntekt-metode

Det relative fattigdomsbegrepet og Peter Townsends arbeid har hatt langt større innflytelse på den norske forskningen. I «Den moderne fattigdommen» (Stjernø 1985) gjennomgås flere forskjellige fattigdomsdefinisjoner og fattigdomsomfanget i Norge forsøkes anslått med utgangspunkt i disse definisjonene.¹³ Townsends

¹⁰ Se f.eks. Aubert 1970, Jacobsen 1970, Myklebust 1973, Rødseth 1975, Noack 1979, Guttormsen og Høigård 1978

¹¹ I stedet for fattigdomsforskning ble det fokusert på lavinntektsproblematikk (se for eksempel Aubert 1970, Rødseth 1975, Andersen m.fl. 1980), men jeg vil ikke kommentere disse studiene nærmere her.

¹² Bakgrunnen for dette var en uro over at sosialhjelpstilbudet varierte så sterkt mellom kommuner. Tanken var at et standardbudsjett skulle gjøre det mulig å standardisere sosialhjelpen (Borgeraas 1987, Terum 1998).

¹³ 1) De som tjener mindre enn minstepensjonen i folketrygden, 2) de som har mottar sosialhjelp, 3) relativ utarming, 4) relativ innteksdefinisjon og 5) subjektiv fattigdom.

arbeid var en sterk inspirasjonskilde for denne studien. Stjernø hadde ambisjoner om å studere fattigdom som et flerdimensjonalt fenomen. Ved å rapportere med utgangspunkt i mange ulike definisjoner, klarte han å gi et overbevisende bilde av den knapphet som en god del personer opplevde i velstandssamfunnet. Hvorvidt de fenomener Stjernø analyserer faktisk kan karakteriseres som fattigdom har imidlertid blitt diskutert. Ringen (1985) hevdet for eksempel at Stjernø overvurderte fattigdomsproblemet. Stjernø forsøkte riktignok å se fattigdom som et flerdimensjonalt fenomen, men siden han ikke kombinerte de ulike målene i forsøk på å finne en «kjernegruppe» av fattige ender han, i følge Ringen, opp med et for høyt fattigdomsanslag.

Når det gjelder den konkrete fastsettelsen av fattigdomsomfanget anslår Stjernø på bakgrunn av den relative inntektsmetode at knapt fem prosent av befolkningen kan karakteriseres som fattige i 1980 (Stjernø 1985:43). Han tar da utgangspunkt i gjennomsnittsinntekten i befolkningen og ser som fattige de som har mindre enn halvparten av gjennomsnittsinntekten per medlem av husholdningen, skoleelever og studenter holdt utenfor. På flere områder skiller Stjernøs beregning seg fra andre studier. For det første ser Stjernø på inntekt per husholdningsmedlem i stedet for å korrigere for husholdsstørrelse ved hjelp av en ekvivalensskala. Det vil si at han ikke tok hensyn til stordriftsfordelene i flerpersonhusholdninger. For det andre tar hans beregning utgangspunkt i gjennomsnittsinntekt i stedet for medianinntekt som det er vanlig å benytte. Dette medfører en høyere fattigdomsgrense, og dermed flere fattige, siden gjennomsnittsinntekten vanligvis ligger noe over medianinntekten. Ringen (1985a) påpeker dessuten i sin kritikk av Stjernøs bok at han i stedet for å beregne fattigdom på grunnlag av disponibel inntekt, har benyttet inntekt før skatt, noe som på grunn av skattens progressivitet bidrar til å undervurdere lavinntektsgruppens relative inntektsnivå.

Det er ikke bare Stjernø som har benyttet seg av den relative inntektsmetoden. Studier fra begynnelsen av 1990-tallet viser at mellom 7 og 9 prosent av de norske husholdningene hadde inntekt under «fattigdomsgrensa» i åra 1982–1990 (Epland og Korbøl 1992, Epland 1993). På samme måte som Stjernø, kan disse studiene kritiseres for å anvende halvparten av gjennomsnittlig inntekt i stedet for medianinntekt som fattigdomsmål. For øvrig er beregningene gjort på grunnlag av inntekt etter skatt (dvs disponibel inntekt), og OECDs ekvivalensskala er brukt for å regne ut forbruksvekter. For å validere fattigdomsmålet har man i tillegg beregnet hvor stor andel av befolkningen som er fattige i mer enn ett år. Nesten halvparten av de husholdningene som lå under fattigdomsgrensa i ett av årene 1986–1990,

hadde inntekter over fattigdomsgrensa året etter. Bare 14 prosent av de som var fattige i 1986 er fremdeles fattige i 1990. Det var imidlertid få av de husholdningene som hadde vært fattige som kom opp på et inntektsnivå over gjennomsnittsinntekten (Epland 1993).

Andersen m.fl. (1995) har studert den norske fattigdommen ved å kombinere «objektive» og inntektsbaserte mål som «inntekt etter skatt per forbruksenhet», og fattigdomsmål som tar hensyn til store bundne utgifter, verdi av egen bolig og fritidshus, finanskapital og studenthusholdninger. Husholdninger defineres som fattige dersom inntekten i følge et bestemt inntektsbegrep er under 50 prosent av gjennomsnittet for alle husholdninger. (s. 172). Beregningene viser at andelen fattige varierer alt etter hvilken avgrensning man benytter. Anslagene for andelen fattige hushold varierer fra snaut fem til drøyt ti prosent, for øvrig et godt eksempel på hvordan fattigdomsbildet endres avhengig av hvilken fattigdomsdefinisjon og inntektsbegrep som benyttes.

Aaberge m.fl. (1996) har også beregnet den norske fattigdommen med utgangspunkt i relativ inntekt-metode. Ved å bruke disponibel inntekt som beregningsgrunnlag, kalkulere husholdsvekter på grunnlag av OECDs ekvivalensskala og benytte mindre enn halvparten av medianinntekt som sin fattigdomsgrense, finner de at fem prosent av norske husholdningene hadde inntekt under denne grensa i 1993. Sosialhjelp er imidlertid ikke inkludert i inntekten.

De siste årene har det vært mulig å inkludere opplysninger om sosialhjelp i beregningen av fattigdom. Denne informasjonen finnes nå i levekårsundersøkelsen. Dersom sosialhjelp inkluderes og man bruker inntekt mindre enn halvparten av gjennomsnittsinntekten, viser en undersøkelse at 3,6 prosent av norske husholdninger er fattige i 1994 (Johannesen 1998).

Disse studiene kan alle kritiseres for å definere inntektsfattigdom som fattigdom. Det må imidlertid bemerkes at de i så måte ikke gjør annet enn det de fleste vestlige fattigdomsstudier har gjort på 1980- og 90-tallet, samt at flere av forfatterne understreker at inntekt ikke er et perfekt mål på fattigdom.

Relativ deprivasjon eller direkte fattigdomsmål

Det finnes også norske fattigdomsstudier der man har beregnet fattigdomsomsfang på grunnlag av en deprivasjonsindeks. Stjernø (1985) finner for eksempel at mellom tre og ti prosent av befolkningen ofte har avstått fra gitte aktiviteter på grunn av dårlig råd. Når han samler vanlige goder i en deprivasjonsindeks av samme type som Townsends, finner han at 5,7 prosent av befolkningen ofte har måttet

unnvære halvparten (dvs. fem) eller flere av de oppgitte goder og aktiviteter (s.50). Settes grensa strengere, ved seks eller flere goder/aktiviteter, synker fattigdoms-andelen til fire prosent. De aller fleste som regnes som fattige har da ofte måttet unnvære å kjøpe klær de trenger, delta på kulturelle aktiviteter, reise bort i ferien, abonnere på avis og annet.

I forbindelse med den økonomiske nedgangen på slutten av 1980-tallet, ble det diskutert om det vokste fram en ny type fattigdom som resultat av utvikling på bolig- og arbeidsmarkedet, med påfølgende gjeldskriser. Lunde og Poppe (1991) skrev en rapport om den norske nyfattigdommen, der de i tråd med Townsends definisjon definerte fattigdom som å mangle ressurser til å «sikre deltakelse på vanlige livsarenaer og et minimalt rimelig forbruk» (s.27). De skiller imidlertid mellom «tradisjonell fattigdom» og «nyfattigdom» og hevder at mens den tradisjonelle fattigdommen bygger seg opp over tid, er nyfattigdommen et uttrykk for at husholdenes evne til å mestre livsbetingelsene er sterkt redusert. Nyfattigdom rammer heller ikke nødvendigvis de samme gruppene som den tradisjonelle fattigdommen. Tidligere var gamle og syke overrepresentert i riskikogruppene, mens nyfattigdommen like gjerne kan ramme unge, arbeidsføre mennesker. Lunde og Poppes konklusjon er at nyfattigdommen er relativt omfattende i Norge og at omfanget kan komme til å øke. Det konkluderes med at omlag ti prosent av norske familier har alvorlige betalingsproblemer, uten at disse ti prosentene defineres som fattige.

Påstanden om den omfattende nyfattigdommen fikk ikke stå uimotsagt og andre forskere hevdet at omfanget av gjeldskrisa og nyfattigdommen var langt mindre enn det Lunde og Poppe antydte (Gulbrandsen 1991). Uansett hvor mange personer som ble rammet av gjeldskrisa og hvor alvorlig de ble rammet, satte denne debatten søkelyset på at fattigdom ikke nødvendigvis er et fenomen som utelukkende rammer grupper som fra før er utsatt, ei heller at fattige nødvendigvis må være arbeidsledige bostedsløse eller liknende. Under gitte betingelser, som kombinasjon av skilsmisse og fall i boligpriser, kan såkalte gjennomsnittsmennesker få så alvorlige økonomiske problemer at det er rimelig å definere dem som fattige.

Også i de nyeste norske fattigdomsstudiene benyttes direkte fattigdomsmål for å kartlegge den norske fattigdommen. Johannesen (1998) beregner fattigdoms-omfang både på grunnlag av deprivasjonsindekser og på grunnlag av spørsmål om økonomiske problemer. Drøyt tre prosent av befolkningen er fattige i den forstand at de både har problemer med å klare løpende utgifter, og å klare en uforutsett

regning. På grunnlag av en deprivasjonsindeks med fire verdier¹⁴ finner Johannesen at svært få (0,3 prosent) er utsatt for akkumulert deprivasjon ved at de må avstå fra alle de fire grunnleggende godene, mens 2,7 prosent ikke har råd til ett av disse godene. Ved å inkludere andre mindre grunnleggende goder øker andelen som opplever deprivasjon til ti prosent. Johannesen finner imidlertid at en del av de husholdene som oppgir at de ikke har råd til de grunnleggende godene, har økonomiske reserver i form av penger i banken. Dette kan tyde på at deprivasjonsindeksen ikke er treffsikker nok som indikator på fattigdom.

Kombinert tilnærming

Bruken av kombinerte fattigdomsmål innenfor den norske forskningen har allerede blitt nevnt. Det er imidlertid ikke bare Ringen som har benyttet seg av en slik tilnærming. Også de seneste årene har sammenhengen mellom «objektive» fattigdomsmål basert på inntekt, formue og utgifter, og andre mål på økonomiske problemer og deprivasjon av viktige levekårsfaktorer blitt analysert (Andersen m.fl. 1995, Johannesen 1998). Konklusjonen er at sammenhengen mellom de objektive fattigdomsmålene og det å ha økonomiske problemer er svak. Det samme gjelder sammenhengen mellom fattigdom og det å motta økonomisk sosialhjelp, og sammenhengen mellom fattigdom og tilgang på levekårsfaktorer som bil, hytte og selveierbolig.

Politisk definert fattigdomsgrense

Den norske fattigdommen har også blitt studert med utgangspunkt i en politisk definert fattigdomsgrense (Stjernø 1985). Ved å beregne hvor mange som hadde inntekt under nivået på den offentlige minstepensjonen, ble fattigdomsomfanget 6–7 prosent. Sosialhjelpsnivået kunne ikke brukes som en fattigdomsgrense i og med at det ikke finnes en nasjonal standard for sosialhjelp i Norge. Hvis fattigdomsomfanget derimot kunne antas å ligge på samme nivå som antall personer som har mottatt sosial omsorg, inkludert deres familier, ble omfanget av fattigdom noe mindre enn om man brukte minstepensjon som grense. Stjernø presiserte selv at «fattig» og «sosialhjelpsmottaker» ikke er fullstendig overlappende kategorier.

¹⁴ Godene som inkluderes er: ikke råd til å spise fisk eller kjøtt annen hver dag; ikke ha venner på middag; kjøpe nye, ikke brukte klær; holde boligen passe varm.

Ikke alle sosialhjelpsmottakere er fattige, og ikke alle fattige søker om sosialhjelp. Resultatet blir da at dette er et nokså meningsløst fattigdomsmål (Ringen 1985a).¹⁵

2.6 Mangelen på norsk fattigdomsforskning

Selv om gjennomgangen over har vist at det har blitt forsket på fattigdom i Norge, har fattigdomsforskningen hatt en beskjeden plass innen samfunnsforskningen. Det samme har vært tilfelle i de andre nordiske landene, men Norge regnes likevel for å ha vært i en særstilling (Halleröd 1996). Hvordan kan denne manglende interessen for fattigdomsforskning forklares? Skyldes dette at vi ikke har hatt fattigdom i Norge, eller at fattigdomsproblemene ikke har vært store nok til å fortjene forskningens oppmerksomhet? Ligger forklaringen i at denne type forskning ikke har blitt prioritert politisk, eller skyldes det at de definisjoner eller målemetoder man har benyttet seg av i fattigdomsforskningen ikke har egnet seg for studier av norske forhold?

Mangel på passende forskningsmetoder

Det er ingen grunn til å tro at definisjoner, analysemetoder eller analyseteknikker innenfor fattigdomsforskningen utviklet i andre land ikke var overførbare til norske forhold. For det første viser gjennomgangen av de ulike forskningstradisjonene at de definisjoner og målemetoder som benyttes lett skulle kunne overføres til norske forhold. I Norge finnes det gode inntektsdata som muliggjør bruk av indirekte fattigdomsmål, og de norske levekårsdataene er velegnet til å studere fattigdom som et flerdimensjonalt fenomen. Med disse dataene er det mulig å konstruere deprivasjonsindekser. Vi har sett at flere norske forskere har studert fattigdom med utgangspunkt i de samme fattigdomsdefinisjoner og med de samme målemetoder som forskere fra andre land. Riktignok er brorparten av denne forskningen

¹⁵ Selv om det ikke foreligger norske studier der sosialhjelpsnivået brukes som fattigdomsgrense for å kalkulere fattigdomsomsfanget, er det grunn til å nevne at det har vært en omfattende sosialhjelpsforskning både i Norge og de andre nordiske landene. Denne tradisjonen hviler på tanken om at de som har det aller verst innenfor en høyt utviklet velferdsstat, er de som mottar sosialhjelp. Når andelen som mottar sosialhjelp attpåtil begynte å øke utover 1980-tallet, initierte myndighetene i alle de nordiske landene studier av sosialhjelp og sosialhjelpsmottakere (Halleröd 1996). I tillegg ble det gjennomført komparative nordiske studier på oppdrag fra Nordisk Ministerråd (Fridberg m.fl. 1993). Jeg henviser til Langeng og Hove (1996) for en oversikt over nyere norsk sosialhjelpsforskning.

fra 1990-tallet, men det hadde vært fullt mulig med mer omfattende fattigdomsforskning også tidligere.

For det andre finnes det eksempler på at norske forskere har vært foregangsfigurer når det gjelder å utvikle nye innfallsvinkler til studiet av fattigdom (se for eksempel Ringen 1985), så dersom mangelen på forskning skulle skyldes mangel på brukbare forskningsmetoder, ville det trolig vokst fram miljøer for utvikling av alternative metoder.

Mangelen på en offisiell fattigdomsgrense blir også nevnt som medvirkende årsak til manglende fattigdomsforskning, men i den sammenheng er det viktig å huske at det knapt finnes land som har en slik grense. Av vestlige land er det kun USA og Storbritannia som opererer med en offisiell fattigdomsgrense, mens en del andre land presenterer statistikk over hushold under en gitt inntektsgrense på irregulær basis (Bradshaw og Chen 1998). Til tross for dette har det vært omfattende fattigdomsforskning i mange land.

Det finnes ikke fattigdom i Norge

Den mest logiske årsak til manglende norsk fattigdomsforskning er nok heller en oppfatning om at det ikke har vært fattigdom i Norge. Iallfall ikke så mye, eller så alvorlig, at det er noe poeng å fokusere den. Når Eilert Sundts verker ble utgitt på ny på 1970-tallet skriver for eksempel H. O. Christophersen i innledningen til Fattigforholdene i Christiania at «(i) dag er ikke fattigproblemet noe sosialt problem lenger, selv om det naturligvis til alle tider vil eksistere som et privat problem for et fåtall mennesker» (s. VII). Likende uttalelser har kommet fra politisk hold, for eksempel fra statsminister Oddvar Nordli som i 1979 slo fast at fattigdom og sosial nød var blitt utryddet i Norge og de andre nordiske land (Nestor 1982).

Til en viss grad stemte dette. Fattigdom, i betydningen sult og ekstrem nød, har ikke vært noe omfattende problem i Norge etter krigen. Særtrekkene ved den nordiske velferdsmodellen har motvirket dette. Etter krigen opplevde Norge, og de andre nordiske landene, en sterk økonomisk vekst, og på 1950- og 60-tallet ble den nordiske velferdsmodellen grunnlagt (Eriksson m.fl. 1987, Esping-Andersen 1990). Ved hjelp av økonomisk vekst, full sysselsetting, universelle velferdsytelser og bred tilgang på offentlige, skattefinansierte velferdstjenester, skulle ulikhet motvirkes og den generelle levestandard heves. Kombinasjonen av omfattende velferdsstat og solidarisk lønnspolitikk resulterte i en reduksjon av fattigdommen (Freeman 1997). I en rekke land gjenoppstod riktignok interessen for fattigdomsfenomenet som en reaksjon på det offisielle bildet av landene som velferdssamfunn

uten fattigdom (Hvinden 1994), men liknende reaksjoner forekommer knapt i Norge.

Aubert (1970) var en av de første som satte spørsmålstegn ved om fattigdommen faktisk var avskaffet eller om man bare omdefinerte fattigdomsproblemene til «de gamles problem», «de uføres problem» eller liknende. Samtidig påpekte han at det var vanskelig å skaffe kunnskap om fattigdommen her i landet siden det ikke var gjort alvorlige forsøk på å definere en fattigdomsgrense forankret i objektive kjennetegn. Auberts konklusjon var at det fremdeles var fattigdom i Norge.

Samtidig som velferdsstaten ekspanderte utover 1970- og 80-tallet, økte de økonomiske problemene. Oljekrisa medførte økonomisk nedgang som igjen resulterte i store arbeidsløshetsproblemer i Europa. Norge var i en særstilling. Kombinasjonen av oljefunn i Nordsjøen, Keynesiansk motkonjunkturpolitikken og, på 1990-tallet, solidarisk inntektspolitikk gjorde at landet ikke ble rammet på samme måte som for eksempel Danmark. Også Sverige og Finland slapp unna massearbeidsløsheten inntil begynnelsen av 1990-tallet. Mens Norge fremdeles klarte seg bra, gikk imidlertid Sverige og Finland nå inn i en økonomisk depresjon som resulterte i negativ vekst og store arbeidsløshetsproblemer.

Det er rimelig å anta at de økonomiske problemene våre naboland opplevde hadde stor innflytelse på revitaliseringen av fattigdom som forskningstema på 1980-tallet. Fattigdomsforskningen var ikke omfattende sett i forhold til annen samfunnsforskning (Halleröd m.fl. 1996), men betydelig i forhold til den norske forskningen på samme tema. Både eldre og nyere studier av norsk fattigdom har imidlertid konkludert med at det er fattigdom i Norge i dag, og at det også var fattigdom i Norge på 1970- og 80-tallet. Gitt at de samme fattigdomsdefinisjoner kan gjelde for Norge som for andre vestlige land, kan derfor ikke mangelen på fattigdomsforskning forklares med at det ikke fantes fattigdom i Norge. Forklaringen må da enten være at norske forskere og myndigheter ikke aksepterte den relative inntektsmetoden som brukbar for fattigdomskartlegging, eller at fattigdommen ble oppfattet som så marginal at den ikke fortjente stor interesse. For eksempel presenterte ILO i 1979 en rapport der den norske fattigdommen ble anslått til ti prosent, men denne vakte ikke oppmerksomhet i regjering eller opposisjon (Ringén 1987), noe som kan illustrere at relativ inntekt-fattigdomsbegrepet ikke fant gjenklang i den norske offentlighet. Man kan selvfølgelig spørre seg om den oppfatning at fattigdommen ikke var omfattende, rettferdiggjør at den ble forskningsmessig neglisjert, men det er nok uansett et faktum at denne oppfatningen, riktig eller gal, var en viktig årsak til den manglende fattigdomsforskningen.

Politiske og forskningsmessige prioriteringer

Dersom det er riktig at det har vært en allmenn oppfatning at det ikke finnes fattigdom her i landet, er dette en rimelig forklaring på hvorfor fenomenet ikke har blitt satt på dagsorden av myndighetene. Oddvar Nordlis uttalelse om at fattigdom er fraværende i norsk virkelighet på 1970-tallet er allerede referert. Hvis hans utsagn er dekkende for den politiske holdning på denne tiden var det ingen grunn til å forvente en politisk etterspørsel etter fattigdomsstudier.

Det *kan* tenkes at det i lys av oppbyggingen av den norske velferdsstaten var viktigere å fokusere på at dette var et vellykket prosjekt enn at det fantes de som levde i stor nød innenfor velferdsstaten. Det finnes imidlertid ingen holdepunkter for å hevde at norske politikere faktisk var oppmerksom på fattigdommen og bevisst unnlot å fokusere den.

Siden noen studier konkluderte med at det faktisk fantes fattigdom i Norge, kan man også spørre hvorfor ikke forskningsverdenen selv satte temaet på dagsorden. I rettferdighetens navn må det sies at de til en viss grad gjorde dette. Jeg har allerede nevnt flere forsøk på å sette temaet på forskningens dagsorden (Aubert 1970, Jacobsen 1970, Myklebust 1973, Nestor 1982, Stjernø 1985). Det spørs imidlertid om disse bidragene ikke vel så mye var resultater av individuelle initiativ framfor forskningspolitiske satsninger. Stjernø (1985:13) refererer en utredning fra Hovedkomiteen for norsk forskning (1975) som fastslår at den alminnelige bedring i folks levekår har dempet eller avskaffet «den uttalte fattigdoms materielle og helsemessige problematikk». Dersom dette var gjengs forskningspolitisk holdning, var det ingen oppfordring til større vekt på ren fattigdomsforskning. Og her ligger trolig en annen viktig forklaring på den manglende fattigdomsforskningen, nemlig at det var andre innfallsvinkler til forskningen på folks velferd som vokste fram med utgangspunkt i den velferdsstatlige utvikling.

Fattigdomsforskning, velferdsforskning og levekårsforskning

I og med framveksten av den norske velferdsstaten ble den politiske oppmerksomheten konsentrert om temaer som inntektsfordeling, velferdsordningenes funksjonsmåte og de generelle levekår i befolkningen. Mens man i mange land har konsentrert seg om studier av folks økonomi og fattigdom, har den universelle tilnærming og målet om å redusere ulikhet generelt, medført at man i de nordiske land har fokusert på fordeling av ressurser og velferd i hele befolkningen. Hovedmålet for de nordiske velferdsstater var ikke å garantere en minstestandard for de fattigste, men å sikre omfattende likhet. Fattigdom har blitt sett som et aspekt ved

ulikhet som kan motvirkes uten andre særlige tiltak enn en generell reduksjon av ulikheten (Halleröd 1996:327). Tanken om at «tradisjonell fattigdom» (Rødseth 1975) var avskaffet, fordret nye innfallsvinkler for å angripe problemene med dårlige levekår eller lave inntekter. Innenfor norsk samfunnsforskning ble alternativet å fokusere på inntektsfordeling og lavinntektsproblemet eller på levekårsundersøkelser. Mens man i land som USA og Storbritannia utviklet en tradisjon for fattigdomsforskning, gikk den nordiske forskningen mer i retning av generell velferdsforskning. Tanken har vært at en oversikt over folks levekår gir bedre inntrykk av velferdsnivået i befolkningen enn en fattigdomsstudie.

Når fattigdommen igjen ble satt på dagsorden her i landet var det dessuten allerede bygget opp store databaser med levekårsdata. Det var derfor naturlig at forskningen tok retning av levekårsforskning framfor rene fattigdomsstudier, og det er ikke uventet at en norsk forsker var en av talsmennene for et kombinert fattigdomsmål, der man ser økonomiske ressurser i sammenheng med levekårsulemper (Ringen 1985, 1987). Flere av de nyere norske fattigdomsstudiene har nettopp en slik vinkling, og denne retningen blir da også kalt et tredje stadium innenfor fattigdomsforskningen.

2.7 Avsluttende kommentarer

Gjennomgangen av den norske og internasjonale fattigdomsforskningen viser med all tydelighet at det ikke finnes noe enkelt svar på hva fattigdom «er». Ulike tradisjoner vektlegger ulike aspekter ved fenomenet, og det danner seg situasjons- og stedsspesifikke oppfatninger av når en person kan kalles fattig. Mange reserverer seg fra å bruke begrepet fattigdom i det hele tatt, og mener at marginalisering, eksklusjon, lavinntektsgrupper eller utsatte grupper er mer hensiktsmessige betegnelser. For eksempel har man i EU nedtonet bruken av begrepet fattigdom og snakker heller om sosial eksklusjon.

Alle fattigdomsdefinisjonene vi har diskutert er problematiske i praktisk bruk.¹⁶ Ingen metode gir udiskutabelt svar på hva fattigdom er, eller hvor mange som er fattige. Fattigdomsforskere diskuterer fremdeles hvilke fattigdomsmål som gir det

¹⁶ I tillegg til de problemer og begrensninger som er drøftet fortløpende i teksten, kan det legges til at det for eksempel legges til at de gruppene som trolig er mest fattigdomsutsatt (stoff- og alkoholmisbrukere, hospitsbeboere, psykiatriske pasienter, bostedsløse), bare unntaksvis vil bli fanget opp i den type empirisk materiale som ligger til grunn for fattigdomsstudier og beregninger av fattigdomsomsfang.

beste bildet av fattigdommen, men en del tar også til orde for at det sannsynligvis er umulig å finne ett enkelt allmenngyldig mål. Siden fattigdom tross alt er et flerdimensjonalt fenomen, er det ikke mulig å finne den ene dimensjonen som kan benyttes til å studere fenomenet. For å kunne beskrive fattigdom på en forsvarlig måte, kreves nettopp bruken av flere forskjellige innfallsvinkler (Kangas og Ritakallio 1995).

En slik erkjennelse gjør neppe livet enklere for beslutningstakere som skal iverksette fattigdomsreducerende tiltak. Avhengig av hvilken dimensjon ved fattigdom som fokuseres kan samme gruppe havne over eller under fattigdomsgrensa. Sannsynligvis må man leve med dette problemet, og slutte å tro at man kan snakke om en enhetlig fattigdomsgruppe i det norske samfunn. Debatten omkring gjeldskrisa og nyfattigdommen skulle med all tydelighet illustrere dette. I denne situasjonen var det en rekke personer med tilsynelatende gode levekår som plutselig havnet i fattigdom, både utfra økonomi- og levekårsindikatorer (Lunde 1990, Poppe 1991, Gulbrandsen 1991).

Norge har, i likhet med de fleste andre vestlige land, ingen offisiell fattigdomsgrense, men forskningen som ble gjennomført på 1970-, 80- og 90-tallet viste at det fantes fattige, gitt at man benyttet de samme fattigdomsdefinisjoner som fattigdomsforskere i andre land. Riktignok var fattigdomsproblemet mindre omfattende enn i svært mange andre land, men dog tilstedeværende. Så spør det om de grove målene som den relative inntekt-metoden tar utgangspunkt i gir et troverdig bilde av fattigdom i et land med så høyt velstandsnivå som Norge. Alle motargumenter mot denne metoden tilsier at dette fattigdomsmålet ikke er perfekt. Det er imidlertid langt fra en slik erkjennelse til en konklusjon om at fattigdomsmålet gir et totalt misvisende bilde. Selv om man risikerer å inkludere flere i fattigdomsgruppen enn de som kanskje burde være der, er det liten tvil om at en del av de personene som har lave inntekter ville blitt karakterisert som fattige også dersom man benyttet andre definisjoner og målemetoder. Utfordringen er å finne de mål som i størst mulig grad medfører at det er de faktisk fattige som blir registrert som fattige. Dette krever en diskusjon av hvilke livsvilkår vi mener betegnelsen fattig skal dekke. Mange vil nok mene at de norske forskningsresultatene i større grad tegner et bilde av ulikhet enn av fattigdom, noe som aktualiserer spørsmålet om forholdet mellom fattigdom og ulikhet. Jeg vil komme tilbake til denne diskusjonen i avslutningen av denne rapporten, men først skal vi se nærmere på den norske fattigdommen på 1990-tallet.

3. Fattigdom i Norge på 1990-tallet

Uansett hva slags fattigdomsdefinisjon vi benytter vil vi sannsynligvis finne at Norge, sammenliknet med mange andre vestlige land har beskjedne fattigdomsproblemer. Som vi så i forrige kapittel har likevel flere norske studier konkludert med at en del av befolkningen lever i fattigdom, og spørsmålet i dette kapitlet er hvordan den norske fattigdommen arter seg. Med utgangspunkt i et eksisterende fattigdomsstudier blir kunnskapen om fattigdommen i Norge oppsummert. Spørsmålet er om den norske fattigdommen er så omfattende at den er et betydelig sosialt problem, eller om den er for en bagatell å regne.

Når vi skal studere fattigdom må vi spørre oss hva vi ønsker å måle, og dernest om hva som faktisk måles med de tilgjengelige data. I de fleste tilfeller er vi interessert i å måle begrensningene i de liv en del mennesker er tvunget til å leve (Nolan og Whelan 1996:224). Hvis vi bare har inntektsinformasjon tilgjengelig er det dog ikke gitt at det er dette vi måler. En rekke studier har vist at det ikke er noen entydig sammenheng mellom inntekt og levekårsdeprivasjon (Mack og Lansley 1985, Mayer og Jencks 1988, Townsend og Gordon 1989, Nolan og Whelan 1996). Til tross for alle svakheter ved relativ inntekt-metode er de fleste beregninger i dette kapitlet basert nettopp på denne metoden. Dette skyldes først og fremst at de fleste norske fattigdomsstudiene er basert på beregninger av inntektsfattigdom. Siden hovedhensikten med kapitlet er å oppsummere hvilket bilde eksisterende forskning har gitt av den norske fattigdommen, må da også denne definisjonen ligge til grunn. Dessuten må det ikke glemmes at relativ inntekt-metoden også har en rekke fordeler. For det første gir den en fattigdomsdefinisjon som det er ganske lett å forstå. For det andre er det forholdsvis enkelt å skaffe til veie data. For det tredje er det vanskelig å foreta brede, internasjonale sammenlikninger med utgangspunkt i andre definisjoner, fordi brorparten av den internasjonale, komparative fattigdomsforskningen også baserer seg på relativ inntekt-metoden. Med metodens begrensninger i bakhodet lar jeg den derfor danne grunnlaget for hoveddelen av kapitlets beskrivelser av den norske fattigdommen. Siden det er enkelt å studere sammenhengen mellom inntektsfattigdom og levekårsdeprivasjon med utgangspunkt i de norske levekårsundersøkelsene vil jeg imidlertid også vise hvordan denne sammenhengen har utviklet seg på 1980- og 90-tallet.

3.1 Omfang og utvikling

Mens fattigdom var et begrep som var nærmest fraværende i den politiske debatt på 1970- og 80-tallet, blir det hyppig referert til fattigdomsproblemet i dag. Mange tar til orde for at det er for mye fattigdom i Norge, og mange er av den oppfatning at fattigdommen øker. Våren 1997 krevde for eksempel Sosialistisk Venstreparti en forpliktende handlingsplan mot fattigdom i langtidsprogrammet, med den begrunnelse at fattigdom er uverdigg for et velferdssamfunn som det norske (Pressemelding fra SV 21/4 1997). Mediene har også rettet oppmerksomheten mot den økende fattigdommen og økonomiske ulikheten her i landet. Avisene skriver om hvordan de dårligst stilte har det, og vi kan se programmer om «den skjulte fattigdommen» på TV. Sosial- og helsedepartementets planer om å legge en «forskjellsmelding» fram for Stortinget våren 1999, kan dessuten tolkes som et uttrykk for at den sittende regjering (Sentrumsregjeringen) også er bekymret for ulikheten (og kanskje fattigdommen?) her i landet. Sosialminister Magnhild Meltveit Kleppa uttaler for eksempel til Dagsavisen (24/12 1998) at hun ønsker å tenke nytt når det gjelder fordelingen av de økonomiske godene, slik at vi kan bedre situasjonen for de som ligger etter i velstandsutviklingen.

Øker fattigdommen?

Dersom det er riktig at fattigdommen øker, er dette et tankekors i forhold til den norske velferdspolitikken. Denne politikken har hatt som mål *både* å fjerne fattigdom og å redusere ulikheten mellom folk. Mye av tiltakene for å nå disse målene har vært rettet mot å redusere ulikheter. Tanken har vært at om ulikhetene minsker, reduseres også fattigdommen. Dersom fattigdommen tvert i mot øker i samfunnet, kan det være et uttrykk for at politikken er feilslått. Men før vi karakteriserer velferdspolitikken som feilslått må vi stadfeste om det faktisk er slik at fattigdommen øker.

Beregningene av fattigdomssofmanget i et land vil som nevnt variere etter hvilket fattigdomsmål som benyttes. Hvis vi for eksempel definerer de som ikke kan klare å betale en uforutsett regning som fattige, hadde vi femten prosent fattige her i landet i 1990 (Andersen m.fl. 1995). Bruker vi derimot en definisjon utledet fra inntektsnivået, var fattigdomsanden om lag sju prosent. Ønsker vi å se på eventuelle endringer i fattigdomssofmanget, må vi ta utgangspunkt i et mål som gjør det mulig å sammenlikne fra år til år. La oss ta utgangspunkt i det mest brukte fattigdomsmålet, nemlig andel personer med disponibel inntekt under 50 prosent av medianinntekten. Med utgangspunkt i denne definisjonen, er det ingen

signifikant økning i fattigdommen i Norge i årene 1979–1993 (Aaberge m.fl. 1996). Det var riktignok en markert økning i andelen fattige i perioden 1984–1988, men siden andelen fattige ble redusert mellom 1982 og 1984 og siden den har holdt seg stabil mellom 1988 og 1991, blir det totale bildet at det ikke var noen signifikant økning i hele perioden.¹⁷ I 1993 var det om lag fem prosent som kunne karakteriseres som fattige. Strekker vi tidsepoken fram til 1995, finner vi imidlertid tegn på at fattigdommen har økt i perioden 1991–95 (se beregninger i kapittel 4 og Statistisk sentralbyrå 1998c). Hvor sterk økningen er, avhenger av hva slags ekvivalensskala vi baserer oss på, men økningen kan se ut til å være på om lag ett prosentpoeng. I komparative fattigdomsstudier har det også blitt konkludert med at det er en svak økning i relativ fattigdom i Norge (mellom 1 og 1,9 prosentpoeng i perioden 1979–1991) (Smeeding 1998).

Studier der vi benytter andre fattigdomsdefinisjoner enn bare inntekt konkluderer på sin side med at fattigdommen *ikke* ser ut til å øke (Johannesen 1998). Ser vi på de som oppgir å ha alvorlige økonomiske problemer i årene 1987–1995 er det ingen signifikant økning i andel fattige. Det kan registreres en økning fra 1987 til 1991, men siden andelen med økonomiske problemer reduseres fra 1991–1995, er det ikke grunnlag for å hevde at fattigdommen er økende med denne tilnærmingen.

Det er uansett for tidlig å slå fast om den svake økningen i fattigdom kan ses som et uttrykk for at den norske velferdspolitikken ikke oppfyller sine målsettinger. Hvis derimot fattigdomsandelen fortsetter å øke også på slutten av 1990-tallet, er det grunn til å vurdere hvilke sider ved velferdspolitikken som kanskje bør revideres for å demme opp for en slik utvikling.

Hvorfor får fattigdom økt oppmerksomhet?

Det er altså slått fast at det kan registreres en svak økning i fattigdomsomfanget det siste tiåret. Spørsmålet er om kunnskapen om denne svake økningen er årsak til forandringen i mediernes oppmerksomhet omkring fattigdomsfenomenet. Jeg vil peke på fire andre forhold som også kan ha bidratt til at fattigdom har blitt viet mer oppmerksomhet i aviser, radio og fjernsyn de siste årene.

For det første kan kombinasjonen av økonomisk vekst på midten av 1980-tallet som ga store økonomiske gevinster for enkelte, og økende arbeidsledighet og

¹⁷ Framstillingen bygger på begrepet disponibel inntekt, og det er ikke tatt hensyn til den totale velstandsøkning, dvs fattigdomsgrensa er regnet i forhold til hvert års median, ikke et mediangjennomsnitt for alle årene. Sosialhjelp inngår ikke i inntektsbegrepet (Aaberge m.fl. 1996).

gjeldskrise på slutten av 1980-tallet, ha bidratt til å rette oppmerksomheten mot økonomisk ulikhet.

En annen forklaring kan være at de som er fattige i dag er mer synlige og/eller har dårligere levekår enn de fattige hadde for 10–15 år siden, og at dette har medført større oppmerksomhet om deres problemer. I dag er det for eksempel ikke uvanlig å møte tiggere på gata i Oslo, likeledes er uteliggere et vanlig syn. Det finnes imidlertid ikke studier som gir oss mulighet til å bekrefte eller avkrefte en antakelse om at fattigdommen er mer synlig.

En tredje mulighet kan være at selve uklarheten rundt fattigdomsbegrepet gjør det vanskelig å vurdere om fattigdommen øker, minker eller holder seg konstant. Hva er det egentlig vi registrerer endring i? En ting er at andelen med inntekter lavere enn 50 prosent av disponibel medianinntekt ikke øker betydelig, men hva med økningen i antall sosialhjelpsmottakere (St.meld. nr. 35 1994–95:37)¹⁸ og bostedsløse? Bildet av fattigdomsutviklingen vil avhenge av hvilke forhold politikere, media og folk flest legger vekt på. Dessuten har fordelingen av husholdsinntekt har blitt noe mer ujevn de siste årene, og det er særlig de med høye inntekter som har hatt sterk vekst i disponibel inntekt (Epland 1997). Bevisstheten om at de rike blir rikere kan godt være en medvirkende årsak til at det fokuseres mer på de fattige også.

En siste mulig forklaring er at fattigdommen rammer andre grupper av befolkningen enn tidligere, og at dette har medvirket til økt oppmerksomhet. Forskningen rundt konsekvensene av gjeldskrisa på slutten av 1980-tallet konkluderte at nyfattigdommen rammet mer «tilfeldig» enn annen fattigdom, i det folk som hadde hatt gode inntekter og høy levestandard plutselig kunne komme i en situasjon med stor økonomisk knapphet. Det faktum at fattigdom ikke lenger var begrenset til en bestemt gruppe mennesker (personer med lav utdanning, dårlig helse, dårlig bostandard, ustabil arbeidstilknytning) kan ha bidratt til at problemet ble satt på dagsordenen. Kanskje har det rokket ved en oppfatning om skillet mellom verdig og uverdig trengende? Det finnes imidlertid heller ikke studier som kan bekrefte eller avkrefte at befolkningens holdning til de fattige eller fattigdom har endret seg det siste tiåret.

¹⁸ Andel økte fra 60 000 personer i 1980 til ca 166 000 personer i 1993. Etter en stagnasjon mellom 1989 og 1992 ble det igjen registrert en økning etter 1993 (St.meld. nr. 35 1994–95), men fra 1995 til 1997 har antall sosialhjelpsklienter gått ned. I 1997 ble det registrert omlag 147 000 sosialhjelpsklienter (Statistisk sentralbyrå 1998)

3.2 Norsk fattigdom i internasjonal sammenheng

I tillegg til å fastslå utviklingen i fattigdomsomfanget, er det interessant å vite hvordan inntektsfattigdommen i Norge er sammenliknet med andre land. I det begrensede omfang av norske fattigdomsstudier finner vi knapt slike sammenlikninger, men det finnes noen internasjonale komparative fattigdomsstudier der Norge inngår (se for eksempel Förster 1994, Smeeding 1997, Korpi og Palme 1998). I følge disse studiene, er inntektsfattigdommen lavere i Norge enn i de fleste andre vestlige land, både på 1980- og 90-tallet (se tabell 3.1). I 1980-årene hadde Norge den laveste fattigdomsandelen, tett fulgt av Finland. Landene utenfor Europa hadde de høyeste andelene inntektsfattige. På 1990-tallet er bildet stort sett det samme.¹⁹

Hva sammenliknes?

Problemet med sammenlikningen i figur 3.1 er å vite hva den egentlig sier oss. Er disse landene så like når det gjelder generelt inntektsnivå, levestandard, tjenestetilbud fra det offentlige og annet, at det å sammenlikne relativ inntektsfattigdom er meningsfullt? Til tross for at alle landene i tabellen er velstående land, kan de økonomiske forskjellene mellom dem være store nok til at sammenlikningen blir for unyansert.

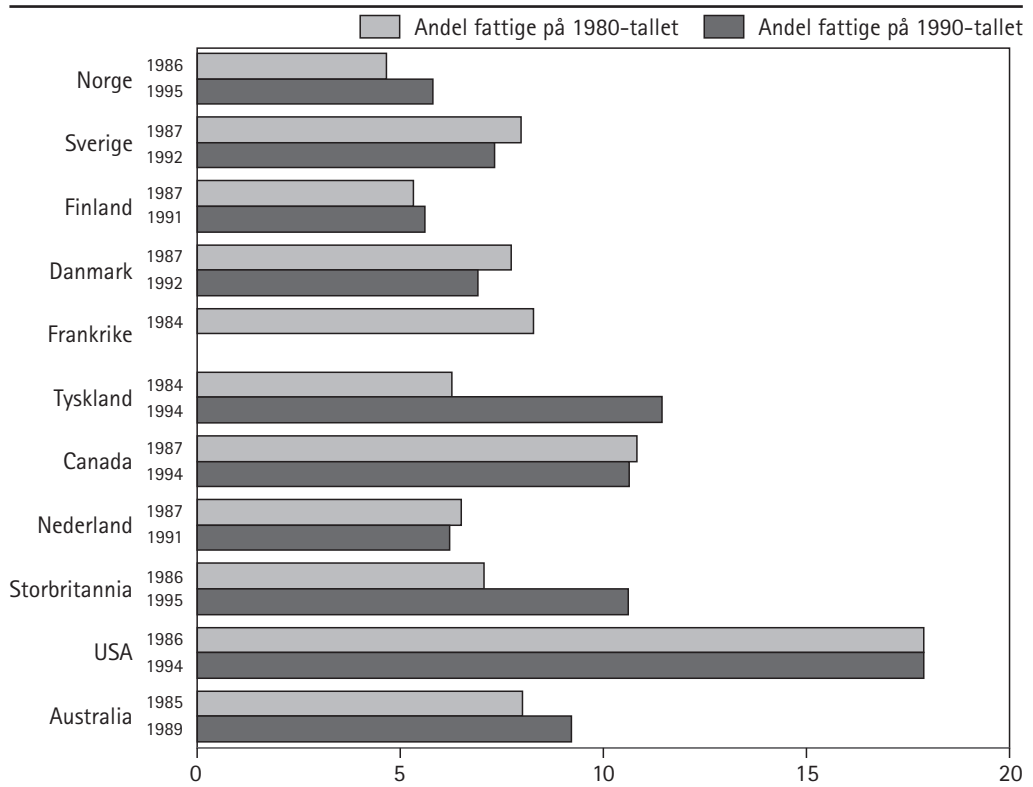
Det kan synes vanskelig å sammenlikne fattigdom i forskjellige land uten kjennskap til hva slags levekår de inntektsfattige har. Slike opplysninger vil bli tilgjengelige gjennom den europeiske spørreundersøkelsen «European Household Panel Survey». Komparative analyser av dette materialet er imidlertid ikke publisert foreløpig, men et raskt blikk på økonomien til de elleve landene, sier oss at det ikke er ekstremt store forskjeller mellom dem. For eksempel er alle landene blant de tyve landene som skårer høyest på FNs «Human development index». De har også alle et høyt bruttonasjonalprodukt (BNP) per innbygger, noe som gir en indikasjon om et høyt økonomiske velstandsnivå. Jo høyere BNP per innbygger, jo rikere er landet. I fattigdomssammenheng vil størrelsen på BNP per innbygger si oss at det generelle levestandarden sannsynligvis er høyere i et land med høyt BNP per innbygger enn i et land med lavt. En fattig person har dermed større sannsynlighet for å ha bedre levekår i land med høyt BNP. Dette til tross for at

¹⁹ Den sterke økningen i fattigdomsandel for Tysklands vedkommende må ses i sammenheng med sammenslåingen av Øst- og Vest-Tyskland.

man må betale mer penger i et rikt enn et fattig land for å opprettholde samme levestandard.

Norge har høyest bruttonasjonalprodukt per innbygger av de landene vi sammenlikner her, noe som indikerer et høyt velstandsnivå. Forskjellene mellom landene er imidlertid ikke store i global målestokk. Ved å justere BNP ved hjelp av kjøpekraftspariteter, får man en størrelse som det er lettere å sammenlikne, fordi man da tar hensyn til forskjeller i levekostnader mellom land. Utfra dette målet har USA den høyeste BNP per innbygger, mens forskjellene mellom landene blir enda mindre. Disse sammenlikningene kan dermed tyde på at levestandarden i Norge ikke er så forskjellig fra levestandarden i andre land at en sammenlikningen av inntektsfattigdom ikke gir mening. Jeg mener ikke med dette å si at fem prosent

Figur 3.1 Fattigdomsrater i utvalgte vestlige land på 1980- og 90-tallet. Fattigdomsgrensa er satt til 50 prosent av disponibel husholdsinntekt per forbruksenhet. (Ekvivalensskala: første voksen vektet 1, andre voksne vektet 0,7, barn vektet 0,5.)



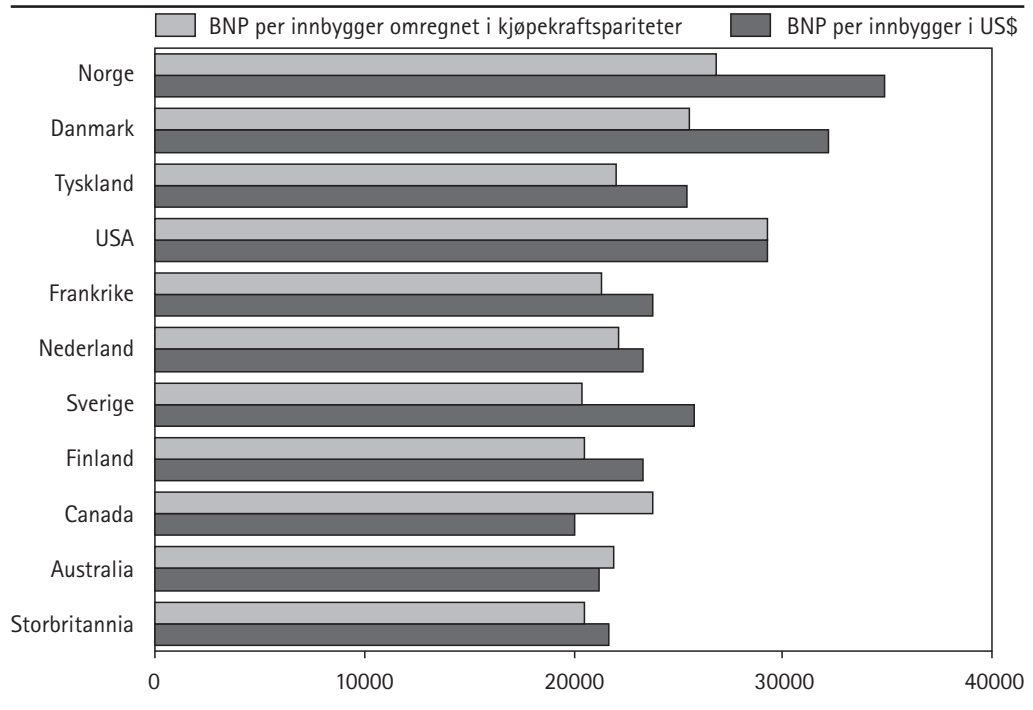
Kilde: LIS Low Income Measures as computed by K. Vleminckx (Luxembourg Income Study - LIS), August 1998.

fattigdom i Norge og Danmark vil være uttrykk for nøyaktig den samme sosiale situasjon, men at en sammenlikning av inntektsfattigdom i vesteuropeiske land ikke er meningsløs til tross for ulikheter mellom landene.

Hva forklarer fattigdomsforskjeller mellom land?

Forhold som økonomisk situasjon, demografi og politikk kan påvirke både fattigdomsnivået og fattigdomsutviklingen i et land. Det er med andre ord vanskelig å finne enkle årsaksforklaringer. I flere sammenhenger blir forskjeller i velferdspolitikk pekt ut som en viktig faktor for å forklare ulikheter i fattigdomsnivå. En vanlig hypotese er at sosialdemokratiske velferdsstater (som nordiske land og Nederland) har størst suksess med å redusere ulikhet og fattigdom, fulgt av korporative velferdsstater (som Tyskland og Frankrike). De liberale velferdsstater (som USA) er forventet å ha minst suksess (eller ambisjon) med sin omfordelingspolitikk og fattigdomsreduksjon.

Figur 3.2 Bruttonasjonalprodukt per innbygger og bruttonasjonalprodukt per innbygger omregnet i kjøpekraftspariteter i utvalgte OECD-land 1997



Kilde: OECD National Accounts, Main aggregates, Volume 1. februar 1999

Flere studier har bekreftet sammenhengen mellom velferdspolitikk og fattigdom. Jo større andel av bruttonasjonalproduktet som brukes til inntektsoverføringer, jo mindre er fattigdomsomfanget (Gustafsson og Uusitalo 1990). Den korporative velferdsstaten, og i enda større grad den sosialdemokratiske velferdsstaten er effektive til å redusere fattigdom og ulikhet (Headey m.fl. 1997).

Dersom man ser på fattigdomsrater før og etter inntektsoverføringer fra det offentlige, finner man også en sammenheng mellom antall fattige og graden av offentlig overføringer til utsatte grupper som barn og eldre. De nasjonene som har flest fattige blant de eldre (som Storbritannia, USA og Australia), ser for eksempel ut til å ha det minst effektive skattesystemet for å redusere denne andelen (Smeeding 1997). Det er for øvrig vanskelig å vurdere sammenhengen mellom skattesystem, offentlige overføringer og fattigdomsrater. De forholdsvis lave fattigdomsraterne i nordiske og nordeuropeiske land skyldes nok delvis de omfattende sosiale sikkerhetsnett i disse landene. Men dette er kanskje mest effektivt i forhold til eldre, som ikke har arbeid som et realistisk alternativ. For å bekjempe fattigdom blant unge, voksne og barn kan det å stimulere til høyere arbeidsmarkedsdeltakelse og høyere lønninger, kombinert med økonomisk bistand være like effektivt (Smeeding 1997:36).

3.3 Hvor fattige er de fattige?

Beregningen av fattigdomsomfanget på grunnlag av inntekt, gir som nevnt ikke noe uttømmende bilde av fattigdommen i et samfunn. Små justeringer i fattigdomsgrensa kan få store utslag for fattigdomsandelen. Hvis fattigdomsgrensa for eksempel ble satt rett over minstepensjonsnivået, ville fattigdomsandelen vært mye større i Norge. For å styrke konklusjonene i fattigdomsstudier basert på relativ inntekt-metode, har det i flere sammenhenger blitt fokusert på fattigdommens *dybde*. Det vil si at man ikke bare teller hvor mange som er fattige, men at man også måler hvor fattige de fattige er. Denne kunnskapen gir større forståelse av fattigdomsproblemene. Som en hovedregel kan vi si at et samfunn der de fattige i hovedsak har inntekter rett under fattigdomsgrensa, har en mindre alvorlig fattigdom enn et samfunn der fattiges inntekt ligger langt fra fattigdomsgrensa (gitt sammenliknbare forhold for øvrig mellom de to land). For å få et bedre inntrykk av fattigdommens art må man derfor se på fattigdomsgapet (avstanden mellom gjennomsnittsinntekten til de fattige og fattigdomsgrensa) og inntektsulikheten blant de fattige (Sen 1976, 1983).

Hvis vi først konsentrerer oss om utviklingen over tid i Norge, har studier vist at både fattigdomsgapet og ulikheten mellom de fattige har blitt mindre i perioden 1979–1993 (Aaberge m.fl. 1996:121ff). Dette betyr altså at fattigdommen er mindre «dyp» og at inntektsforskjellene mellom de fattige har blitt mindre. Isolert sett bør dette kunne tolkes som at fattigdommen har blitt noe mindre alvorlig over tid.

For bedre å kunne vurdere fattigdommen i Norge, må vi imidlertid supplere med opplysninger om fattigdom i andre land. Det finnes ikke mange undersøkelser som studerer nettopp dette, men Pedersen (1998) har i en studie av fattigdom blant alderspensjonister vist at den gjennomsnittlige avstanden til fattigdomsgrensa for denne spesielle gruppen er lavere, til dels langt lavere, i Norge enn i land som for eksempel Sverige, Danmark, Tyskland, Storbritannia og USA. Ved å ta hensyn til både fattigdomsproblemets utbredelse og dybde, har Pedersen videre beregnet fattigdommens omfang, eller volum. Han finner at Norge kommer ut med det laveste fattigdomsvolumet for alderspensjonister av de ni landene som inngår i studien, mens det bare er Tyskland som har mindre fattigdomsvolum hvis man ser på befolkningen under 65 år.

Konklusjonen må være at i tillegg til at fattigdomsomfanget er forholdsvis stabilt i Norge, har fattigdommen blitt mindre alvorlig, i den forstand at avstanden mellom fattigdomsgrensa og de fattiges inntekt har blitt mindre, og at inntektsulikheten mellom de fattige har blitt redusert. Sammenlikner vi med andre land, finner vi dessuten at Norge kommer ut både med lite fattigdomsgap og lavt fattigdomsvolum.

Et siste spørsmål som er viktig i diskusjonen om fattigdommens volum og inntektsfordeling blant de fattige, er hvor rike de ikkefattige er. Slik som fattigdomsgrensa settes med relative inntekt-metoden, kommer man ikke unna at personer med inntekter rett over inntektsgrensa kan ha like dårlige levekår som personer rett over grensa. Denne typen problemer får man for såvidt med all grensefastsettelse, men det forhindrer ikke at spørsmålet må være present hos dem som analyserer inntektsfattigdom. Små justeringer av inntektsgrenser og ekvivalensskalaer plasserer folk over og under en fattigdomsgrense, uten at deres faktiske levekår er endret. Og det er dette som er kjernen i deler av Sens kritikk av den relative tradisjonen: Man må vite om de som er fattige i en relativ forstand også er absolutt deprivert i den forstand at de faktisk har svært dårlige levekår (Sen 1983).

3.4 Inntektsfattigdom og levekårsdeprivasjon

De fleste arbeidene der sammenhengen mellom inntektsfattigdom og levekårsdeprivasjon i Norge blir diskutert, stammer fra slutten av 1980-tallet (Statistisk sentralbyrå 1980, Ringen 1985, 1987). Unntaket er Johannesens studie fra 1998, men den er avgrenset til sammenhengen mellom inntektsfattigdom og betalingsvan-sker. Som tidligere nevnt er konklusjonen i denne type studier gjerne at personer som defineres som fattige på grunnlag av inntekt, som gruppe ikke har en velferd-sprofil som skiller seg dramatisk fra gjennomsnittet i befolkningen. Det er riktig-nok forskjeller mellom fattige og ikkefattige, blant annet ved at de inntektsfattige opplever deprivasjon oftere enn gjennomsnittet, men forskjellene er ikke store.

Det er mulig at sammenhengen mellom inntektsfattigdom og levekårsdepriva-sjon har endret seg siden 1980-tallet. Mest sannsynlig skulle man da anta at paral-lelt med den økende velstandsutviklingen i samfunnet, har forskjellen mellom fat-tiges og ikkefattiges levekår blitt mindre. På den andre siden kan det vært mulig at forskjellene mellom fattiges og ikkefattiges levekår øker. Dette måte eventuelt for-klares med at det å være fattig i et velferdssamfunn som det norske, er uttrykk for at man faller utenfor det ordinære samfunnsliv og at forskjellen mellom fattige og andre derfor har blitt større etterhvert som velferdsstaten har blitt mer etablert.

De data som er tilgjengelig for å studere sammenhengen mellom inntektsfat-tigdom og levekårsfattigdom, er ikke direkte sammenliknbare fra år til år på alle de aktuelle indikatorene. Ved å se på et utvalg av levekårsvariabler, kan vi imidler-tid få et inntrykk av levekårsutviklingen (Tabell 3.1): For det første er det tydelig at de inntektsfattige generelt har større levekårsproblemer enn andre. De har ofte-re betalingsproblemer, de har stort sett dårligere boforhold og de har færre for-bruksartikler.

For det andre ser vi at det har vært en klar levekårsforbedring på de fleste om-råder i femtenårsperioden. Dette gjelder for personer både over og under inntekt-fattigdomsgrensa. Det er for eksempel færre som bor trangt og flere som har bad/dusj/WC i boligene sine. På noen områder har det imidlertid ikke skjedd store end-ringer (andel med fryser, bil og vaskemaskin), og på noen områder har det skjedd en forverring (for eksempel andel som mottar sosialhjelp og andel som ikke kan klare en uforutsett utgift).

Et tredje poeng som er tydelig i tabellen, er at det er forholdsvis mange inn-tektsfattige som *ikke* er deprivert på viktige levekårs-goder, og likeledes forholdsvis mange ikkefattige som mangler de samme levekårs-godene. For eksempel har om-lag 10 prosent av de ikkefattige problemer med å klare løpende utgifter i 1994,

mens nesten 80 prosent av de fattige ikke har hatt slike problemer. En forklaring i dette konkrete tilfellet kan være at fattige og ikkefattige ikke legger det samme i «problemer med å klare løpende utgifter», men inntrykket av at det ikke er enorme levekårsforskjeller mellom fattige og ikkefattige bekreftes når man ser på andre levekårsindikatorer.

Tabell 3.1 Andel fattige (F.) og ikkefattige (I-f.) etter levekårsproblemer/tilgang til levekårssteder. Som fattige regnes her personer med inntekt mindre enn 50 prosent av disponibel medianinntekt. Forbrukenheter er beregnet på grunnlag av modifisert OECD-skala der første voksne gis vekt 1, øvrige voksne vekt 0,5, barn under 14 vekt 0,3

	1979		1982		1986		1990		1994	
	F.	I-f.	F.	I-f.	F.	I-f.	F.	I-f.	F.	I-f.
Har ofte eller av og til problemer med å klare løpende utgifter	-	-	-	-	21	8	32	10	21	10
Kan ikke klare uforutsett utgift	-	-	-	-	28	9	36	12	29	14
Bor støytsatt	31	24	29	23	24	22	26	21	26	21
Bor forurensningsutsatt	11	12	22	19	11	18	19	18	17	16
Har ikke WC inne i leilighet/bolig	26	8	13	5	8	2	5	2	3	1
Bor i bolig uten bad/dusj	24	7	10	5	8	3	4	2	3	1
Bor trangt**	32	15	29	12	24	9	20	7	22	7
Husholdningen mottar sosialhjelp	7	1	7	1	-	-	15	5	12	5
Eier hytte/ fritidshus	11	26	17	26	10	23	7	20	11	29
Har tilgang til bil	60	78	58	81	72	85	59	82	47	86
Har telefon	71	77	78	87	87	94	-	-	84	98
Har vaskemaskin	77	92	-	-	89	96	-	-	73	94
Har fryser	75	92	-	-	85	95	-	-	73	93
Prosent fattige i andel av befolkningen	4,8		3,6		4,6		5,0		7,1	
N*	186	3699	140	3737	179	3707	189	3566	264	3454
Fattigdomsgrense i kroner	19544		30233		42842		52763		65304	

* Som trangbodde regnes personer som bor alene (inkludert hybelboere) og disponerer ett rom, eller personer som bor i flerpersonhusholdninger og disponerer mindre enn ett rom per person (bad, kjøkken, entre og rom under seks kvadratmeter unntatt).

** N kan variere noe for de enkelte variablene innenfor hvert år.

Når det for det fjerde gjelder *forskjellene* i levekår mellom fattige og ikkefattige ser det ut til at denne ble redusert på 1980-tallet, for deretter å øke igjen fram mot 1994.²⁰

Hvis vi ønsker et mer samlet inntrykk av hvordan levekårene har utviklet seg, kan vi konstruere en indeks bestående av ulike levekårsindikatorer, og se hvordan fattige og ikkefattige skårer på denne indeksen. For illustrasjonens skyld er det her valgt en enkel additiv indeks, der man gis ett poeng for hver av følgende ti levekårsulemper: ikke ha bad/dusj i leilighet, ikke ha WC i leilighet, ikke eie eller ha tilgang til fritidshus, ikke eie eller disponere bil, bo trangt, være plaget av støy på bostedet, være plaget av lukt/forurensning på bostedet, ikke ha telefon, ikke ha vaskemaskin, ikke ha fryser. Hvis vi ser hvordan personer over og under inntektsfattigdomsgrensa skårer på denne indeksen, finner vi at det i hele femtenårsperioden er færre fattige enn ikkefattige som *ikke* har noen av de nevnte levekårsulemper. Vi ser også at det er langt flere fattige enn ikkefattige som har fem eller flere levekårsulemper (tabell 3.2).

Resultatene i tabell 3.4 bekrefter inntrykket av at det ikke er store endringer i forholdet mellom fattige og ikkefattiges levekår, men at det er en liten utvikling i retning av at forskjellen i samlede levekårsulemper har økt svakt på 1990-tallet. Andelen ikkefattige med svært få levekårsulemper (null til to) har økt i hele perioden, fra 74 prosent i 1980 til 86 prosent i 1994. Blant de fattige ser det også ut til at andelen med svært få levekårsulemper økte på 1980-tallet (fra 53 til 65

Tabell 3.2 Andel fattige og ikkefattige etter hvor mange levekårsulemper de opplever. 1980, 1987 og 1995. Som fattig regnes her en person med disponibel inntekt lavere enn 50 prosent av medianinntekten. Forbruksenhet er beregnet ut fra modifisert OECD-ekvivalensskala

	1979		1986		1994	
	Fattig	Ikkefattig	Fattig	Ikkefattig	Fattig	Ikkefattig
0 ulemper	8	18	10	18	5	21
1-2 ulemper	45	56	55	65	46	65
3-4 ulemper	19	20	24	14	34	12
5 eller flere ulemper	28	6	11	2	15	3
N	173	3419	163	3441	259	3425

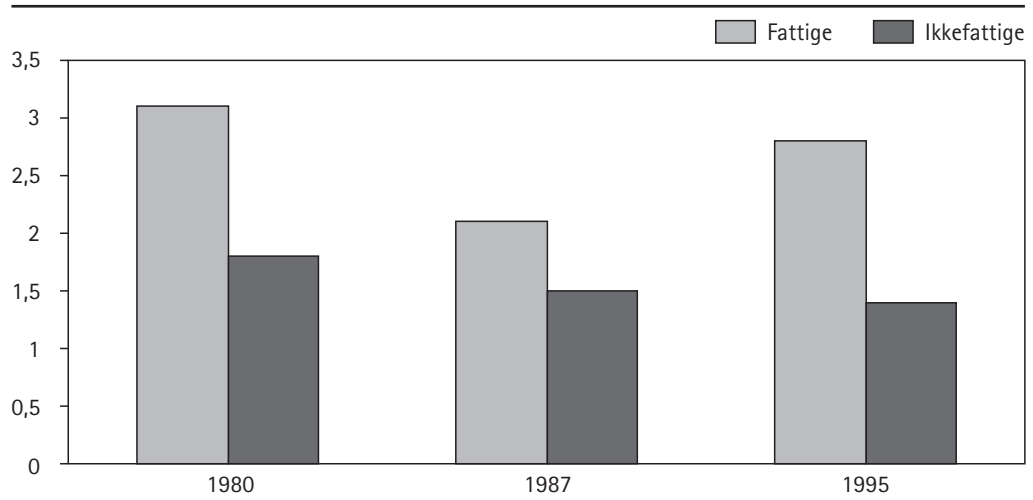
²⁰ Det er mindre endringer i spørsmålsformuleringene i de enkelte undersøkelsene, men disse har neppe stor betydning for tallene i tabell 3.1, 3.2 og figur 3.1.

prosent), men i 1994 har denne andelen igjen blitt redusert, slik at vi da finner bare drøyt halvparten av de fattige i denne kategorien. Tilsvarende ser vi at andelen fattige med mange levekårsulemper (fem eller flere) ble klart redusert på 1980-tallet, mens den økte svakt mellom 1986 og 1994. Inntrykket av at levekårsforskjellene mellom fattige og ikkefattige ble noe større igjen på slutten av 1980- og begynnelsen av 1990-tallet, bekreftes når vi beregner gjennomsnittlig antall levekårsulemper for de to gruppene i perioden (figur 3.3).

Og hva så?

Gjennomgangen av sammenhengen mellom inntektsfattigdom og levekårsfattigdom ovenfor, bekrefter tidligere konklusjoner om at denne sammenhengen ikke er entydig. Det finnes inntektsfattige som i liten grad opplever levekårsdeprivasjon, og det finnes ikkefattige som mangler viktige levekårsfaktorer. Spørsmålet er hvilke slutninger vi skal trekke på bakgrunn av denne kunnskapen. Betyr dette at de inntektsfattige i Norge i realiteten har gode levekår, og at det derfor ikke er noen grunn til å bekymre seg for dem? Eller betyr det at graden av levekårsdeprivasjon i liten grad følger inntektsgrenser, og at vi derfor må utvikle bedre metoder for å få tak i de personene som opplever alvorlige levekårsproblemer?

Figur 3.3 Gjennomsnittlig antall levekårsulemper for fattige og ikke fattige. 1979, 1986 og 1994. Som fattig regnes her en person med disponibel inntekt lavere enn 50 prosent av medianinntekten, forbrukenheter beregnet utfra modifisert OECD-ekvivalensskala



For det første er det viktig å holde fast ved at det faktisk er en stor overvekt av inntektsfattige blant dem som har mange levekårsulemper. Det er en sammenheng mellom inntektsfattigdom og levekårsdeprivasjon. Det er derfor heller ingen tvil om at man ville bedre levekårene til mange i befolkningen dersom man rettet tiltak direkte mot personer med svært lave inntekter. Årsakene til at sammenhengen er svakere enn man kunne forvente kan være mange. Sannsynligvis ville vi funnet sterkere sammenheng dersom vi hadde sett på levekårene til de personene som er fattige i lengre perioder. Og kanskje ville vi funnet andre sammenhenger dersom vi hadde brukt andre mål på økonomiske ressurser og andre fattigdomsgrenser.

Dette bringer meg over til mitt andre poeng, nemlig at metodene for å studere fattigdom i velstandssamfunn må videreutvikles. Som tidligere nevnt i denne rapporten, vil en ensidig vektlegging av årlig inntekt som fattigdomsmål gi mange tilfeldige utslag. Likeledes er det uklart hva man skal gjøre med grupper som studenter og selvstendig næringsdrivende. På den ene siden vet vi at mange av disse personene kan ha dårlig inntekt ett eller flere år, men samtidig vet vi at de sannsynligvis vil få gode inntekter etterhvert. På den andre siden vet vi at mange av de som registreres som studerende i levekårsundersøkelsen også har arbeid, og det er vanskelig å avgrense når en person kan defineres som en student med utsikter til store inntektsøkninger (og dermed levekårsforbedringer) i nær framtid. En mulig løsning på problemene med å måle fattigdom er å nyansere målene. Vi må teste ut ulike inntektsmål, beregne fattigdomsvolumet og eksperimentere med ekvivalensskalaer. Vi må også skaffe bedre informasjon om levekårene til de kronisk fattige. Sannsynligvis vil dette gi oss et bedre bilde av fattigdommen. Jeg vil komme tilbake til denne diskusjonen i avslutningskapitlet, først skal vi imidlertid gå videre i gjennomgangen av hva vi per i dag vet om den norske fattigdommen.

3.5 Hvem er de fattige?

For å iverksette en effektiv fattigdomsreducerende politikk, er det ikke nok å vite hvor mange i et samfunn som kan karakteriseres som fattige i følge en gitt definisjon. Man må også finne ut hvilke grupper i befolkningen som er overrepresentert blant de fattige. Denne kunnskapen vil gjøre det enklere å utforme målrettet politikk, dessuten vil det være lettere å vurdere i hvilken grad fattigdomsdefinisjonen er utformet slik at grupper man ikke egentlig er bekymret for registreres som fattige. Det klassiske eksempel her er at studenter gjerne havne under fattigdomsgrensa i hele eller deler av studietiden ved bruk av relativ-inntektsmetoden (jf. forrige

avsnitt). Myndighetene har imidlertid sjelden ambisjoner om å fjerne fattigdommen for denne gruppa. Studenter har gjerne studielån som ikke registreres som inntekt, de vil registreres som fattige bare i en kort periode, og de har utsikter til gode inntekter etter at studiene er avsluttet. Men hvem er det da som kan karakteriseres som fattige i Norge? Og er fattigdomsstrukturen den samme på 1990-tallet som for 10–20 år siden?

Fattigdomsstrukturen på 1970- og 80-tallet

Da Aubert skrev om den norske fattigdommen i 1970, konkluderte han med at fattigdom var et fenomen som først og fremst var lokalisert til bygdene. Han fant ikke at eldre i særlig grad var fattigdomsutsatt, men snarere yngre folk med store familier. Man kunne riktignok finne økonomiske problemer hos visse grupper av eldre og enslige kvinner, men Aubert regnet med at gjennomføringen av folkepensjonen ville endre dette bildet. Yngre, enslige kvinner med barn så ikke ut til å representere noen viktig gruppe blant de egentlig fattige, iallfall ikke i Oslo, da var hushjelpene dårligere stilt. Ellers mente Aubert at det antakelig var blant de uføre de mest markerte fattigdomsproblemene kunne finnes, og endelig kommenterte han samenes vanskelige situasjon. Det var vanskelig å trekke «noen klar grense mellom fattigdomsproblemer i utkantdistriktene nordpå og sameproblemenene» (Aubert 1970:17), men trolig var den samiske befolkningen særlig fattigdomsutsatt.

Stjernøs studie fra 1985 hadde liknende konklusjoner når det gjaldt fattigdomsgruppene på 1980-tallet. Han fant at det særlig var alderspensjonister med minstepensjon, uføre, arbeidsledig ungdom og enslige forsørgere som hadde det vanskelig økonomisk (Stjernø 1985:58). Det fattigdomsbildet han så var altså nok så likt det Aubert så, med et par unntak: Den viktigste forskjellen mellom de to studiene er vurderingen av situasjonen til enslige forsørgere. Mens Aubert ikke framhevet dette som en særlig utsatt gruppe, om enn på noe uklart grunnlag,²¹ beskrev Stjernø disse som sårbare. Siden Aubert ikke opererte med noen klar fattigdomsdefinisjon, og heller ikke viste tall for fattigdomsutsatthet i ulike grupper, er det vanskelig å vurdere hva som gjør at de to studiene kommer til ulike konklusjoner på dette punkt. Det er imidlertid ikke utenkelig at den sterke økningen i

²¹ Aubert kommenterer at de enslige, ugifte mødre oftere er å finne i lavinntektsyrker, men konkluderer at deres hovedproblem er å finne andre steder, nemlig at enslige kvinner må ha kostbar hjelp i hjemmet eller til barnetilsyn for å kunne jobbe. Dessuten mener Aubert at statusen som enslig forsørger er forbigående i det norske samfunn, i det bare en av ti kvinner med et barn født utenfor ekteskap fortsatt er enslig, ugift mor 10 år etter.

antall enslige forsørgere utover 1970- og 80-tallet har medført at dette har blitt en mer sammensatt gruppe, som dermed har et større innslag av personer med økonomiske problemer.²² Så langt så det for øvrig ikke ut til at Auberts spådom om at folkepensjonen skulle fjerne fattigdommen blant eldre, enslige kvinner hadde slått stikk. Stjernø understreker nemlig at den største gruppen som lever med svært lave inntekter og har det dårlig økonomisk er minstepensjonistene, selv om han også poengterer at fattigdommen blant eldre sannsynligvis har vært minskende gjennom de siste tiårene (Stjernø 1985:58ff).

Fattigdom og livsfase

Allerede i Rowntrees fattigdomsstudie fra 1901 ble det slått fast at fattigdom ser ut til å være livsfaseavhengig. Barndommen var det første risikofase Rowntree lokaliserte, da foreldre enten var alene om ansvaret, eller hadde for lite inntekter til å forsørge mange barn. Deretter ble situasjonen noe lettere når den unge vokste opp og forlot foreldrehjemmet for å forsørge seg selv. Den andre risikofasen inntraff i forbindelse med etablering av familie, og den økonomiske knapphet var påtregende inntil barna begynte å bidra til familieinntekten eller flyttet hjemmefra. Økonomien holdt seg på et stabilt nivå inntil tredje risikofase inntraff i forbindelse med pensjonering. På Rowntrees tid var det mangel på gode pensjonsordninger, og det å bli gammel innebar i mange tilfeller en overgang til permanent fattigdom (Kangas og Palme 1998). I hvilken grad kan Rowntrees fattigdomssykluser gjenfinnes i den norske fattigdomsstrukturen i dag?

Det store problemet med å studere fattigdomssykluser, er at valg av ekvivalensskala kan ha enorm betydning for hva slags fattigdomsbilde man finner. Flere studier viser for eksempel at risikoen for fattigdom blant eldre har blitt sterkt redusert, både for Norges og en rekke andre lands vedkommende. Mens 8 prosent av personer 65 år eller eldre havnet under fattigdomsgrensa i 1979, var det tilsvarende tallet bare 0,7 prosent i 1991 (Aaberge m.fl. 1996:125). Den mest åpenbare årsaken til dette er, som Aubert spådde, innføringen av en universell alderspensjon. Alle pensjonister mottar en alderspensjon fra staten, og stadig flere har opp tjent poeng til en tilleggs pensjon. Hvis de norske alderspensjonistene sammenliknes med alderspensjonister fra andre OECD-land, finner man dessuten at eldre

²² Ifølge befolkningsstatistikken vokste antallet enslige mødre og fedre med barn under 18 år med 56 prosent fra 1984 til 1990 (NOU 1996:13:29).

nordmenn stort sett er mindre fattigdomsutsatt (Pedersen 1998, Bradshaw og Chen 1997).

Andre studier har imidlertid gitt langt høyere anslag på fattigdomsandelen blant eldre i Norge. Smeeding (1997:14) beregner andelen fattige eldre i Norge til drøyt 13 prosent, og andelen fattige blant enslige, eldre kvinner til hele 34 prosent, og presenterer dermed et helt annet bilde enn de norske studiene. Liknende konklusjoner kan trekkes på grunnlag av noen av analysene i Sosialt Utsyn 1998. Andelen fattige blant personer 65 år eller mer er på 5,5 prosent, mens andelen fattige blant enslige i samme alder blir beregnet til hele 40 prosent i 1995 (Statistisk sentralbyrå 1998c). Denne store variasjonen i andel fattige blant eldre, har sammenheng med hva slags ekvivalensskala som brukes, og illustrerer at en beregning av antall fattige i et samfunn er svært følsom overfor hvilke skalaer og mål som benyttes. Mens Aaberge m.fl. (1996) har benyttet en ekvivalensskala som tilskriver flerpersons- og småbarnsfamilier ganske små stordriftsfordeler, har Smeeding (1997) og Sosialt Utsyn 1998 benyttet en nyere OECD-skala som kalkulerer med langt større stordriftsfordeler og dermed medfører en større andel fattige, enslige hushold (se Atkinson, Rainwater og Smeeding 1995).²³ Det problematiske her er selvsagt at resultatene er egnet til å skape full forvirring med hensyn til hvordan fattigdomsbildet er, og hva slags politikk som bør føres for å redusere fattigdommen. Tar man utgangspunkt i den tradisjonelle OECD-skalaen er fattigdommen blant eldre omtrent utryddet, noe som tyder på at den norske pensjonspolitikken virker i tråd med intensjonene. Legger man derimot en annen ekvivalensskala til grunn, vil et stort antall enslige minstepensjonister havne under fattigdomsgrensa, noe som indikere at pensjonspolitikken *ikke* klarer å holde folk ute av fattigdom.

Hvis vi konsentrerer oss om fattigdomsvolumet og ser på kombinasjonen av fattigdomsromfanget og fattigdomsdybden (jf ovenfor), får vi et mer nyansert mål på fattigdommen i samfunnet. Selv ved å benytte ekvivalensskala av samme type som Smeeding (1997), konkluderer Pedersen (1998) med at fattigdomsvolumet blant pensjonister i Norge er svært lavt.

Når det gjelder Rowntrees andre risikofaser er det fremdeles slik at en del barn vokser opp i inntektsfattigdom og at småbarnsfasen er vanskelig for mange. Det er en overrepresentasjon av husholdninger med inntekter under fattigdomsgrensa blant enslige forsørgere, men det samme er *ikke* tilfelle for par med små barn

²³ Helt konkret beregnes inntekt per forbruksenhet ved å dividere den disponible husholdsinntekten på kvadratroten av husholdsstørrelsen. En familie på fire vil i da forventes å trenge bare det dobbelte av inntekten til en enslig person for å opprettholde samme levestandard.

(Aaberge m.fl. 1996:125). Et annet avvik fra Rowntrees funn, er at unge enslige er overrepresentert blant de fattige i Norge i dag. Dels kan dette trolig forklares med at andelen unge som er i høyere utdanning er stor, og at en del studier inkluderer studenter i sin fattigdomsberegninger, dels ved at mange unge har problemer med å komme inn på arbeidsmarkedet.

Konklusjonene om fattigdom i ulike livsfaser for Norges vedkommende, er i samsvar med andre studier som har testet Rowntrees tese om fattigdomssykluser (Hedström og Ringen 1987, Kangas og Palme 1998). Selv om man kan se spor av fattigdomssyklusene, er bildet mye mindre tydelig enn på begynnelsen av 1900-tallet. At fattigdomsstrukturen har endret seg er naturlig, siden mange av de utslagsgivende faktorer har endret seg. I dag er familiestrukturen annerledes, flertallet av kvinnene er i arbeid og velferdsstaten har omfattende ordninger for å demme opp for problemer i risikofasene.

By og land

Mens Aubert fant at fattigdom først og fremst var et bygdeproblem, er tendensen motsatt nå. Siden slutten av 1970-tallet har det vært en klar økning av andelen fattige på Østlandet, den vil si den delen av landet med høyest befolkningskonstraksjon. Samtidig har det vært en reduksjon i andelen fattige på Vestlandet. I de øvrige landsdeler er det ingen store endringer, og resultatet er at innslaget av fattigdom er større på Østlandet enn i de andre landsdelene (Aaberge m.fl. 1996).

Feminisering av fattigdommen?

Innenfor den internasjonale fattigdomslitteraturen har det vært stor debatt omkring feminiseringen av fattigdom. Begrepet ble introdusert i USA på midten av 1970-tallet, og representerte en gjenoppdaging av fattigdom blant kvinner. Studier viste for eksempel at nesten to tredjedeler av fattige personer over 16 år var kvinner, og at nesten halvparten av alle fattige hushold var hushold der en kvinne var eneste voksne (Syltevik 1997). Innenfor den norske og nordiske fattigdomsforskningen har ikke feminiseringen av fattigdom vært et like hett tema. Tatt i betraktning at de nordiske velferdsstatene er universelle og generøse, samt at likestillingen har kommet langt, har man fokusert lite både på fattigdom generelt og på kvinners fattigdom spesielt. Når det gjelder selve begrepet «feminisering av fattigdom» kan dette ha flere betydninger. For det første kan det henviser til om kvinner er mer utsatte for fattigdom enn menn, eller om kvinnefattigdommen øker mer enn mannsfattigdommen. Det er i denne betydning uttrykket oftest benyttes.

Begrepet kan imidlertid også handle om årsaker til, eller dimensjoner ved, kvinners fattigdom som skiller den fra menns. Siden det ikke finnes norske studier som tar for seg feminiseringen av fattigdom i denne siste betydningen av begrepet, gir det seg selv at det her fokuseres på sammensetningen av fattigdomsgruppen.

Studier av kvinners fattigdomsrisiko har vist at andelen fattige blant voksne kvinner har økt i løpet av 1980-årene (Kjelstad 1993, Aaberge m.fl. 1996). Dette har skjedd til tross for at kvinner i samme periode har økt sin yrkesdeltakelse, arbeidstid og lønn. Mens menn tidligere hadde større risiko for å bli fattige enn kvinner, var risikoen omtrent den samme i 1991 (Aaberge m.fl. 1996). En forklaring på den økende andel fattige kvinner, er at familiesituasjon har stor betydning for kvinners fattigdomsrisiko, mens arbeidsmarkedstilknytning er av større betydning for menns (Kjelstad 1995). Andre studier har *ikke* funnet støtte for en feminiseringshypotese (Hvinden 1988, Marklund 1990:182).

Den økte fattigdomsrisikoen blant kvinner forklares i hovedsak med økningen i andel eneforsørgerfamilier. Så er da også hver sjettede eneforsørger fattig, og sammen med yngre enslige er dette den mest fattigdomsutsatte gruppen i Norge. Hvor stort fattigdomsomfanget er blant de enslige forsørgerne varierer avhengig av datagrunnlag og inntektsmål. Tar man utgangspunkt i en definisjon som «50 prosent av medianen for inntekt etter skatt» blir fattigdomsandelen blant de enslige forsørgerne omlag 16 prosent i 1993 (Aaberge m.fl. 1996:127). Hvis sammenlikningen med andre studier og andre land ikke er viktig, kan man eksperimentere med fattigdomsdefinisjonen. Hvis man for eksempel tar utgangspunkt i en inntektsdefinisjon som tar hensyn til utgifter som boligutgifter, utgifter til barnetilsyn og at man ikke har store verdier i form av bankinnskudd og verdipapirer, vil andelen fattige blant de enslige forsørgerne øke til hele 32 prosent (Andersen m.fl. 1995:173). Det er altså to helt ulike fattigdomsdefinisjoner som benyttes, men jeg tar det med for igjen å understreke hvordan fattigdomsbildet blir påvirket av inntektsbegreper og fattigdomsdefinisjoner. For øvrig har økningen i fattigdom blant eneforsørgere også ført til at det har vært en økning antall barn som lever i husholdninger med inntekter under fattigdomsgrensa «disponibel inntekt lavere enn 50 prosent av medianen» (jf neste kapittel).

Når man ser på folk som har blitt eneforsørgere, og eneforsørgere som har etablert seg i parforhold, får man inntrykk av at fattigdom kan være et overgangsfenomen. Blant dem som bodde i hushold med flere voksne i 1986, og var blitt eneforsørgere i løpet av en fireårsperiode, økte andelen fattige fra 2 til 23 prosent. Og motsatt var det ingen fattige igjen blant de 13 prosentene som var fattige i

1986, men som flyttet sammen med en partner (Epland 1993). Nedenfor vil for øvrig fattigdommens varighet bli nærmere kommentert.

Fattigdom og etnisitet

I amerikanske fattigdomsstudier tillegges etnisitet stor vekt. Fattigdomrisikoen er langt mindre blant hvite amerikanere enn blant andre. Det finnes ikke norske studier som sammenlikner fattigdomsrater blant nordmenn og personer med innvandrerbakgrunn. Levekårsundersøkelsene har heller ikke stort nok utvalg til at en slik analyse kan gjennomføres. I en spesialundersøkelse av innvandreres levekår blir det imidlertid slått fast at innvandrere har langt lavere gjennomsnittlig disponibel inntekt enn nordmenn (Kirkeberg 1997). Inntektsulikheten er stor blant innvandrerne, og ikke uventet har innvandrerfamilier fra Vest-Europa (uten Tyrkia), Nord Amerika og Oceania samt Norden ellers omtrent samme gjennomsnittsinntekt som nordmenn, mens familier fra Asia, Afrika, Mellom- og Sør-Amerika og Tyrkia har langt lavere inntekter. På bunnen finner vi de østeuropeiske innvandrerfamiliene. Hvis man omregner familieinntekt til inntekt per forbruksenhet, finner man at norske familier har en inntekt som ligger 58 prosent høyere enn inntekten til familier fra den tredje verden. At innvandrere er dårligere økonomisk stilt enn nordmenn bekreftes når vi ser på sosialhjelpsbruk. Innvandrere mottar sosialhjelp nesten tre ganger hyppigere enn nordmenn, og sosialhjelpsbruken er særlig høy blant flyktninger. En viktig årsak til forskjellen i sosialhjelpsbruk, er at innvandrere har større problemer med å skaffe seg inntekt av eget arbeid enn hva tilfellet er i resten av befolkningen (Osmunddalen og Kalve 1997).

Arbeid og fattigdom

Sist, men ikke minst, må arbeidsmarkedstilknytningens betydning for fattigdom nevnes. Personer med svak eller manglende tilknytning til arbeidsmarkedet har betydelig større sannsynlighet for å være fattige enn personer i normalarbeidsforhold (Johannesen 1998). Yrkesdeltakelse ser ikke uventet, ut til å være den enkeltfaktoren som har størst betydning for fattigdomsriskoen. Som en naturlig konsekvens av dette, er langtidsledige en utsatt gruppe når det gjelder faren for å rammes av fattigdom. Selv om det ikke er uventet å finne at det å ha en stabil tilknytning til arbeidsmarkedet har stor betydning for å unngå fattigdom, er det verdt å nevne at det er fullt mulig å være fattig selv om man er i arbeid i en del land. Norge har gjennom solidarisk lønnspolitikk unngått en betydelig andel «working poor», som man kan finne for eksempel i USA. Mens knapt 16 prosent av de som

ikke var i arbeid i 1994 hadde inntekt under fattigdomsgrensa, var det samme tilfelle for bare tre prosent av de som var i arbeid (i alderen 20–67 år). Men også i Norge er personer med svært lav inntekt blant de yrkesaktive. Drøyt to prosent av de som arbeidet full tid i 1994, hadde for eksempel inntekt under fattigdomsgrensa (kilde: Egne beregninger på grunnlag av levekårsundersøkelsen 1995, tall ikke vist her). Studier av inntektssammensetningen til de fattige har dessuten vist at yrkesinntekt utgjør størstedelen av inntekten (Aaberge m.fl. 1996). Dette må nok tolkes dithen at de fattige er marginale både i forhold til arbeidsmarkedet og trygdesystemet.

Når det gjelder fattigdom og arbeidsledighet må det også bemerkes at det ikke nødvendigvis er en lineær sammenheng mellom disse to fenomenene. Mens det har vært store økninger i arbeidsledighet i EU-landene de siste par tiårene, har ikke dette blitt assosiert med store økninger i andelen fattige, med unntak av Storbritannia. En vanlig antakelse, i det minste i USA, har vært at økning i arbeidsledigheten med en prosent, medførte en tilsvarende økning i fattigdomsandelen. En slik utvikling har man ikke sett i Europa (Atkinson 1998). Hvis vi ser på utviklingen i arbeidsledighet i Norge, var det heller ikke her noen økning i fattigdomsrater parallelt med økningen i arbeidsledighet på slutten av 1980- og begynnelsen av 1990-tallet. Tvert i mot økte andelen inntektsfattige i årene 1984–1988, samtidig som arbeidsledigheten sank. Fra 1988–1993 var fattigdomsandelen stabil, mens arbeidsledigheten økte.

Det er heller ikke bare blant de arbeidsledige vi finner en høy andel fattige. Lærlinger og studenter er andre grupper med ustabil/manglende arbeidsmarkeds-tilknytning som har en overrepresentasjon av inntektsfattige.

Det har vært vanlig å anta at syke, uføre og gamle har størst risiko for å bli fattige. Beregninger utfra levekårsundersøkelsen 1995 bekrefter ikke umiddelbart en slik antakelse. Hvis vi tar utgangspunkt i de personene som mottar uføretrygd fra Folketrygden, er ikke andelen inntektsfattige signifikant høyere blant disse enn blant befolkningen generelt. Hvis vi derimot tar utgangspunkt i et mer subjektivt mål på uførhet og ser på personer som oppgir at de har en sykdom eller funksjonshemming som i høy eller noen grad påvirker deres arbeidsevne, finner vi at disse personene noe oftere enn andre er utsatt for inntektsfattigdom (kilde: Egne beregninger på grunnlag av levekårsundersøkelsen 1995, tall ikke vist her).

3.6 Fattigdommens varighet

Siden fattigdom kan se ut til å være et livsfase- eller et overgangsproble, er det viktig å spørre hvor varig fattigdomstilstanden er. Svaret på dette spørsmålet har stor betydning. Fattigdom som kun varer ett år eller to anses som langt mindre alvorlig enn fattigdom som strekker seg over mange år. Av denne grunn blir som nevnt studenter ofte utelatt fra fattigdomsgruppen, selv om de i studietiden lever med inntekter under fattigdomsgrensa. Velferdspolitikken er heller ikke like konsentrert om å lette den kortvarige fattigdommen som å etablere tiltak som demmer opp for den langvarige.

For å studere fattigdommens varighet må man ha tilgang til paneldata, slik at hushold og personer kan følges over en lengre periode. Ved å bruke data som bare har opplysninger om fattigdomsnivået på ett enkelt tidspunkt står man på den ene siden i fare for å *overvurdere* fattigdommen i den forstand at det bare er en del av de som er fattige ett år som kan karakteriseres som kronisk fattige. På den andre siden står man i fare for å *undervurdere* fattigdommen, siden man ikke vet hvor stor andel av befolkningen som er innom fattigdomsgruppen en eller flere ganger. En studie fra USA viser for eksempel at i tiårsperioden 1969 til 1979 var om lag 25 prosent av alle personer og 34 prosent av alle barn fattige en eller annen gang, mens bare 2,6 prosent av alle personer og 4,8 prosent av alle barn var fattige over lengre tid (8–10 år for alle, 10–15 år for barn) (Orderud m.fl. 1991:11). Hvis det er slik at de fattige ofte bytter plass med de ikkefattige, betyr ikke dette bare at fattigdomsproblemene trolig er mindre alvorlige, men også at en større mengde mennesker deler den erfaringen det er å være fattig. Dette kan lede til en felles forståelse som igjen kan lede til støtte for politikk rettet mot dette problemet. Alternativt kan den delte frykten for fattigdom bidra til en atomisering av samfunnet, i det hver enkelt er opptatt av å tilfredsstill sine egne behov. Hvis det derimot er slik at det bare er et fåtall mennesker som opplever fattigdom, kan «de andre», som regel med rette, slå seg til ro med at fattigdom ikke rammer dem. De fattige vil i en slik situasjon sannsynligvis ha mindre støtte i opinionen for en fattigdomsreducerende politikk (Walker 1995:103).

I den internasjonale fattigdomsforskningen har flere studier konkludert med at de fleste husholdninger som havner under fattigdomsgrensa ett gitt år, bare er å finne i fattigdomsgruppen en kort periode (Duncan 1984, Bane og Ellwood 1986, Headey m.fl. 1997). Men det finnes også studier som viser at en betydelig andel av de fattige havner under fattigdomsgrensa flere år på rad (Muffels m.fl. 1995:205). Jo lenger man har vært under fattigdomsgrensa, jo mindre sannsynlighet har man

dessuten for å komme seg over fattigdomsgrensa igjen. Dette kan enten være et uttrykk for at det å være fattig i seg selv gjør det vanskelig å komme seg ut av fattigdom, for eksempel fordi det stadig blir mer vanskelig å få den type jobb som genererer inntekter over fattigdomsgrensa. På den andre siden kan den synkende sannsynlighet for å komme ut av fattigdom være et resultat av at en heterogenitet i fattigdomspopulasjonen. Kanskje er det forskjell mellom de menneskene som er fattige en kort tid og de som er langtidsfattige, og kanskje de langtidsfattiges sannsynlighet for å komme seg ut av fattigdom hele tiden er liten. Over tid vil da de langtidsfattige utgjøre en større og større del av fattigdomspopulasjonen (Bane og Ellwood 1986:9).

Foreløpig finnes det ikke så mange paneldatabaser, men interessen for å bygge opp slike er stor. For Norges vedkommende vil det nye levekårspanelet bli nyttig i de framtidige studier av fattigdom, dessuten eksisterer det allerede et levekårspanel. Panelutvalget til Levekårsundersøkelsen er basert på gjentatte studier av samme populasjon fra 1986–1993 og er brukt til å studere fattigdommens varighet.

De norske studiene av fattigdommens varighet konkluderer med at det er *svært få* som er kronisk inntektsfattige her i landet (Epland og Korbøl 1992, Aaberge m.fl. 1996). Det er stor inn- og utstrømming fra fattigdom, og bare mellom 40 og 60 prosent av husholdene som er registrert som fattige ett år, er fremdeles fattige året etter. Skal man finne omfanget av den kroniske fattigdommen er det imidlertid ikke tilstrekkelig å se bare på hvor mange som er fattige to år etter hverandre. Man må også finne ut om det er de samme personene som går inn og ut av fattigdom over tid, og om de som går ut av fattigdomsgruppen bare har en marginal statusendring i den betydning at de hever inntekten til rett over fattigdomsgrensa. Ved å benytte paneldataene fra Levekårsundersøkelsen har Aaberge m.fl. (1996) undersøkt den kronisk fattigdommen. Ved å sette en alternativ fattigdomsgrense lik 50 prosent av medianen i åtteårsperioden, fant man at bare 1,4 prosent var fattige *alle* disse 8 årene.

I motsetning til de som var under fattigdomsgrensa bare sporadisk, hadde de kronisk fattige svært liten inntektsmobilitet. De kronisk fattige skiller seg også fra de mer sporadisk fattige, med at de oftere tilhører en familie med barn. Og særlig mange av dem tilhører familier med små barn.

Konklusjonen er at det er forholdsvis lite kronisk fattigdom i Norge, men dette betyr igjen at det må være langt flere enn personene som er under fattigdomsgrensa ett år som er *innom* fattigdomspopulasjonen for en kortere periode i løpet av noen år. Det fattigdomsomfanget man finner for et enkelt år, må være dominert

av personer som bare forbigående har lave inntekter, for eksempel personer under utdanning, eller selvstendig næringsdrivende som har lav inntekt et enkeltstående år (Aaberge m.fl. 1996). Det må imidlertid vurderes når man kan si at mobiliteten ut av fattigdom er høy. Det er tross alt rimelig å forvente mobilitet, særlig tatt i betraktning at fattigdom i mange sammenhenger er et livsfasefenomen. Et annet viktig spørsmål er om mobiliteten ut av fattigdom er permanent, og et tredje hvordan forholdet mellom levekårsdeprivasjon og inntektsfattigdom arter seg for de kronisk fattige. Så langt finnes det ikke norske undersøkelser som tar for seg disse spørsmålene.

3.7 Avsluttende kommentarer

Hva blir så svaret på spørsmålet som ble stilt innledningsvis i dette kapitlet? Er den norske fattigdommen et problem eller en bagatell? Nyere fattigdomsstudier slår fast at det finnes personer som kan karakteriseres som fattige i Norge i dag, dersom man tar utgangspunkt i den relative innteksdefinisjonen av fattigdom. Det har også vært en svak økning i fattigdom det siste tiåret. Omfanget av fattigdom er riktignok beskjedent sammenliknet med situasjonen i mange andre vestlige land, men det vil være drøyt å karakterisere en fattigdomsandel på rundt fem prosent som en bagatell. Problemet er imidlertid at vi ikke vet nok om sammenhengen mellom langvarig inntektsfattigdom og levekårsdeprivasjon. Analysen av sammenhengen mellom inntektsfattigdom og levekårsfattigdom i 1995 tyder på at flesteparten av de fem-seks prosentene av befolkningen som ble karakterisert som inntektsfattige i 1995 hadde forholdsvis gode levekår. Spørsmålet er om dette skal ses som uttrykk for at en stor del av de som er inntektsfattige ett enkelt år ikke kan kalles fattige. I så fall kan det se ut til at de norske fattigdomsproblemene ikke er omfattende. På den andre siden er det et åpent spørsmål om det å ha tilgang til en del varige forbrugsgoder er et godt nok uttrykk for hva slags livssituasjon folk lever i. Det å ha fryser, vaskemaskin og bil blir regnet som vanlige behov i dag, men blir folk som har disse godene likevel stående utenfor samfunnet i gitte sammenhenger? Selv om en husholdning har en del forbrugsgoder kan deres lave inntekt medføre at de ikke kan delta i samfunnslivet på like fot med andre.

Til tross for at det ikke er en stor andel fattige i Norge, og at problemet med inntektsfattigdom ikke ser ut til å være sterkt økende, er fattigdom trolig et stort problem for en god del personer. Mer enn fem prosent av befolkningen har svært lave inntekter i et gitt år, og dette er et problem som bør tas alvorlig. Det angår

tross alt titusenvis av personer, og det er viktig å avklare hva denne situasjonen betyr for disse personenes levekår, både i nåtid og framtid. Om ikke sammenhengen mellom inntektsproblemer og mangel på materielle levekårsgoder er entydig har vi tross alt sett at inntektsproblemer korrelerer med levekårsproblemer. 15 prosent av de inntektsfattige mangler fem eller flere levekårs-goder som de fleste vil være enige om at det er rimelig å ha tilgang til. Dersom målet er å legge mer i fattigdomsbegrepet enn inntektsfattigdom, må det imidlertid legges større vekt på analyser av sammenhengene mellom (langvarig) inntektsfattigdom og levekårsdeprivasjon. Bare ved slike analyser kan vi skaffe oss en grunnleggende forståelse av fattigdom i et velstandssamfunn som det norske.

I tillegg til en svak økning i andel inntektsfattige, har fattigdomsbildet endret seg noe de siste tiårene, iallfall hvis man legger den tradisjonelle OECD-skalaen til grunn for analysen. Endringen kan nok først og fremst tilskrives den velferdsstatlige utviklingen. Fattigdom rammer unge, enslige og arbeidsløse mennesker, samt enslige forsørgere. Konklusjonen fra en engelsk studie er kanskje dekkende også for Norge: Fattigdom har gått fra å være et kronisk problem for eldre til å være et overgangsfenomen for unge (Bradshaw and Chen 1997). Gitt at vi faktisk står overfor et overgangsfenomen, vil den økonomiske situasjon for unge enslige og unge forsørgere bedre seg etterhvert som de blir eldre. Vi har foreløpig for lite kunnskaper om den kroniske fattigdommen til at det kan slås fast at fattigdommen blant unge mennesker utelukkende er et overgangsfenomen. Dessuten er det urovekkende at mange småbarnsfamilier kan karakteriseres som fattige. Vi vet heller ikke hvordan situasjonen vil utvikle seg for enslige forsørgere, siden dette er en forholdsvis ny sosial kategori, iallfall i det omfang vi ser i dag.

Det kan være grunn til å spørre hvorfor unge enslige og enslige forsørgere er fattige. Klarer ikke velferdspolitikken å fange opp disse? En opplagt forklaring er at disse familietyperne er sårbare fordi det er eninntektsfamilier. I krisetilfeller er det ingen annen inntektstaker å dele problemene med, det er ikke en person til som eventuelt kan yte ekstra for å takle høye utgifter, uforutsette hendelser eller liknende. Kanskje vi har overvurdert den utgiftsmessige betydningen av å ha en ekstra voksen i husholdet, og tilsvarende undervurdert den inntektsmessige betydningen av dette. En annen forklaring kan være at fattigdom i denne gruppen nettopp ser ut til å være et overgangsfenomen. Velferdspolitikkenes fremste mål har ikke vært å bekjempe den sporadiske fattigdommen, men den kroniske. At denne målsettingen har vært en suksess, kan de lave fattigdomsratene blant eldre illustrere. Eldre mennesker har få muligheter til å komme seg ut av fattigdom siden de

har få muligheter til å tjene penger i markedet, men innføringen av universelle minstepensjoner har hevet den store gruppen eldre over fattigdomsgrensa.

Men så har vi sett at enkelte studier har konkludert med en betydelig fattigdom blant eldre i Norge. Forklaringer på dette er at de fattigdomsmål som er benyttet har resultert i en fattigdomsgrense som ligger rett over minstepensjonsnivået. Spørsmålet er om dette er et teknisk eller et substansielt problem. Dersom minstepensjonsnivået faktisk er så lavt at personer med et så lavt inntektsnivå lever i fattigdom, er dette et substansielt problem. Dersom man mener at minstepensjonen er høy nok til at det skal være mulig å leve et ikkefattig liv med en inntekt av denne størrelsen, er problemet av teknisk art. Da har rett og slett valg av ekvivalensskala medført at man får en for høy fattigdomsgrense i forhold til det man (for eksempel myndighetene eller befolkningen) mener nivået på fattigdomsgrense bør være. Som kjent er meningene delt med hensyn til hvorvidt det er rimelig å karakterisere minstepensjonister som fattige. De mottar en offentlig trygd som tross alt flertallet av norske politikere mener er en akseptabel inntekt. Samtidig er det mange som mener at minstepensjonen er så lav at de som skal leve på den faktisk lever i fattigdom, jamfør debatten om størrelsen på minstepensjonen i 1997. Igjen illustreres imidlertid det poeng at en teknisk beregning av en fattigdomsgrense ikke kan løsrives fra en politisk og substansiell diskusjon om hvor lav inntekt man mener en person eller en familie bør klare seg med.

Uansett holdning til minstepensjonens størrelse, og uansett valg av ekvivalensskala, viser den norske fattigdomsforskningen at yngre mennesker er utsatt for inntektsfattigdom. Dette gjelder særlig unge med ustabil tilknytning til arbeidsmarkedet, samt enslige forsørgere. Spørsmålet er hva slags tiltak som må iverksettes for å bedre situasjonen til disse gruppene. På den ene siden kan det hevdes at målrettede stønader mot disse utsatte gruppene er effektive virkemidler for å løfte dem ut av fattigdom. På den andre siden kan det hevdes at det som trengs er større tilrettelegging for yrkesaktivitet. Bare gjennom en stabil tilknytning til arbeidsmarkedet kan de sikres mot framtidig fattigdom. Det er dette siste virkemiddelet som særlig fremmes gjennom fokuseringen på arbeidslinja i norsk sosialpolitikk, noe som blant annet har gitt seg utslag i at overgangsstønadperioden til enslige forsørgere er endret. Det årlige beløpet man mottar har blitt noe høyere, mens perioden man kan få overgangsstønad er forkortet til tre år (med mulighet for forlengelse hvis man er under utdanning). Dette (dvs arbeidslinja) var det «viktigste virkemiddelet for å bedre levekårene for vanskeligstilte grupper» (St.meld. nr. 35, 1994–95:22ff), som enslige forsørgere.

Hensikten med denne endringen er å stimulere enslige forsørgere til å komme raskere fra overgangsstønad til arbeid (eller utdanning), noe som igjen vil bidra til å bedre enslige forsørgeres levekår. Det sentrale spørsmål er om omleggingen av overgangsstønnen faktisk vil bidra til en slik forbedring. I utgangspunktet er det uklart hvilke konsekvenser endringene i overgangsstønnen vil få. Økningen i stønadsbeløpet kan resultere i bedre levekår for enslige forsørgere på kort sikt, men det er uvisst hva konsekvensene av den forkortede stønadsperioden vil være. Dersom arbeidslinja fungerer, og flere enslige forsørgere faktisk kommer i arbeid, må man anta at levekårene bedres også på lengre sikt. Hvis man derimot ikke får en slik sysselsettings- (eller utdannings-) effekt, risikerer man at enslige forsørgere tvert imot får større økonomiske problemer etter at stønadsperioden er slutt. I dette tilfellet vil ikke de enslige forsørgerne få økte inntekter på grunn av lønnsarbeid, men tvert i mot lavere inntekter da de kan bli avhengige av sosialhjelp (eller privat forsørging).

Det er for tidlig å si om det har positiv effekt på enslige forsørgeres inntektssituasjon at overgangsstønnen nå tildeles for en kortere periode enn tidligere. Tatt i betraktning at de fleste eneforsørgerne allerede er i arbeid, samt at en betydelig del er under utdanning, er det ikke gitt at det er dette som først og fremst bedrer den økonomiske situasjonen til enslige forsørgere og deres barn.

4 Barnefattigdom i Norge

Fattigdom er et alvorlig problem for alle det rammer. Selv om det er vanskelig å gradere problemet er det likevel vanlig å hevde at fattigdom er mer problematisk når den rammer sårbare grupper som barn og eldre mennesker enn når den rammer arbeidsføre, barnløse voksne. Det spesielle med fattigdom blant eldre, er at eldre har begrensede muligheter til å komme ut av fattigdomstilstanden, siden yrkesaktivitet sjelden er et realistisk alternativ. Mens unge personer gjerne er fattige i en overgangsperiode, er fattigdom blant eldre et mer varig fenomen (Bradshaw og Chen 1997). Barn har på sin side få eller ingen muligheter til å påvirke sin egen situasjon og sine egne levekår. De er helt avhengige av voksne som sørger for dem, og slår dette feil må det offentlige tre støttende til. Også fra et moralsk standpunkt er fattigdom blant barn særlig problematisk. Sjanselikheter er en sentral norm i det norske samfunn, en norm som eventuell fattigdom blant barn klart vil bryte med.

De eldres situasjon har fått stor oppmerksomhet i den sosialpolitiske debatt i Norge. I valgkampen 1997 var eldres inntektssituasjon en av de store sakene, en sak som til slutt resulterte i at alle landets minstepensjonister ble gitt tusen kroner mer per måned i pensjon fra Folketrygden, uavhengig av økonomisk situasjon for øvrig. I flere debattinnlegg ble det gjort forsøk på å sette barn og unges levekår på dagsordenen (se for eksempel Aftenposten 18/7 1997), med utgangspunkt i argumenter om at barn og unge faktisk har dårligere levekår enn de eldre her i landet.²⁴ Debatten dreide likevel aldri fra konsentrasjon om de gamles situasjon til konsentrasjon om barn og unges levekår.

Det er ikke uvanlig at fokus på eldres interesser hevdes å gå på bekostning av fokus på barns interesser. Fra amerikansk hold har det for eksempel blitt framholdt at de eldres interesser har blitt styrket etterhvert som andelen eldre i befolkningen har økt og undersøkelser har vist at eldre har en tendens til å sette sine egne interesser framfor barnas interesser (Preston 1984). Et illustrerende eksempel på den mulige konflikten mellom barn og eldres interesser kan være et innslag på NRK Dagsrevyen 5/10 1998. En del pensjonister ble intervjuet i forbindelse med framleggningen av forslag til statsbudsjett, og det var stor enighet om at budsjettet var negativt for de eldre. Innslaget sluttet med en eldre mann som uttalte: «Nå har de ordna med kontantstøtta og alt det der, ingen tenker på oss». Påstanden om at eldre er mer opptatt av egne enn barns behov har imidlertid blitt imøtegått av forskere som mener at det ikke finnes belegg for å påstå at eldre prioriterer sine egne behov høyest dersom man ser på deres stemmegivning (Heclø 1988).

Det er imidlertid ingen nødvendig motsetning mellom høy politisk interesse for eldres livssituasjon og en interesse for hvordan barn og barnefamilier har det. De fleste politiske partier har barnefamiliers situasjon på sin dagsorden, og det har blitt innført mange familievennlige reformer de siste par tiårene, med forlengelsen av fødselspermisjonen som et opplagt eksempel. Et offentlig utvalg har også blitt nedsatt, med mandat å vurdere «det offentlige tjenestetilbudet og overføringsordninger til familier med barn fra 0–18 år [...] (med) spesiell vekt på fordelingsvirkninger av skatt og overføringsordninger for familier med og uten barn (og) hvordan ordningene slår ut for ulike familietyper ...» (NOU 1996:13, s. 12). Dette utvalget påpeker for eksempel at i forbindelse med diskusjonene omkring oljefondet kan forpliktelsene overfor framtidige generasjoner av yrkesaktive ikke bare knyttes til å lette byrdene av pensjonsutbetalinger, men at det også er nødvendig å

²⁴ Se for eksempel Orderud 1991, Lødemel og Flaa (1993), NOU 1993:17.

investere i gode oppvekstvilkår og grunnleggende velferdsordninger for barn, blant annet utdanningstilbud og helsetjenester (NOU 1996:13, s.198).

Tema for dette kapitlet er ikke å vurdere i hvilken grad eldres interesser blir bedre ivaretatt enn barns. Tema er ganske enkelt barnefattigdommen i Norge. Jeg ønsker å sette søkelyset på barns økonomiske kår, med den begrunnelse at fattigdom er særlig alvorlig når den rammer barn. Tidligere forskning har vist at selv om det ikke er noen overrepresentasjon av fattige blant småbarnsfamiliene, utgjør fattige personer i småbarnsfamilier om lag en firedel av gruppen inntektsfattige (Aaberge m.fl. 1996:128). Dessuten ser og fattigdommen blant de enslige forsørgerne ut til å øke (Andersen m.fl. 1995:176). Dette betyr at mange barn vokser opp i familier som lever av inntekter som er så lave at det høyst sannsynlig må ha negative konsekvenser for familienes levestandard. Tatt i betraktning av at det er nettopp er barnefamiliene som utgjør en stor andel av de inntektsfattige i Norge, er det all grunn til å se nærmere på barn og fattigdom.

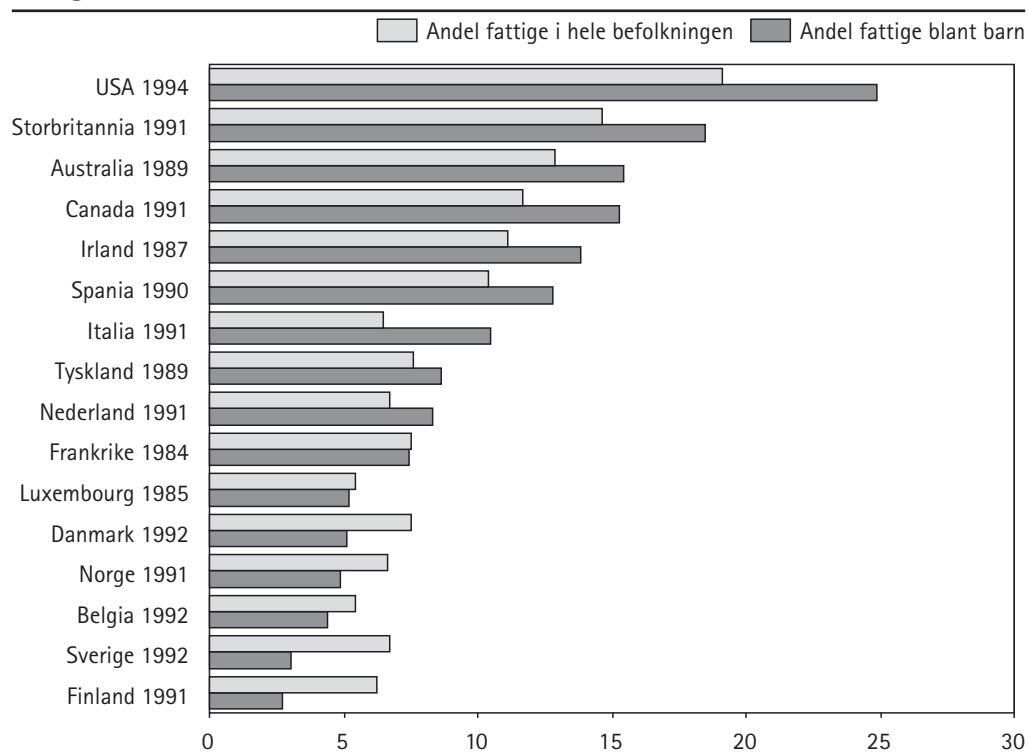
Om det finnes lite generell fattigdomsforskning i Norge, finnes det ikke mer fattigdomsforskning rettet mot barn. Før jeg tar for meg den norske barnefattigdommen vil jeg derfor kort referere noen hovedfunn fra utenlandsk forskning om barns fattigdom. Dette for å ha et referansepunkt når vi diskuterer situasjonen til norske barn, og for å presentere det man vet om årsaker til og konsekvenser av at barn vokser opp i fattige familier. Deretter vil jeg se nærmere på situasjonen her i Norge. Hvor mange barn lever i familier med inntekter under fattigdomsgrensa? Hva kjennetegner disse familiene, og hvordan har barnefattigdommen utviklet seg de siste 10–15 årene? Tidligere i rapporten har jeg beskrevet hvordan fattigdoms-omfanget varierer avhengig av fattigdomsdefinisjoner/fattigdomsmål og avhengig av hvordan man teller personene i en husholdning. For å illustrere dette vil jeg vise hvordan omfanget av fattigdom blant barn varierer avhengig av hva slags ekvivalensskala som benyttes. For det tredje vil jeg gi noen eksempler på hva som kjennetegner levekårene til de barna som lever i familier med inntekter under fattigdomsgrensa. Siden man ofte diskuterer forholdet mellom eldre og barn/barnefamiliers situasjon, vil tall for fattigdom blant eldre også bli presentert.

Avslutningsvis vil jeg diskutere mulige årsaker til barnefattigdommen, samt hvilke tiltak som eventuelt kan bidra til en reduksjon.

4.1 Barnefattigdom i et internasjonalt perspektiv

I den omfattende internasjonale forskning om fattigdom i barnefamilier, har mye av oppmerksomheten vært rettet mot å avklare hvilken betydning det å vokse opp i en fattig familie kan ha for barns utvikling, og for deres sjanser til å klare seg bra senere i livet. Særlig i USA har det blitt skrevet mye om fattigdom blant barn, ikke uventet siden det er nettopp her vi finner den største andelen fattige barn i den vestlige verden (jf figur 4.1). Den lave oppmerksomheten om barnefattigdom i Norge, kan kanskje tilsvarende forklares med at Norge er blant de land som kan oppvise lavest andel fattige barn. For øvrig har det i den norske barneforskningen vært en konsentrasjon om forskning på barns *levetår* framfor forskning med

Figur 4.1 Fattigdomsrater blant barn under 18 år og hele befolkningen i utvalgte vestlige land rundt 1990.



Kilde: Smeeding 1997:14

Tallene i tabellen er ikke direkte sammenliknbare med tallene i figur 3.1, selv om begge tabeller er basert på LIS-data. Dette skyldes at Smeeding har brukt en annen ekvivalensskala enn den som ble benyttet til beregningene i figur 3.1. De er heller ikke direkte sammenliknbare med tallene som vil bli presentert senere i dette kapitlet.

fattigdom som hovedtema, selv om barns (og barnefamiliers) økonomiske situasjon er behørig diskutert i mange arbeider (Orderud, Moen og Jensen 1990, Jensen 1990, Frønes, Jensen og Solberg 1991, Epland 1992, Blix og Gulbrandsen 1993, Frønes 1994, Skrede 1995, NOU 1996:13).

Selv om figur 4.1 viser at barnefattigdommen relativt sett er lav i Norge, er det faktisk så mange som rundt 50 000 barn som lever i inntektsfattige familier etter denne beregningen. Vi må imidlertid igjen spørre oss hva som egentlig sammenliknes i denne typen sammenstillinger av rater for inntektsfattigdom i ulike land. Innvendingene til bruk av den relative inntektsmetode må tas i betraktning. Og, som for sammenlikningen av inntektsfattigdom for hele befolkningen i forrige kapittel, må omfanget av offentlige velferdstjenester tas med i vurderingen. Vi vet for eksempel at de om lag fem prosentene fattige barn i Norge har rett til gratis helsetjenester (opptil 7 årsalder), gratis tannhelsetjeneste, gratis sykehusinnleggelse, gratis utdanning, og annet. Dette gir selvfølgelig helt andre rammebetingelser for disse barna, enn for eksempel fattige barn i USA. Det ligger utenfor denne rapportens rammer å foreta en helhetlig komparativ analyse av omfanget av velferdstjenester rettet mot barn og barnefamilier, men det er viktig å ha dette i bakhodet når figur 4.1 leses.

Konsekvenser av å vokse opp i fattige familier

Av flere årsaker er det viktig å skaffe kunnskap om fattigdom blant barn. For det første er fattigdommen blant barn faktisk jevnt over mer omfattende enn blant voksne. I de fleste tilfeller ligger fattigdomsandelen blant barn et par prosent høyere enn det generelle fattigdomsnivået, bare med de nordiske landene og Belgia som unntak (jif figur 4.1). For det andre har fattigdom blant barn å gjøre med rettferdig fordeling. Det er ikke vanskelig å finne argumenter for at en stor andel fattige barn, betyr at barn ikke får sin rettmessige del av samfunnets goder. For det tredje har barn få eller ingen muligheter til å påvirke sin egen situasjon. Barn kan ikke tjene penger og på den måten bidra til å bedre sin levestandard, de har dessuten minimale muligheter til politisk påvirkning. For det fjerde tyder resultatene fra en lang rekke forskningsstudier på at det å vokse opp i fattigdom kan ha dyp effekt på barns utvikling (Duncan m.fl. 1998), og for deres sjanser til å leve et liv fri for fattigdom når de selv blir voksne (Berrick 1995). Ved å gå til internasjonal barneforskning kan vi få et inntrykk av hva det kan bety for barn å vokse opp i en familie med svært lave inntekter. Studiene kan ikke uten videre oversettes til

norske forhold, men det er nyttig med en kort gjennomgang av noen hovedfunn i denne forskningen.

Analyser av hva det kan bety for barn å vokse opp i fattige familier konsentres gjerne om barns fysiske, kognitive, sosiale og følelsesmessige utvikling. Når det gjelder de fysiske, helsemessige konsekvenser, er spedbarnsdødelighet en av de mest brukte indikatorer på konsekvensene av fattigdom. Studier har vist hvordan spedbarnsdødeligheten synker når samfunnet blir rikere (Cornia 1997). Likeledes har forskning vist at barn i fattige familier har større sannsynlighet for å vokse opp med dårlig helse, for å dø i løpet av sitt første leveår og for å være under- eller feilernært. Det er dessuten større sannsynlighet for at fattige mødre ikke har hatt tilstrekkelig medisinsk oppfølging under svangerskapet, og at barna derfor oftere fødes for tidlig eller har lav fødselsvekt (Berrick 1995:19). Det må for øvrig bemerkes at andre forskere på sin side har satt spørsmålsteget ved hvor *sterk* sammenhengen mellom foreldres inntekt og barns fysiske helse er (Duncan m.fl. 1998:408).

Fattigdom har også negative følger for barns kognitive utvikling. Det er korrelasjon mellom barns og foreldres suksess på arbeidsmarked og i utdanningssystemet. Barn av middelklasseforeldre har større sannsynlighet for å fullføre utdanning på midlere eller høyere nivå, og til senere å få jobber med høyere status og større avlønning, enn barn av fattige foreldre (Duncan 1991). Selv om det finnes en mengde unntak fra denne regelen, er sammenhengen i de aller fleste studier statistisk signifikant (Corcoran 1995, Duncan m.fl. 1998). Man er imidlertid ikke enige om er *hvor store* effektene av foreldrenes økonomi er.

Det er heller ikke entydig hvilke konsekvenser fattigdom har for barns mentale helse eller sosiale utvikling (Duncan m.fl. 1998). I USA har imidlertid en rekke studier påvist hvordan fattige barns hverdag, særlig i storbyer, er preget av dårlige boforhold, stress, kriminalitet, vold og andre negative hendelser som har negativ effekt på barnas mentale helse. En studie har til og med sammenliknet effekten av å vokse opp fattig i storby med de posttraumatiske stresssymptomene Vietnamveteraner er plaget av (McLloyd og Wilson 1991). Barn i fattige familier har større risiko for å ha depresjoner og lav selvfølelse, for å havne konflikter med jevnaldrende og for avvikende atferd.

I tillegg til de effekter det å vokse opp i fattigdom har for selve barndommen, er det påvist at fattige barn oftere enn andre barn blir gravide som tenåringer (McLanahan, Astone og Marks 1991), får barn utenfor ekteskap (Duncan m.fl.

1998)²⁵ og selv lever i fattigdom, eller på grensa av fattigdom, som voksne (Berrick 1995). Effektene av fattigdom ser altså ut til å være langvarige, og det snakkes i denne forbindelse om reproduksjon av fattigdom.

De negative konsekvenser av å vokse opp i fattigdom ser dessuten ut til å være verre jo tidligere i barndommen man opplever fattigdommen, samt jo lengre fattigdommen varer (Berrick 1995, Duncan m.fl. 1998). For eksempel har inntekt i tidlige barneår større effekt på senere skoleprestasjoner enn inntekt senere under oppveksten.

Forskningen som er referert her er i all hovedsak amerikansk. Det finnes ikke tilsvarende norsk forskning om konsekvenser for barns utvikling av å vokse opp i fattigdom, og det er grunn til å spørre om konsekvensene er av samme type og alvorlighetsgrad for fattige barn i Norge. Etter all sannsynlighet vil for eksempel det omfattende tilbudet av offentlige velferdstjenester moderere de negative konsekvensene av å vokse opp i familier med lav inntekt her i landet. Dette gjør mye av den refererte litteraturen irrelevant som en beskrivelse av norske forhold. Når jeg likevel har valgt å referere den, er dette fordi den peker på mulige konsekvenser av det å vokse opp i fattige familier, og det er viktig å understreke viktigheten av å være på vakt overfor slike tilstander i Norge.

4.2 Utviklingen i barnefattigdom

Etter den annen verdenskrig og fram til oljekrisa i 1973, opplevde den vestlige verden en periode med rask økonomisk vekst. Velferdsstatene ekspanderte og levekårene til barn (og voksne) ble kraftig forbedret. Denne forbedringen var dramatisk i alle sosiale lag og befolkningsgrupper og barnefattigdommen ble redusert. Siden begynnelsen av 1970-tallet har forbedringen i barns velferd sakkett av eller stoppet opp og i en del land har barnefattigdommen igjen økt (Cornia og Danziger 1997). Hvis vi ser på beregninger av barnefattigdom med utgangspunkt i data fra Luxembourg Income Studies (LIS), viser disse at barnefattigdommen har økt i land som USA, Storbritannia, Tyskland og Nederland, mens det stort sett ikke har vært endringer i andre vestlige land (Smeeding 1997:30). Flere nasjonale studier har imidlertid vist at risikoen for å havne i fattigdom eller for å oppleve deprivasjon

²⁵ Duncan m.fl. (1998) påpeker at sammenhengen mellom foreldres inntekt og barn født utenfor ekteskap ikke er så sterk som sammenhengen mellom foreldres inntekt og skoleprestasjoner.

på ulike levekårsområder har økt raskere, eller sunket saktere, for barn enn for andre sårbare grupper, som de eldre (Cornia og Danziger 1997:9).

Bildet av utviklingen i barnefattigdom er svært følsomt overfor hva slags ekvivalensskala som benyttes i beregningene. Det samme gjelder svaret på spørsmålet om hvem som kommer dårligst ut av barn og eldre. Ved å benytte den tradisjonelle OECD-ekvivalensskalaen kan det for eksempel se ut til at fattigdommen blant norske barn i alderen 0–16 år er *mer* omfattende enn fattigdommen i den totale befolkningen i 1994 (jf tabell 4.1a). Dette året levde 6,4 prosent av alle barn i aldersgruppen 0–16 år i en husholdning med inntekt per forbruksenhet lavere enn den definerte fattigdomsgrensa. Dette utgjør om lag 85 000 barn. Hardest rammet er familiene med de yngste barna, i det nesten hvert tolvte barn under sju år lever i

Tabell 4.1a Andel husholdninger, samt andel personer av alle i ulike aldersgrupper som lever i husholdninger med inntekt mindre enn 50% av medianen for disponibel inntekt per forbruksenhet. Beregnet etter ekvivalensskala der første voksne teller 1, barn tom 15 år teller 0,5 og andre voksne over 15 år teller 0,7

	1979	1982	1986	1990	1994
Alle husholdninger	4,8	4,0	4,8	5,0	5,9
Barn 0–6 år	8,1	7,5	12,1	10,3	8,2
Barn 7–16 år	3,8	6,0	7,1	7,3	5,2
Barn 0–16 år	5,1	6,5	8,8	8,4	6,4
Eldre 65 år og over	5,1	1,1	2,1	1,5	3,4
Fattigdomsgrense i løpende kroner	16282	25204	36113	44530	55358

Tabell 4.1b Andel husholdninger, samt andel personer av alle i ulike aldersgrupper som lever i husholdninger med inntekt mindre enn 50% av medianen for disponibel inntekt. Beregnet etter ekvivalensskala der første voksne teller 1, barn tom 14 år teller 0,3 og andre voksne over 14 år teller 0,5

	1979	1982	1986	1990	1994
Alle husholdninger	4,8	3,6	4,6	5,0	7,1
Barn 0–6 år	6,1	4,3	9,7	7,2	4,7
Barn 7–16 år	2,6	3,9	5,2	4,8	3,7
Barn 0–16 år	3,7	4,0	6,7	5,7	4,1
Eldre 65 år +	5,3	1,5	2,7	1,6	7,0
Fattigdomsgrense i løpende kroner	19544	30233	42842	52762	65304

en fattig familie. Tatt i betraktning at det er barnefamiliene med de yngste barna som trolig er minst etablert, er ikke dette uventet.

Bruker vi en annen ekvivalensskala der stordriftsfordeler tillegges mer vekt, får vi et betydelig lavere omfang av fattigdom blant barn (tabell 4.2b). I dette tilfellet blir for eksempel andelen fattige barn i aldersgruppen 0–16 år redusert til 4,1 prosent, noe som utgjør drøyt 40 000 barn. Totalt er omfanget av barnefattigdom i dette tilfellet lavere enn omfanget av generell inntektsfattigdom.

For øvrig ser vi at mens barnefattigdommen, har økt forholdsvis kraftig i land som USA og Storbritannia de siste årene (Smeeding 1997), har det bare vært en beskjeden økning i Norge (jf tabell 4.1a og 4.1b). Det ser ut til at det var en økning i barnefattigdommen på 1980-tallet, men at andelen fattige barn har blitt redusert igjen på 1990-tallet. Dette står faktisk litt i motsetning til den generelle utviklingen i fattigdom.

For ytterligere å illustrere ekvivalensskalaens betydning viser tabell 4.3 hvordan fire forskjellige ekvivalensskalaer gir helt ulike bilder av fattigdomsomfanget i ulike aldersgrupper. Benytter man en skala som tar utgangspunkt i at stordriftsfordelene er beskjedne (jf kolonne A i tabell 4.2), blir fattigdommen blant barn mer omfattende enn fattigdommen blant de eldre. Tar man derimot utgangspunkt i at store familier har betydelige stordriftsfordeler, blir mønsteret motsatt, da er det de eldre menneskene som i størst grad rammes av fattigdom.

Det er vanskelig å finne gode holdepunkter for at ett valg av skala gir et bedre bilde av den økonomiske situasjonen til en familie enn et annet. Forskjellige studier benytter forskjellige skalaer og det er heller ikke slik at studiene innen et og

Tabell 4.2 Andel fattige i ulike aldersgrupper, avhengig av hva slags ekvivalensskala som benyttes. Norge 1995

	A	B	C	D
Alle husholdninger	5,9	7,1	7,4	10,0
Barn 0–6 år	8,2	4,7	2,1	3,3
Barn 7–16 år	5,2	3,7	1,4	2,5
Barn 0–16 år	6,4	4,1	1,7	2,8
Eldre 65 år +	3,4	7,1	9,8	14,3
Fattigdomsgrense i løpende kroner	55358	65304	71011	81439

A: Tradisjonell OECD-skala: første voksne 1/øvrige voksne 0,7/barn tom 15 år 0,5

B: Modifisert OECD-skala: første voksne 1/øvrige voksne 0,5/barn tom 14 år 0,3

C: Kvadratrot-skala: inntekten deles på kvadratrotten av husholdsstørrelsen

D: Egenkonstruert skala: Første voksne 1/øvrige voksne 0,3/barn tom 14 år 0,1

samme land benytter seg av samme skala. Dette gjør det vanskelig å sammenlikne over tid, på tvers av land, og mellom forskjellige undersøkelser. Hva slags skala man benytter har for eksempel vist seg å ha effekt på plasseringen av land i forhold til hverandre (Buhmann m.fl. 1988), og som vist her har det stor betydning for sammenlikningen av fattigdomsomsfang i ulike aldersgrupper. De to skalaene som er benyttet i tabell 4.1a og 4.1b er imidlertid midt på treet i vurderingen av stordriftsfordeler, og jeg vil nedenfor begrense meg til den modifiserte OECD-skalaen i beregningene av inntektsfattigdom.

4.3 Hva kjennetegner de fattige barna?

Fattigdom rammer ikke tilfeldig. I forrige kapittel ble det presentert forskning som viste at fattigdom er mest utbredt blant unge enslige og enslige forsørgere, at det er mest utbredt i større byer samt at tilknytning til arbeidsmarkedet er av stor betydning. Hvis vi tar utgangspunkt i de barna som bor i familier med inntekter under den definerte fattigdomsgrensa, finner vi i store trekk det samme mønsteret. Sammenliknet med alle barn, er det færre av de fattige barna som bor sammen med gifte eller samboende voksne, og flere som bor sammen med en enslig forsørger (tabell 4.4). Særlig er forskjellen stor når det gjelder gifte foreldre. Tatt i betraktning at risiko for fattigdom sannsynligvis er størst tidlig i etableringsfasen og at mange unge par velger å være samboende noen år før de gifter seg, er ikke dette overraskende.

Siden beregningene om fattige barns situasjon må gjøres med utgangspunkt i situasjonen til intervjuobjektet i levekårsundersøkelsene, er det vanskelig å få full

Tabell 4.3 Andel barn og andel fattige barn 0–16 år som bor i ulike husholdninger. 1995. (N=1169 husholdninger der intervjuobjektet oppgir å bo sammen med egne barn i alderen 0–16 år. Stebarn utelatt. Totalt er 2301 barn inkludert.)

	Barn 0–16 år	Fattige barn 0–16 år
Bor med gifte foreldre	79	46
Bor med samboende foreldre	14	34
Bor sammen med enslig forsørger	7	20
Bor sammen med minst en forelder som ikke er i jobb	14	57
N*	2214	87

* N varierer noe innen hver kolonne, siden antall som ikke har besvart varierer fra spørsmål til spørsmål.

oversikt over begge foreldrenes tilknytning til arbeidsmarkedet. Ved å se på intervjuobjektene som oppgir å bo sammen med egne barn under 16 år, finner vi imidlertid at langt flere fattige enn ikkefattige barn bor sammen med minst en forelder som ikke er i arbeid på intervju tidspunktet (tabell 4.3).

Fra amerikansk forskning vet vi at svarte barn langt oftere lever i fattige familier enn hvite. En indikasjon på at det samme er tilfelle i Norge, finner vi i en levekårsstudie blant flyktninger i Oslo og i levekårsundersøkelsen blant innvandrere (Djuve og Hagen 1995, Kirkeberget 1997). For eksempel bor 44 prosent av flyktningebarna i familier som er helt eller delvis avhengig av sosialhjelp, mens det samme er tilfelle for ti prosent av de norske barna (Djuve og Hagen 1995). Generelt mottar innvandrere sosialhjelp tre ganger så ofte som nordmenn (Kirkeberget 1997).

4.4 Levekår i inntektsfattige barnefamilier

Jeg har gjentatte ganger kommentert og diskutert de begrensninger inntekt alene har som mål på fattigdom. For å supplere bildet av situasjonen til fattige barn, vil jeg derfor se nærmere på noen sentrale levekårsindikatorer i de husholdningene som har inntekter under fattigdomsgrensa, og sammenlikne disse med den generelle levekårs situasjonen i befolkningen (tabell 4.4, 4.5 og 4.6).

For det første bor fattige barn oftere enn andre barn i husholdninger som opplever ulike økonomiske problemer. Dette er i og for seg ikke overraskende, siden det å være fattig nødvendigvis må innebære å ha økonomiske problemer. Det er kanskje mer overraskende at det store flertall av barn i familier med inntekter under fattigdomsgrensa, bor i familier som verken mottar sosialhjelp, har problemer med uforutsette utgifter eller har problemer med å klare løpende utgifter. Resultatene kan ses i sammenheng med den relative inntektsmetodens svakheter, og med at det er problematisk å få entydige svar når man spør folk om opplevde økonomiske problemer. For eksempel kan fattig som rik ha problemer med å betale løpende utgifter, det kommer an på evne til (og interesse for) å tilpasse forbruk til inntekter.

Det er imidlertid tydelig at den økonomiske knappheten i småbarnsfamilier gir seg andre utslag enn økonomisk knapphet blant eldre. Vi ser for eksempel at det bare er en minimal andel av de fattige eldre som bor i husholdninger som mottar sosialhjelp, samt at de eldre sjeldnere har problemer med å klare løpende utgifter eller å klare en uforutsett utgift. Dette kan muligens forklares med at eldre har et

annet forhold til det å være fattig enn yngre personer, det er for eksempel vanlig å anta at eldre har større problemer med å søke sosialhjelp enn yngre. Det kan også være at eldre underkommuniserer sine egne økonomiske problemer i større grad enn yngre. I tillegg er det mulig at eldre i større grad enn yngre sørger for at de alltid har mulighet til å betale løpende utgifter, at de prioriterer å betale faste regninger svært høyt. En alternativ forklaring er at eldre har økonomiske ressurser som ikke fanges opp av den fattigdomsdefinisjonen som benyttes her. Siden fattigdom bare beregnes på grunnlag av disponibel inntekt, fanges for eksempel ikke formue opp. Vi vet at langt flere eldre enn yngre har samlet seg en formue i løpet av livet, og resultatene i tabell 4.4 gir inntrykk av at eldre tærer på denne formuen når inntekten blir for lav.

Når det gjelder tilgang til ulike forbruks-goder, er bildet fremdeles at fattige barn bor i husholdninger som har tilgang til færre forbruks-goder enn barn sett under ett. Det er svært få fattige barn som har tilgang til fritidshus, og faktisk bor hvert 12. fattige barn i en husholdning som ikke har tilgang til fryser. Selv om det

Tabell 4.4 Andel av alle husholdninger og fattige husholdninger, andel barn og fattige barn i alderen 0–16 år, samt andelen eldre og andelen fattige eldre, som bor i husholdninger med ulike økonomiske problemer. 1995

	Alle hushold	Alle fattige hushold	Barn 0–16 år	Fattige barn 0–16 år	Eldre 65 år +	Fattige eldre 65 år +
Bor i husholdning som mottar sosialhjelp	5	12	6	26	2	6
Bor i husholdning som ikke har mulighet til å klare en uforutsett utgift**	14	29	15	40	13	21
Bor i husholdning som ofte eller av og til har hatt problemer med å klare løpende utgifter***	10	21	14	32	4	9
N*	3718	264	2406	99	1121	78

* N varierer noe innen hver kolonne, siden antall som ikke har besvart varierer fra spørsmål til spørsmål.

** «Var økonomien slik at dere størsteparten av året ikke hadde mulighet for å klare en uforutsett regning på 2000 kroner, for eksempel til tannlege eller reparasjon.»

*** «Har det i løpet av det siste året hendt at husholdningen har hatt vansker med å klare de løpende utgifter til mat, transport, bolig eller liknende? Hendte det ofte, av og til, en sjelden gang eller aldri.»

å ha telefon er svært utbredt, er dette også et forbruksgode som forholdsvis mange fattige barn må klare seg uten, og en firedel av de fattige barna bor i husholdninger som ikke har tilgang til bil.

Tabell 4.5 Andel av alle hushold og alle fattige hushold, andel barn og andel fattige barn i alderen 0–16 år, samt andelen eldre og andelen fattige eldre, som har tilgang til ulike forbruksgoder. 1995.

	Alle hushold	Alle fattige hushold	Barn 0–16 år	Fattige barn 0–16 år	Eldre 65 år +	Fattige eldre 65 år +
Bor i husholdning som eier fritidshus alene eller sammen med noen	32	16	39	9	38	18
Bor i husholdning der ingen disponerer bil	17	47	6	26	31	67
Bor i husholdning som ikke har telefon	3	16	1	7	2	4
Bor i husholdning som ikke disponerer vaskemaskin	7	27	1	1	7	15
Bor i husholdning som ikke disponerer fryser	9	28	4	7	3	10
N*	3718	264	2406	99	1121	78

* N varierer noe innen hver kolonne, siden antall som ikke har besvart varierer fra spørsmål til spørsmål.

Tabell 4.6 Andel barn og fattige barn i alderen 0–16 år, samt andelen eldre og andelen fattige eldre, etter bostandard. 1995.

	Alle hushold	Alle fattige hushold	Barn 0–16 år	Fattige barn 0–16 år	Eldre 65 år +	Fattige eldre 65 år +
Bor i hus/leilighet som er støytsatt	21	26	18	26	21	27
Bor i hus/leilighet som er forurensningsutsatt	17	16	14	19	17	17
Bor i husholdning som ikke har WC	3	1	0	0	1	3
Bor i hus som oppleves som for lite	15	16	23	14	4	6
N*	3718	264	2406	99	1121	78

* N varierer noe innen hver kolonne, siden antall som ikke har besvart varierer fra spørsmål til spørsmål.

De eldre fattige er noe bedre stilt enn de fattige barna når det gjelder tilgang til fritidshus og telefon. For øvrig er de dårligere stilt. 67 prosent bor i husholdninger som ikke disponerer bil og hver sjettede fattige eldre disponerer ikke vaskemaskin. Nå kan man si at behovet for å ha vaskemaskin er større i barnefamilier enn i eldrehusholdninger. På samme vis er sannsynligheten for at man kan kjøre bil mindre blant eldre enn blant yngre. Likevel tyder dette på at en stor andel eldre fattige har svært lav tilgang til det vi regner som nødvendige levekårsgoder.

Fattige eldre kommer ikke særlig dårligere ut enn fattige barn når det gjelder bostandard. Fattige husholdninger er mer utsatt for støy og forurensning enn andre husholdninger, men forskjellene er ikke så store. Ingen av husholdningene med barn er for eksempel uten WC, mens dette faktisk gjelder tre prosent av de fattige eldrehusholdningene. Plassmangel ser ikke ut til å være noe stort problem for fattige eldre. I fattige barnehusholdninger er det en god del som kan tenke seg større plass, men det er andre barnehusholdninger som særlig etterlyser dette.

4.5 Avsluttende kommentarer

Gjennomgangen av barnefattigdommen i Norge viser ikke sterke indikasjoner på en «infantilisering» av fattigdommen. De siste 15 årene har det riktignok vært en økning i andel barn som kan karakteriseres som fattige utfra en relativ inntektsdefinisjon, men økningen er ikke sterk, og det er fremdeles en lav andel inntektsfattige barn her i landet sammenliknet med i mange andre land. For øvrig ser det ut til at andelen barn som bor i familier med inntekter under fattigdomsgrensa har blitt noe redusert igjen på 1990-tallet. Likevel, det er et faktum at en god del barn vokser opp i familier som i kortere eller lengre perioder har svært lav inntekt. Problemet ser ikke uventet ut til å være mest utbredt i eneforsørgerfamilier, innvandrersfamilier og i familier der en eller begge av foreldrene ikke er i arbeid. Det kan også være verdt å merke seg at det helst er de yngste barna som lever i familier med lav inntekt. Dette er bekymringsfullt, særlig siden studier fra andre land har vist at det er fattigdom i de tidlige barneårene som kan ha størst negativ effekt på barns utvikling.

Selv om en del barnefamilier har svært lave inntekter på et gitt tidspunkt, er det ikke sikkert at barnefattigdommen er så alvorlig. Kanskje er fattigdommen kortvarig, kanskje medfører den ikke store levekårs problemer? Når det gjelder barnefattigdommens varighet, er det gjort for lite forskning til at det kan trekkes noen sikre konklusjoner. Vi vet at inntektsfattigdom ofte er et overgangsfenomen

som rammer familier i etableringsfasen, noe som tilsier at barnefattigdommen i mange tilfeller ikke vil være langvarig. Dersom barn bare er fattige i et par-tre år, for eksempel mens foreldrene tar utdannelse, er dette et mindre alvorlig fenomen enn om barn er fattige i mange år. Vi vet også at inntektsfattigdom er mer utbredt blant studenter, og utregninger (ikke presentert her) viser at andelen fattige barn i de ulike aldersgruppene reduseres med mellom en halv og en prosent dersom studenter holdes utenfor beregningene. På den andre siden har studier av kronisk fattigdom vist at fattigdommen ser ut til å være mer langvarig i barnefamilier enn i andre familier (Aaberge m.fl. 1996), så vi kan ikke avfeie dette problemet med antakelsen om at det bare dreier seg om et livsfase- eller overgangsfenomen.

Analysene av levekårene til de inntektsfattige barnefamiliene tyder på at mange av dem har forholdsvis gode levekår. De fleste av dem har tilgang på viktige forbruksvarer, har ikke store betalingsproblemer og går ikke på sosialhjelp. Levekårsproblemene er også, med noen unntak, mindre i de inntektsfattige barnefamiliene enn i andre fattige familier. At det ikke er noen perfekt korrelasjon mellom lav inntekt og knapphet på levekårs-goder, kan på den ene siden være uttrykk for at inntektsfattigdom er en mangelfull indikator på reell fattigdom. På den andre siden kan dette være uttrykk for at de som er inntektsfattige ett gitt år ikke har vært fattige lenge, og at de derfor har hatt mulighet til å skaffe seg en del materielle goder. Vi vet ingenting om standard på de forbruksgoder som er registrert i levekårsundersøkelsen, ei heller hvor gamle de er. En tredje mulighet er at inntektsfattige prioriterer å bruke pengene på de mest vanlige levekårs-godene, eventuelt ved hjelp av offentlig bistand, nettopp for at den økonomiske knappheten ikke skal bli så synlig. Det er ikke urimelig å tenke seg at dette er en strategi som nettopp småbarnsforeldre vil legge vekt på for å unngå at barn stigmatiseres.

Det er altså klart at en god del barn vokser opp i familier som både har lav inntekt og dårlige levekår. Problemet er at vi per i dag ikke har en felles oppfatning av hvilke indikatorer som er det beste uttrykket for fattigdom i barnefamilier, eller andre familier for den saks skyld. Inntektsfattigdom ett enkelt år er ikke en allment akseptert indikator, og skal vi koble inntektsfattigdom med levekårsdeprivasjon er det ikke enighet om hvilke levekårs-goder som skal trekkes inn. Av denne grunn er det vanskelig å komme med et presist anslag på fattigdommen blant barn. Vi må nøye oss med å konkludere med at rundt fem prosent, kanskje 50 000 norske barn i alderen 0 til 16 år vokser opp i familier med svært lave inntekter. En del av disse barna bor i familier som er avhengige av sosialhjelp og/eller mangler viktige levekårs-goder som bil, telefon, vaskemaskin eller fryser.

De (i hovedsak) amerikanske studiene av barnefattigdom som er referert i dette kapitlet, konkluderer med at det er mange mulige negative konsekvenser av å vokse opp i fattige familier. Jeg vil imidlertid nevne tre forhold som kan bidra til å motvirke de negative effektene av en slik oppvekst. Det første som må vurderes i denne sammenheng, er hvor varig fattigdommen i barnefamilier er. Det er uklart om analysene av barnefattigdommens konsekvenser for barns utvikling er korrigert for kortvarige tilfeller, der foreldrene får en langt bedre økonomi etterhvert, men det er rimelig å anta at vi ikke finner stor grad av negativ utvikling for barn i disse familiene.

For det andre vil som nevnt barns levekår være påvirket av det offentlige tjenestetilbudet. I land med et godt tilbud av offentlige tjenester som er gratis for brukerne, vil effektene av lav inntekt modifieres. I motsetning til i mange andre land har for eksempel alle barn i Norge rett til fritt helsetilsyn og til fri utdanning, staten subsidierer barnehageplasser og skolefritidsordning, fra 1998 utbetales kontantstøtte til foreldre som ikke nyter godt av offentlig subsidiert barnetilsyn, og enslige forsørgere får stønad til barnetilsyn og stønad til utdanning. Dette er forhold som vil motvirke de negative effekter av lav inntekt i familien og det er viktig å ha dette i minnet når man drøfter mulige konsekvenser av det å vokse opp i fattige familier.

For det tredje vet vi ikke hva som skjer i en familie når inntekten blir lav. Selv om inntekten faller under fattigdomsgrensa er det ikke sikkert at barna merker dette. Kanskje trår foreldre eller det offentlige til med ordninger som forhindrer at levekårene forverres. Vi har heller ikke kunnskaper om hvordan inntektene fordeles internt i familiene. Det er ikke enkelt å studere inntektsfordeling internt i familier og hushold, og de fleste studier som omhandler dette tema diskuterer dette på teoretisk grunnlag. Det for eksempel beregnet av barn systematisk kommer dårligere ut enn voksne, og at denne forskjellen har økt over tid (Ringen og Halpin 1997). Flere empiriske studier har også vist at ressurser fordeles og forbrukes ulikt i en familie, og at graden av ulikhet er relatert til de ulike familiemedlemmers bidrag (Pahl 1983, 1988, Stamp 1985, Burgoyne 1990), men disse studiene har i hovedsak vært konsentrert om fordelingskonflikter mellom mann og kvinne. Når det gjelder barns del av «kaka» er det antydnet at foreldre sørger for at barn får det de trenger (jf argumentet ovenfor), og at fattigdom derfor blir mindre belastende for barns velferd enn for de voksne (Cornia og Danziger 1997). Jeg har imidlertid ikke data til å vurdere inntekts- eller ressursfordeling internt i husholdninger, ei

heller til å vurdere eventuell kompensatorisk atferd fra de voksne eller fra det offentliges side.

Årsaker til barnefattigdom

Hva kan så være årsakene til fattigdom i barnefamilier? Selv om det er umulig å peke ut ett enkelt forhold som påvirker utviklingen i fattigdom i barnefamilier, trekkes ofte endringer i arbeidsmarkedet (større arbeidsløshet eller lavere lønninger), endringer i makroøkonomiske forhold (økonomisk nedgangstider) og endringer i familiestrukturen (flere skilsmisser og flere eneforsørgerfamilier) fram som viktige forklaringer på at barnefamilier er eller blir fattige. I mange land er det spesielle sosiale ordninger som skal bidra til å lette situasjonen for barnefamilier, og reduksjoner i disse vil også ha betydning for utviklingen i barnefattigdom (slik tilfellet for eksempel har vært for den amerikanske støtteordningen Aids for Families with Dependent Children – AFDC) (Duncan 1991). For Norges vedkommende er det fremdeles et åpent spørsmål om endringen i reglene for overgangsstønad vil ha en fattigdomsreducerende eller -økende effekt. Det å få barn i unge år ser dessuten ut til å være både en konsekvens av og en årsak til barnefattigdom (Klerman 1991). De fleste tenåringsmødre er enslige og fattige, fedrene til deres barn er også ofte unge og fattige og har liten mulighet til å bidra med økonomisk støtte.

Offentlig støtte til utsatte familier spiller en stor rolle for utviklingen i fattigdom i ulike grupper. Når fattigdommen i mange land har økt i småbarnsfamilier mens den har blitt redusert blant eldre, forklares dette gjerne med at eldre har fått økt støtte fra det offentlige, mens støtten til barnefamilier ikke er like godt utviklet (Cornia og Danziger 1997). Som nevnt i forrige kapittel har for eksempel innføringen av en universell alderspensjon i Norge blitt brukt til å forklare hvorfor fattigdomsraten i eldrehusholdninger har blitt kraftig redusert de siste tiårene. En overveiende del av de studier som tar for seg årsaker til barnefattigdom i vestlige land er amerikanske, og vi kan ikke umiddelbart sidestille norske og amerikanske forhold. Vi vet at andelen offentlige utgifter til eldre er mye større en offentlige utgifter til barn også her i landet (Orderud m.fl. 1991, Frønes 1994), men dette kan ikke ses som noen årsak til den svake økningen i barnefattigdommen den siste femtenårsperioden.

Norge opplevde økende arbeidsledighet fra slutten av 1980-tallet til tidlig på 1990-tallet. Andelen fattige i totalbefolkningen var imidlertid stabil i denne perioden (jf tabell 4.1a/b), og det ser ut til at barnefattigdommen faktisk ble redusert i

samme periode. Dette kan være en indikasjon på at arbeidsledighet ikke er en like sterk årsaksfaktor til økende barnefattigdom i Norge som i andre land.

Vi vet videre at andelen eneforsørgerfamilier har økt kraftig og at dette høyst sannsynlig har bidratt til å øke andelen fattige barn. En umiddelbar konsekvens av at foreldrene flytter fra hverandre, er at barn får dårligere økonomiske kår (Jensen 1990). Riktignok har søkermassen til overgangsstønad sunket de senere år. Dette henger trolig sammen med utviklingen på arbeidsmarkedet, og kan tyde på at flere eneforsørgere kan klare seg uten offentlig støtte. Det sier imidlertid ingenting om økonomien til de enslige forsørgerne som fremdeles mottar overgangsstønad.

Fattigdomsreducerende tiltak

Når vi har kunnskap om hvilke faktorer som setter barn i en utsatt posisjon i forhold til fattigdom, er spørsmålet hvordan barnefattigdommen skal reduseres eller helst fjernes. Innledningsvis i dette kapitlet ble det pekt på at fattigdom blant barn kan oppfattes som særlig problematisk fordi det er et uttrykk for skjev fordeling av goder i forhold til en gruppe som selv har minimale muligheter til å påvirke sin situasjon. Selv om barn er prisgitt sine foreldres økonomi, har vi i Norge en rekke offentlige ordninger som skal moderere denne avhengigheten. Jeg har allerede nevnt barnetrygd og kontantstøtte, fri utdanning og fritt helsetilsyn, subsidiert barnetilsyn, skolefritidsordning og egne ordninger for enslige forsørgere. I tillegg kan det nevnes at forsørgerfradrag, foreldrefradrag, fødsels- og adopsjonspermisjon og engangsstønad ved fødsel er ordninger som også er ment å ha positive fordelingsvirkninger i barnefamiliens favør. Det samme gjelder selvfølgelig barnetilleggene i diverse offentlige kontantytelser rettet mot dem som ikke er eller kan komme seg i arbeid, som sosialhjelp, etterlattepensjon, uførepensjon og annet. Endelig finnes det egne ordninger for familier som antas å ha særskilte behov, som for eksempel funksjonshemmede barn og barn med innvandrerbakgrunn.

I tillegg til tjenester og kontantoverføringer som er spesielt rettet mot barnefamilier, vil også tiltak som iverksettes for å redusere den generelle fattigdommen bidra til reduksjon i barnefattigdommen. Korrelasjonen mellom antifattigdomstiltak og reduserte fattigdomsrater er høy, og nasjoner med høy andel barnefattigdom, har lite fattigdomsreducerende sosiale programmer for barn (Smeeding 1997:35). I diskusjoner omkring hva som kan gjøres med barnefattigdom, er det imidlertid enkelte som stiller seg kritiske til at man i for stor grad konsentrerer seg om tiltak for voksne (som kan være foreldre) og i for liten grad om tiltak direkte rettet mot barn. Aktuelle tiltak som kan bidra til å redusere fattigdommen blant voksne, og

dermed blant deres barn, er for eksempel ordninger som gjør folk mer tilpasset arbeidsmarkedet, som ulike arbeidsmarkedstiltak, jobbtrening, subsidierte arbeidsplasser og lignende. Videre vil generell jobbskaping forhåpentligvis medføre at flere kommer i jobb, også personer som har hatt en mer marginal tilknytning til arbeidsmarkedet.

Negative effekter av det å ha dårlige levekår og dermed skille seg ut fra sine omgivelser kan imidlertid ikke gratis skole eller fritt helsevesen kompensere. I et TV-program om fattigdom i Norge (TV2 1997) forteller en mor at hennes sønn ikke kan ta med seg venner hjem etter skoletid, fordi hun ikke har råd til å by dem mat. En annen mor forteller til Dagbladet (19/12 1998) at sønnen hennes uttrykker glede over å kunne spise så mye brød han vil etter at de har mottatt en matkurv fra Kirkens bymisjon. Det er lett å enes om at slike forhold ikke burde forekomme i det norske velferdssamfunnet, og det burde ikke være vanskelig å finne ordninger som motvirker slike situasjoner.

Tiltakene som er nevnt ovenfor er ikke utformet med særskilt tanke på å redusere fattigdom, men snarere med tanke på generell inntektsutjevning. I så måte er de i tråd med norsk velferdspolitik, der utgangspunktet er at utjevning av inntektsforskjeller vil gi mindre fattigdom. Og der velferdspolitikken skal skape et sikkerhetsnett mot årsakene til fattigdom, nærmere bestemt de inntektstap som er knyttet til arbeidsløshet, sykdom, aldring, uførhet og eneansvar for barn. Hvorvidt det i tillegg er behov for særskilte fattigdomsreducerende tiltak rettet mot barn og barnefamilier kan diskuteres, men denne diskusjonen krever at man først har gjort seg opp en mening om hva som skal karakteriseres som fattigdom i dagens Norge.

Kapittel 5 En norsk fattigdomsgrense

Omlag seks prosent av den norske befolkningen lever under en fattigdomsgrense satt til mindre enn 50 prosent av median disponibel inntekt. Jeg har diskutert hvordan fattigdomsomfanget varierer avhengig av hva slags fattigdomsmål og ekvivalensskalaer som benyttes, men dersom man aksepterer det nevnte mål som en akseptabel fattigdomsgrense, kan man ikke benekte at fattigdom eksisterer også i det norske samfunn. Analysene har dessuten vist at en god del av de som er inntektsfattige også mangler mange viktige levekårs-goder, dermed finnes det personer i Norge som er både inntektsfattige og levekårsdeprivert.

Fattigdomsmønsteret i Norge er ganske sammenfallende med det mønster man finner i andre land. Inntektsfattigdom rammer personer som ikke er i arbeidog enslige personer. Unge enslige og enslige forsørgere er særlig utsatt, mens fattigdom blant eldre er et forholdsvis begrenset problem i dag (muligens med unntak av enslige minstepensjonister). I tillegg er innvandrere overrepresentert blant de som har svært lav inntekt. Hvilke grupper som havner over og under fattigdomsgrensa vil for øvrig variere sterkt avhengig av fattigdomsmål og ekvivalensskala. Mens noen definisjoner vil medføre at fattigdom først og fremst er et problem for store (barne-)familier, vil andre definisjoner medføre at nettopp de (enslige) eldre pekes ut som en særlig utsatt gruppe.

I forhold til mange andre vestlige land er det imidlertid ikke så mange fattige her i landet. I forhold til fattigdom i global sammenheng kan fattigdommen heller ikke kalles dyp eller omfattende. Det ikke mange personer som sulter, er bostedsløse eller mangler det helt nødvendige for livsopphold. Det er også få som kan kalles kronisk inntektsfattige. Man kan være fristet til å spørre hva som da er problemet? Er det interessant å studere et fenomen som fattigdom i Norge hvis det tross alt bare er et marginalt problem?

Jeg vil hevde at svaret på dette spørsmålet er ja. Det er interessant å studere fattigdom i Norge. Selv om fattigdom ikke rammer en stor andel av befolkningen, er det viktig å huske at for de det rammer er dette et stort og alvorlig problem. Dessuten angår det mange personer, selv om prosentandelene ikke er store. En rask kikk på statistikken forteller oss blant annet følgende:

- I 1994 hadde om lag seks prosent av alle husholdninger en disponibel inntekt per forbruksenhet på mindre enn 60 000 kroner.²⁶ Tar vi hensyn til hvor mange personer som bor i disse husholdningene, utgjør dette 5,6 prosent av befolkningen, eller om lag 240 000 personer. Holder vi studenter, lærlinger og personer som er inne til førstegangstjeneste i militæret utenfor i beregningene, reduseres antallet til om lag 165 000 personer (3,8 prosent).
- Siden det ikke er rimelig å definere alle som har inntekter under en gitt fattigdomsgrense ett enkelt år som fattige, kan vi begrense oss til å se på de som er kronisk fattige. I perioden 1986–1993 kunne 1,4 prosent av populasjonen

²⁶ Inntekt mindre enn 50 prosent av disponibel medianinntekt, forbruksenheter beregnet på grunnlag av tradisjonell OECD-skala (første voksne vekt 1, andre voksne 17 år eller mer vekt 0,7, barn 0–16 år vekt 0,5).

betegnes som kronisk fattige (Aaberge m.fl. 1996). Dette utgjør om lag 60 000 personer.

- Dersom vi ønsker å bruke et kombinert mål på fattigdom, kan vi for eksempel begrense fattigdomsdefinisjonen til personer som *både* har lav inntekt *og* mangler tre eller flere viktige levekårs- eller forbruks-goder (jf indeks i kapittel 3). Hvis vi fremdeles holder studenter, lærlinger og personer som er inne til første-gangstjeneste i militæret utenfor beregningene, finner vi at drøyt 35 prosent av de inntektsfattige også mangler tre eller flere goder. Dette gjelder dermed 1,4 prosent av husholdningene, eller knapt 60 000 personer.

Vi kan også gå til andre statistikkilder for å finne mål på økonomisk og levekårs-messig knapphet, og for eksempel nevne at:

- Beregninger anslår i underkant av 6200 personer som bostedsløse i Norge i 1996 (Ulfrstad 1997)
- Knapt 150 000 personer mottok sosialhjelp i løpet av 1997, 14 000 av disse var helårsklienter og 98 000 hadde også mottatt sosialhjelp året før (Statistisk sentralbyrå 1998b)

Fattigdomsproblemet er med andre ord verken forskningsmessig eller politisk uinteressant. Når ulike fattigdomsdefinisjoner og målemetoder gir så ulike resultat, kan det imidlertid være på sin plass å spørre om selve fattigdomsbegrepet egentlig er nyttig i velferdsdebatten. Burde vi heller begrense oss til å snakke om sosialhjelpsklienter, lavinntektsgrupper eller utsatte grupper? Videre kan man spørre om det eventuelt burde etableres en offisiell fattigdomsgrense for å unngå problemet med at ulike definisjoner og metoder muligens kartlegger ulike fenomener. Noe som bidrar til forvirring snarere enn oppklaring i fattigdomsdebatten. Før jeg drøfter disse to spørsmålene, vil jeg kort kommentere den norske fattigdommen i lys av den norske velferdspolitikken.

5.1 Fattigdom og velferdspolitik

Tilstedeværelse av fattigdom kan tolkes som et uttrykk for at velferdspolitikken er utilstrekkelig. I utformingen av velferdspolitik inngår i de fleste sammenhenger en målsetting om å fjerne fattigdom. Som nevnt innledningsvis er det ingen land

som kan sies å ha nådd denne målsettingen, ei heller Norge. Men hva sier dette oss om den norske velferdspolitikken? Er den feilslått?

Etter gjennomgangen av fattigdom i Norge er det klart at Oddvar Nordlis uttalelse i 1979, om at Norge for første gang var fri for fattigdom og sosial nød, var for optimistisk. Det finnes en del inntektsfattige i Norge, og andelen kan se ut til å være svakt økende på 1990-tallet. Mange av de inntektsfattige opplever også en betydelig grad av levekårsdeprivasjon. Vi vet ikke hvordan de fattige opplever sin situasjon. Vi vet heller ikke om det å være fattig i Norge i 1998, er mer sosialt belastende enn det å være fattig i Norge i 1970, eller enda tidligere for den saks skyld.

Flere har benyttet begrepet nyfattigdom for å peke på at fattigdommen har endret karakter de siste tiårene, mens andre har ment at den tradisjonelle oppfatningen av fattigdom som et fenomen som rammer bostedsløse og alkoholmisbrukere trolig aldri har vært representativ (Stjernø 1985). Selv om mange av de samme gruppene er overrepresentert blant de fattige i dag som tidligere, er det likevel slik at fattigdommen ofte har et annet uttrykk enn for 40–50 år siden. Det er dette aspektet ved fattigdom som for eksempel Peter Townsend og Steinar Stjernø har understreket. Fattigdom dreier seg for de færreste om problemer med å overleve rent fysisk, det dreier seg snarere om å kunne leve i rimelig samsvar med levestandarden i det samfunn man bor i.

Flere innfallsvinkler kan anvendes for å vurdere den norske velferdspolitikken suksess med å fjerne fattigdom. For det første kan man spekulere i hvordan situasjonen ville vært uten denne politikken. For det andre kan man sammenlikne den norske situasjonen med situasjonen i land som har en annen type velferdspolitikk. For det tredje kan man vurdere fattigdomsomsfanget i ulike grupper. La oss kort diskutere velferdspolitikken i lys av alle disse tre innfallsvinklene.

Vi kan ikke med sikkerhet si hvordan den norske fattigdommen ville ha vært uten velferdspolitikken. Demografiske forhold, økonomisk utvikling, sosioøkonomisk struktur, situasjonen på arbeidsmarkedet og endringer i familiestrukturer er forhold som har betydning for fattigdomsutviklingen, og velferdspolitikken vil virke i samspill med disse forholdene. Hvis vi likevel skulle forsøke å isolere effekten av velferdspolitikken, kan neppe det faktum at en liten andel av den norske befolkningen opplever alvorlig økonomisk knapphet ses som uttrykk for at denne politikken har vært feilslått. Tvert i mot har de offentlige overføringene bidratt til å heve mange personer ut av fattigdomskategorien. Studerer vi inntektsfordelingen i befolkningen på grunnlag av inntekt før og etter inntektsoverføringer fra

staten (se for eksempel NOU 1996:13), er inntektsfordelingen jevnere etter disse overføringene. Ser man på inntektssammensetningen til de fattige utgjør offentlige overføringer en større del av deres inntekter enn tilfellet er for alle personer (Aaberge m.fl. 1996). Dette indikerer for det første at de fattige ville ha vært langt fattigere uten disse overføringene. For det andre kan den betydning offentlige overføringer har for den samlede inntekten til personer i nedre del av inntektsskalaen tyde på at fattigdomsandelen etter all sannsynlighet ville ha vært langt større uten inntektsoverføringene.

Sammenlikner vi de norske fattigdomstallene med fattigdomstall fra andre land, blir fremdeles konklusjonen at den norske velferdspolitikken relativt sett har vært vellykket. Vi har mindre fattigdom enn de fleste andre land, og i den internasjonale fattigdomsforskningen trekkes den skandinaviske, universelle velferdsmodellen fram som særlig effektiv for å bekjempe fattigdom (Headey m.fl. 1997, Kangas og Palme 1998). De universelle alderspensjonene har bidratt til å redusere fattigdommen blant eldre. For eksempel hadde de nordiske landene omtrent samme andel fattige eldre som USA på 1960-tallet, men i dag finner vi en langt høyere fattigdomsandel i denne gruppen i USA. Forklaringen på dette finnes i utformingen av trygdesystemet (Kangas og Palme 1998). På samme måte har ulike bidrag til barnefamilier har gjort denne livsfasen mindre fattigdomsutsatt.

Mange av de tiltak som gjerne anbefales for å redusere fattigdom, har allerede blitt gjennomført i Norge. I en bok om barnefattigdom anbefaler forfatterne fattigdomsreducerende tiltak som: at det offentlige tilbyr grunnleggende helsetjenester for barn, at eneforsørgere er garantert støtte, at utdanning skal være gratis, at foreldre skal få fri i forbindelse med barnefødsler og annet (Smeeding, Danziger og Rainwater 1996). For generell reduksjon av fattigdom anbefales det for eksempel ofte at man satser på jobbvekst, at det utformes en generell alderspensjon og at man ikke reduserer sosiale ordninger for personer som ikke kan forventes å komme i jobb (Danziger, Haveman og Plotnick 1986). Det meste av dette er allerede innbakt i norsk politikk.

Ser vi på fattigdomsutbredelsen i ulike grupper her i landet, er det tydelig at velferdspolitikken har hatt større suksess med å fjerne fattigdom i noen grupper enn i andre.²⁷ Mens fattigdommen blant eldre har blitt radikalt redusert, er ikke

²⁷ Det må for øvrig bemerkes at det også blant innvandrere er mange med svært lav inntekt. Dette er imidlertid en svært heterogen gruppe, så det mest relevante er vel å vurdere i hvilken grad fattigdommen har en etnisk dimensjon også når man kontrollerer for de andre faktorene som vi vet har betydning for fattigdomsrisikoen. Slike analyser har foreløpig ikke blitt gjennomført i Norge.

det samme tilfelle for fattigdom blant unge enslige og eneforsørgerne.²⁸ De universelle pensjonsytelsene har brakt de fleste eldre over fattigdomsgrensa, mens barne- og familiepolitikken ikke kan vise til tilsvarende resultater. Kanskje skyldes dette at de som særlig rammes av fattigdom nå er en mer heterogen gruppe enn for eksempel eldre, slik at det er langt vanskeligere å vedta effektive fattigdomsreducerende tiltak. Det å innføre en universell pensjon for eldre mennesker er mindre kontroversielt enn å gi fattige barnefamilier en trygdeytelse som er av en slik størrelse at de kommer seg over fattigdomsgrensa. Unge mennesker skal motiveres til å komme i jobb og til å kvalifisere seg slik at de tjener nok penger på egen hånd til å unngå fattigdom. Diskusjonene om å innføre en rettighetsbasert sosialstønad illustrerer denne motstanden. Det å gi arbeidsføre unge mennesker en slik rettighetsbasert ytelse, anses som et dårlig incentiv i forhold til å motivere dem til yrkesaktivitet.

På den andre siden taler det faktum at fattigdommen i Norge faktisk er svært begrenset, i sær hvis vi begrenser oss til den kroniske fattigdommen, for at det kanskje kan være mulig å innføre ordninger som hever denne lille gruppen over fattigdomsnivået. Den midlertidige, kortvarige fattigdommen er det mulig vi verken vil eller kan eliminere, men langvarig fattigdom burde være mulig å unngå innenfor det norske velferdssystemet. Skal det gjøres noe med denne gruppen må man bli enige om hva som skal defineres som fattigdom i Norge, og akseptere begrepet fattigdom som relevant i norsk sammenheng og for norsk velferdspolitik. Dette vil neppe skje før man har kommet fram til en mer tilpasset fattigdomsdefinisjon enn den relative inntektsdefinisjonen, og før man har fått et bedre bilde av levekårene til de som er inntektsfattige mer enn ett enkelt år.

5.2 Fattigdom, ulikhet eller sosial eksklusjon?

Inntil de siste årene har ikke fattigdom vært noe hett tema i norsk politikk eller forskning. Spørsmålet er om man egentlig har bruk for et fattigdomsbegrep, og hvem som eventuelt har bruk for det? Gir fattigdomsbegrepet mening ut over andre begreper som brukes for å benevne grupper med særlige behov? Kunne vi for eksempel nøye oss med et begrep om utsatte grupper, eller er sosialhjelpsklienter dekkende? Kan vi ikke bare snakke om ulikhet eller om de som er sosialt

²⁸ Disse konklusjonene er basert på en ekvivalensskala som gir en fattigdomsgrense som er lavere enn den offentlige minstepensjonen.

ekskluderte? Hvis vi holder fast ved at vi har behov for et fattigdomsbegrep er dette da til beste for de fattige selv, er det et begrep politikerne trenger for å utforme den rette politikk, eller er det et begrep «vi andre» trenger for å markere skillet mellom fattige og ikkefattige i dagliglivet?

Ulikhet

I den internasjonale fattigdomsforskningen er det skrevet mye om fattigdomsbegrepet og de ulike forståelsene av dette, men det er forholdsvis langt mellom de som diskuterer om selve begrepet har noe for seg. Jeg har tidligere diskutert mulige forklaringer på at fattigdom knapt var et aktuelt begrep i norsk forskning (og politikk) fra den andre verdenskrig fram til de siste årene. Det kan som nevnt være mange forklaringer på dette, men jeg vil særlig trekke fram at den sterke vekten som legges på *ulikhet* sannsynligvis har gått på bekostning av vektlegging av fattigdom. Spørsmålet er om fattigdomsbegrepet vil tilføre oss noe mer eller annet enn ulikhetsbegrepet?

For det første kan det være rent praktiske grunner til å benytte et fattigdomsbegrep. Vi trenger dette begrepet for å skille ut de som har spesielle behov i samfunnet. Hvis man benytter et fullstendig relativt fattigdomsbegrep, og med fattige mener de som befinner seg i den nederste delen av inntektsfordelingen, er det imidlertid ikke gitt at fattigdom er et annerledes eller bedre begrep enn ulikhet. Man kunne like gjerne si at det for eksempel er de som befinner seg i den nederste decilen i inntektsfordelingen som har spesielle behov, eller de som har inntekt lavere enn 50 prosent av medianinntekten. Man kunne med andre ord definere grupper med særskilte behov på samme måte som man definerer fattige, men uten å benytte selve begrepet. På denne måten ville det relative aspektet være helt tydelig. Hvis man derimot er interessert i en mer absolutt definisjon av fattigdom, kan ikke denne like lett erstattes av et ulikhetsbegrep. Ulikhet er et uttrykk for et forhold mellom noen, for eksempel mellom de med høy inntekt og de med lav eller de med mange levekårsgoder og de med få. Et absolutt fattigdomsbegrep uttrykker på sin side ikke et forhold, men noe som er absolutt. Jeg har tidligere vært inne på at det kanskje aldri har blitt presentert et absolutt fattigdomsbegrep, men dersom noe slikt skulle finnes, ville det ikke være relatert til et bestemt samfunn eller en bestemt sammenheng. En person som er absolutt fattig, vil være dette uavhengig av hvordan alle andre i samfunnet har det. I den absolutte betydningen av fattigdom kan altså ikke ulikhet være et synonymt begrep.

Et annet viktig argument for fattigdomsbegrepet, er at det henleder oppmerksomheten vår på noe annet enn ulikhetsbegrepet. Begge begrepene peker på at det er forskjell mellom folk, men fattigdomsbegrepet gir oss flere assosiasjoner i retning av nød, dårlige levekår og uverdighet enn ulikhetsbegrepet. I en kritikk av Townsends relative fattigdomsdefinisjon, sier Piachaud for eksempel:

«Poverty is not the same as inequality. The term “poverty” carries with it an implication and moral imperative that something should be done about it. The definition by an individual or by a society collectively of what level represents poverty will always be a value-judgement. Social scientists have no business trying to pre-empt such judgements with scientific prescriptions» (Piachaud 1981:).

Piachaud peker nettopp på at fattigdom gir andre assosiasjoner enn ulikhet. Mens man kan finne forsvar for ulikhet, for eksempel at ulikheten skyldes ulik innsats eller ulike prestasjoner, er det ikke lett å forsvare eksistensen av fattigdom. Hva som regnes som fattigdom vil riktignok alltid være et verdispørsmål, men det forhindrer ikke at begrepet har livets rett. Hvis vi går til en ordbok for å finne den formelle definisjon av begrepene, finner vi blant annet følgende forklaringer på ordet fattig: «som har lite å ta av; med trang økonomi; arm, nødlidende; dårlig; mangelfull; ussel». Ordet ulikhet er derimot definert med «forskjell». Mens fattig bærer med seg en beskrivelse som går på økonomiske kår, nød og dårlige tilstander, er ulikhet et langt mer nøytralt ord.

Går vi videre på argumentasjonen om at fattigdom er noe mer enn ulikhet, og at vi trenger begrepet til noe annet enn å peke ut en gruppe med særlig presserende behov, kan det hende at fattigdomsbegrep kan hjelpe oss til å se urettferdigheten i samfunnet (Tungodden 1994). Den normative dimensjonen av fattigdomsbegrepet tilsier at vår definisjon av fattigdom vil ha sammenheng med hva vi definerer som et godt liv. Spørsmålet er da om vi mener at fattige har et mindre godt liv enn andre i samfunnet, og at vi dermed er forpliktet til å iverksette tiltak for å forbedre det. Alternativt kan vi mene at fattige nødvendigvis må mangle sin rimelige del av samfunnets verdier og at vi derfor er forpliktet til å etterstrebe en mer rettferdig fordeling.

Det å definere hva som er det gode liv er selvfølgelig ikke uproblematisk, og dette gjenspeiles for så vidt i diskusjonene om hva som skal defineres som fattigdom. Man kan enes om at fattigdom ikke bør forekomme i det gode liv, men når man skal presisere hvilke mangler som bidrar til at et liv ikke er godt, slutter

enigheten. Hvordan skal man for eksempel forholde seg til menneskers preferanser? La oss for eksempel si at de som tjener mindre enn 50 prosent av medianinntekten per forbruksenhet regnes som fattige. Det er likevel ikke gitt at fattigdom er et onde for alle. Man kan godt tenke seg en person med inntekt per forbruksenhet under fattigdomsgrensa, men at denne personens inntektsnivå henger sammen med at vedkommende har valgt å få mange barn, noe vedkommende anser som et større gode enn å ha høyere inntekt per forbruksenhet.

Det er kanskje lettere å argumentere for fattigdomsreducerende tiltak utfra en ide om rettferdig fordeling av samfunnets ressurser. Problemet blir da for det første å avgrense det aktuelle samfunnet. Jo videre avgrensningen er, jo mindre sannsynlig er det at man ikke får sin rimelige del av samfunnets ressurser. En person med svært lav inntekt i Norge, vil for eksempel ikke kunne defineres som fattig om det var de totale globale ressurser som var til fordeling.

For det andre må det bestemmes hva som er en rimelig andel av samfunnets verdier (Tungodden 1994). Prinsippet bak en fattigdomsgrense som 50 prosent av medianinntekten må være at alle skal ha en viss andel av de totale ressurser i et samfunn, uansett hvor store de samlede ressurser er. Et annet alternativ er at alle skal ha en viss andel av samfunnets totale ressurser, men at denne andelen vil avhenge av den totale mengde ressurser som er tilgjengelige i et samfunn. Det tredje alternativet er at et menneske har fått sin rimelige andel av samfunnets totale ressurser dersom levestandarden er over et gitt minimumsnivå. En slik tanke ligger til grunn for en fattigdomsdefinisjon som er konsentrert om opprettholdelse av subsistensminimum. Ofte er det nettopp en slik definisjon man kan enes om, i det få vil benekte at det å mangle mat, hus eller klær er et uttrykk for fattigdom.

Om man definerer fattigdom som det å mangle en rimelig del av samfunnets ressurser, er det nærliggende å koble fattigdomsbegrepet til ulikhetsbegrepet, men de er likevel ikke identiske. Det må være ulikhet i et samfunn for at man skal snakke om fattigdom, men det kan eksistere ulikhet selv om man ikke lenger har fattigdom. Om alle individer i et samfunn fikk en inntekt over 50 prosent av medianinntekten ville det ikke lenger være fattigdom (gitt at dette var den aktuelle fattigdomsdefinisjon), men det kan fremdeles være ulikheter i inntekter. Dette taler for at fattigdomsbegrepet har dimensjoner som ikke dekkes av ulikhetsbegrepet, og at det derfor kan være et nyttig og nødvendig begrep.

Sosial eksklusjon

I mange sammenhenger blir begrepet sosial eksklusjon brukt som et synonym til fattigdomsbegrepet. Jeg vil hevde at fattigdom og sosial eksklusjon ikke er samme fenomen. Begrepene har imidlertid det til felles at de begge benevner sosiale fenomener som har en uklar definisjon, samt at de begge benyttes i den offentlige debatt uten å være klart definert.

Atkinson (1998:7ff) peker på tre elementer som ser ut til å karakterisere diskusjonene omkring sosial eksklusjon: For det første har sosial eksklusjon en relativ dimensjon. Folk er ekskludert fra et bestemt samfunn på et bestemt tidspunkt. Mange vil hevde at det ikke er mulig å anvende samme kriterium om relativitet i fattigdomsdefinisjoner. En person med levestandard som Kjell Inge Røkke er ikke fattig selv om alle andre har levestandard som Donald Trump. Dette henger sammen med oppfatningen om at fattigdommen skal ha en absolutte kjerne (jf Sen), uavhengig av hvordan andre i samme samfunn har det. Men det er meningsløst å snakke om sosial eksklusjon uten å se dette i relasjon til andre. Vi kan ikke vurdere om en person er sosialt ekskludert ved å se på hans eller hennes situasjon i isolasjon (Atkinson (1998:7).

En annen dimensjon ved sosial eksklusjon, er at begrepet impliserer en handling, enten av den ekskluderte selv, eller fra andre personer i samfunnet. En person kan være ekskludert fordi vedkommende velger å bo på gata framfor å bo i trygdebolig, eller en person kan være ekskludert fordi ingen arbeidsgivere vil gi vedkommende en jobb. En slik handlingsdimensjon kan også tillegges fattigdomsbegrepet, men det er likevel ikke fullstendig overlappende begreper. Den personen som bor på gata kan i prinsippet ha valgt dette ut fra eksentrisitet snarere enn økonomisk nød, på samme måte som en arbeidsledig person kan ha et godt sosialt nettverk og ikke nødvendigvis være sosialt ekskludert.

Den tredje dimensjonen ved eksklusjonsbegrepet, er den dynamiske dimensjonen. Folk er ikke ekskludert fordi de mangler jobb eller har lav inntekt i øyeblikket, men fordi de også har få muligheter til å få seg en jobb eller høyere inntekt i framtiden. Det er en klar parallell her til begrepet om kronisk fattigdom, men sosial eksklusjon er ikke bare langtidsfattigdom (Atkinson 1998). Folk kan være fattige (også over lang tid) uten å være sosialt ekskludert, på samme måte som folk kan være sosialt ekskludert uten å være fattige. Dermed er det heller ikke mulig å bytte ut fattigdomsbegrepet med eksklusjonsbegrepet, begrepene betegner tilstander som i en del tilfeller ikke er sammenfallende.

5.3 Trenger vi en offisiell fattigdomsgrense?

Hvis vi godtar argumentasjonen om at fattigdom er noe annet enn ulikhet og sosial eksklusjon, og at dette er et begrep som er nyttig i politisk sammenheng, kommer vi ikke unna spørsmålet om behovet for en offisiell fattigdomsgrense. Diskusjonene omkring en minstestandard innenfor sosialhjelpssystemet i Norge kan tjene som ett eksempel på at det er sterke krefter som mener vi bør ha en grense man ikke skal tillate folk å falle under, og sterke krefter som mener vi *ikke* bør ha det. Det finnes lite litteratur som diskuterer fordeler og ulemper ved å etablere en fattigdomsgrense. Avslutningsvis vil jeg imidlertid kort drøfte noen spørsmål som er viktige i denne diskusjonen, og argumentere for at det kan være nyttig å definere en norsk fattigdomsgrense. Jeg vil dessuten skissere en mulig framgangsmåte for å etablere en norsk fattigdomsrapportering.

Kan man enes om en grense?

Et mye brukt argument *mot* å definere en fattigdomsgrense, er at det er vanskelig å bli enige om en fattigdomsdefinisjon. Hva skal være nivået på fattigdomsgrensa? Skal man bruke indirekte eller direkte fattigdomsmål? Hvilke elementer skal man eventuelt velge som indikatorer (for eksempel hvilket inntektsbegrep eller hvilke levekårsgodter)? Videre må man avklare hva slags periode målingen gjelder, hva slags analyseenhet som skal benyttes (person eller familie), og hva slags ekvivalensskala man skal ta utgangspunkt i. Det sier seg selv at det er nesten umulig å finne en fattigdomsgrense som alle i et samfunn kan akseptere.

Erkjennelsen av at det er vanskelig å enes om en fattigdomsgrense er imidlertid ikke et godt nok argument til å unnlate å sette en slik grense. En imperfekt grense kan være bedre enn ingen. Man kan tenke seg muligheten av å finne en felles *plattform* for en fattigdomsgrense, selv om man ikke kommer til fullstendig enighet om hva grensa skal være. Dette argumentet har for eksempel blitt brukt om den amerikanske fattigdomsgrensa:

«Although the definition undoubtedly classifies some poor people as non-poor, it classifies very few non-poor people as poor. Objections are raised from time to time, but rarely does anyone assert that [...] any appreciable number of those counted as poor are really non-poor» (Kershaw 1970:13).

Den offisielle amerikanske standarden vil av mange bli ansett som altfor lav, men det er på den andre siden svært få som anser den som for høy (Atkinson 1993:25).

Av denne grunn fungerer den i politisk sammenheng fordi den er akseptert som et offentlig referansepunkt. Hvis grensa settes altfor høyt vil ikke folk godkjenne den som fattigdomsgrense. En illustrasjon av dette er begrepet totredjedelssamfunn, som aldri har fått gjennomslag i Norge, antakelig fordi svært få mennesker oppfatter det dithen at en tredjedel av den norske befolkning er marginalisert, levekårsdeprivert eller står utenfor samfunnet.

Dersom det er svært vanskelig å fastsette en fattigdomsgrense er det for øvrig mulig å tenke seg to grenser, en for fattige og en for nestenfattige, der fattigdomsgrensa defineres svært strengt i den ene, mens den andre omfatter flere tilstander. Slik har for eksempel FN tenkt i arbeidet med å etablere en ny fattigdomsgrense. Alternativt kan man operere med grader av fattigdom eller deprivasjon. Poenget er at vi trenger et referansepunkt for å skille ut den delen av befolkningen som vi mener det er nødvendig å bekymre seg for (Orshansky 1969:37).

Hva skal være formålet med å etablere en fattigdomsgrense?

I utgangspunktet kan fattigdomsgrensa tjene tre formål:

- For det første kan den fungere som utgangspunkt for en sosial rapportering internt i et land
- For det andre kan den fungere som utgangspunkt for å sammenlikne situasjonen på tvers av land, og/eller på ulike tidspunkt
- For det tredje kan den være et utgangspunkt for å beslutte å handle i forhold til de gruppene som havner under fattigdomsgrensa

I de fleste sammenhenger fungerer rapportering på grunnlag av en fattigdomsgrense som et utgangspunkt for sosial rapportering i ett enkelt land, for sammenlikning på tvers av land eller for sammenlikning med tidligere rapportering. Som regel er det forskere som foretar disse rapporteringene. Bare unntaksvis presenterer myndighetene tall for fattigdomsutviklingen på jevnlig basis.

Som et argument mot å innføre en norsk fattigdomsgrense kan det hevdes at situasjonen til de dårligst stilte blir jevnlig registrert på andre måter i Norge, for eksempel ved å se på hvor mange som mottar sosialhjelp, hvor mange som er langtidsarbeidsledige og hvor mange av eneforsørgerne som mottar overgangsstønad. Det er imidlertid ingen motsetning mellom å fortsette den sosiale rapportering vi allerede har etablerte rutiner for, og å innføre en jevnlig fattigdomsrapportering. Dessuten har forskning fra andre land vist at en god del av de fattige ikke

fanges opp av de ordinære sosiale kategoriene som arbeidsledig og sosialhjelps-klient. Endelig er det vanskelig å få et godt inntrykk av hopingen av dårlige leve-kår ved bare å telle personer på ulike stønader.

En annen forskjell mellom den eksisterende sosiale rapporteringen og en even-tuell fattigdomsrapportering, er at sistnevnte i større grad retter søkelyset mot noe som oppfattes som en absolutt uakseptabel tilstand. Ordet fattigdom skaper, som nevnt, helt spesielle assosiasjoner, og det blir trolig oppfattet som mer handlings-forpliktende enn for eksempel ordet sosialhjelps-klient. Dersom man etablerer en fattigdomsgrense, vil den naturlige konsekvens være at man forsøker å få folk over denne fattigdomsgrensa. Motargumenter mot dette er at antifattigdomspoli-tikk ikke kan ses isolert fra annen politikk. Selv om man klarte å enes om en fat-tigdomsgrense, er det ikke gitt at dette nødvendigvis ville påvirke størrelsen på de ytelser som utbetales (Atkinson 1993). Dessuten kan man utmerket godt ha fokus på en fattigdomsreducerende politikk selv om man ikke har etablert en fattigdoms-grense. Men uansett vil det neppe svekke situasjonen til de svakest stilte at det innføres et nytt mål som bidrar til å rette søkelyset mot deres situasjon.

Vil en fattigdomsgrense gi mer kunnskap om de fattige?

Det kan hevdes at en fattigdomsgrense kan virke tilslørende på fattigdomsproble-met. Ved en enkel beslutning om å heve eller senke grensa vil man kunne øke eller redusere fattigdomsandelen i et samfunn uten at noen faktisk endring i inntektssi-tuasjon eller levestandard faktisk har funnet sted. I denne rapporten er det tydelig-gjort ved å vise hvordan valg av ekvivalensskala påvirker bildet av hvem som er fattige. Dessuten kan fattigdomstallene for et samfunn i større grad gjenspeile suksessen med å holde folk akkurat over denne grensa enn om det faktisk er mye eller lite fattigdom i dette samfunnet. Selv om man beregner antall personer som er under en gitt fattigdomsgrense, vet man ingenting om avstanden mellom gjen-nomsnittsinntekten i fattigdomsbefolkningen og denne grensa, ei heller om inn-tektsfordelingen innad i fattigdomsbefolkningen.

Skal grensa fungere som utgangspunkt for sosial rapportering over tid , må den selvfølgelig ikke endres uten videre. Grensa bør hele tiden utsettes for meto-dologisk diskusjon og testing, men det må være en viss kontinuitet i målet. Det er dessuten viktig å supplere informasjon om antall fattige med informasjon om hvor fattige de er, samt hvilke grupper som er overrepresentert blant de fattige.

Hva er de politiske konsekvenser av å etablere en fattigdomsgrense?

Det å etablere en fattigdomsgrense, om enn diskutabel, har klare politiske konsekvenser. En grense vil bidra til å sette fokus på fattigdomsproblemet på en helt ny måte. Velferdspolitikken vil bli vurdert utfra sin evne til å øke eller redusere fattigdomspopulasjonen. Så lenge noen familier befinner seg under den offisielle fattigdomsgrensa, kan ingen politiker hevde at kampen mot fattigdom er vunnet (Tobin 1970:83). Dette må imidlertid ikke tolkes dithen at størrelsen på fattigdomspopulasjonen er det eneste kriteriet for å vurdere velferdspolitikkenes suksess.

Atkinson går så langt som å si at det å etablere en fattigdomsgrense, er som å bli bundet til masta som Ulysses (1993:23). Folk har ulike preferansenivåer, et egoistisk og et altruistisk. Det er lett å følge det egoistiske, men gitt at man ønsker å følge de altruistiske preferanser i større grad, kan eksistensen av en fattigdomsgrense for eksempel påvirke utfall ved valg, ved at men stemmer på partier som har en klar politikk i forhold til denne fattigdomsgrensa.

Om dette er et litt søkt argument, kan man iallfall enes om at en fattigdomsgrense etter all sannsynlighet vil bidra til å øke den offentlige oppmerksomheten om fattigdomsproblemet. Mediene vil sannsynligvis få interesse for å rapportere fattigdomsutviklingen, og vil få andre interesserte for å kommentere den. I USA er det for eksempel slik at mediene overvåker de offisielle fattigdomstallene, og hvert år når de nye tallene presenteres, er det et stort oppstyr med medier og eksperter som diskuterer og kommenterer utviklingen. For Norges vedkommende kan man tenke seg en situasjon lik den som oppstår når det presenteres nye tall for arbeidsløshet, uføretrygding eller sykefravær. Det er ingen prinsipiell grunn til at det skal være mindre viktig å overvåke utviklingen i fattigdomsbefolkningen enn utviklingen i sykefraværet.

«The definition of poverty [...] that is officially adopted will be a crucial statistical indicator of national performance. Like the unemployment rate, the poverty measure embodies a national goal» (Haveman 1993:27).

I realiteten er det ikke mer mystisk å avgrense fattigdom enn å avgrense av hva som skal defineres som sykefravær i sykefraværstatistikken eller hva som skal defineres som arbeidsledighet i arbeidsledighetsstatistikken.

Hvordan fastsette en norsk fattigdomsgrense?

Det er for så vidt lett å konkludere en forskningsrapport med at det kan være fornuftig å forholde seg til et fattigdomsbegrep også i velstandssamfunnet Norge, og at man til og med burde foreta en jevnlig registrering av fattigdomsomfanget. Det store spørsmålet er fremdeles ubesvart, nemlig hva som skal regnes som fattigdom i vårt samfunn. Skal man foreta en jevnlig fattigdomsregistrering er man også nødt til å ha noen indikatorer på fattigdom. Når lever mennesker et liv som er uakseptabelt, i den forstand at fellesskapet bør gjøres oppmerksom på det og iverksette tiltak for å underlette situasjonen?

Ideelt sett burde det være mulig å definere en fattigdomsgrense som ga alle en intuitiv opplevelse av at den korrekte grensa var funnet. Diskusjonene i denne rapporten skulle med all tydelighet vise at dette er nærmest umulig. Det finnes ingen fattigdomsgrense som er ideologisk eller verdimessig uavhengig og sann. Det er derfor heller ikke denne rapportens ambisjon å komme fram til en slik grense. Forskere har utvist stor oppfinnsomhet med hensyn til å finne inntektsdefinisjoner på fattigdom, samt å lage ulike indekser for levekårsdeprivasjon. Problemene med de ulike fattigdomsindikatorerne, er imidlertid at det alltid er mulig å stille spørsmål ved deres validitet. Måler de det vi egentlig ønsker de skal måle? Gir de oss sanne bilder av fattigdommen?

Hva hvis vi reduserer ambisjonen noe? La oss si at vi i stedet for å finne den ene, sanne definisjon på fattigdom, og det ene målet som gjør det mulig å skille mellom fattige og ikkefattige, heller har ambisjonen om å definere et fattigdomsmål som for det første med *stor sannsynlighet* er en indikasjon på fattigdom. Et annet kriterium knyttet til fattigdomsmålet må være at det er enkelt å skaffe analyserbare data, og det må være mulig å gjenta målingene i flere år. For det tredje bør det være mulig å foreta internasjonale sammenlikninger av fattigdom. For det fjerde må definisjonen være enkel og forståelig, slik at folk forstår hva som skal til for at noen skal kalles fattig.

Det eneste mål som kan fylle disse kriteriene i dag, er inntektsmålet. Både dårlige levekår og lav inntekt er sannsynlige indikatorer på fattigdom, dessuten finnes det serier av både inntekts- og levekårsdata. De to første kriteriene fylles dermed av begge typer mål. Det er imidlertid ikke lett å foreta komparative analyser på grunnlag av levekårsdata. Så og si alle studier som sammenlikner fattigdom i forskjellige land, baserer seg på inntektsdata. Flere aktører jobber med å utvikle nye indikatorer på fattigdom som kan anvendes på tvers av land. Jeg har allerede nevnt FNs arbeid med å definere «absolute and overall poverty». I tillegg brukes

det europeiske husholdspanelet (ECHP) til å studere forholdet mellom inntektsfattigdom og levekårsdeprivasjon (Lian, Enjrolas og Lødemel 1999). Inntil eventuelle nye mål er etablert, er man imidlertid henvist til å benytte inntektsmål dersom man ønsker å sammenlikne fattigdom på tvers av land. Det siste kriteriet om enkelhet, er det også vanskelig å møte ved bruk av levekårsdata. Deprivasjonsindeksene blir lett kompliserte og uoversiktlige, og det er ikke lett å enes om to-tre indikatorer som er tilstrekkelige for å måle fattigdom.

Som en konsekvens av dette, kan det tenkes følgende opplegg for en årlig fattigdomsrapportering i Norge, der inntekt danner utgangspunkt:

1. En fattigdomsgrense på 50 prosent av disponibel medianinntekt fastsettes og fattigdomsomfanget rapporteres (hvor mange er fattige, og hvor fattige er de)
2. Eventuelle endringer i fattigdomspopulasjonen rapporteres (hvem er de fattige, og er det de samme gruppene fra år til år?)
3. Det rapporteres hvor mange som har vært under fattigdomsgrensa i ett år, tre år, fem år eller mer.
4. Det rapporteres hva slags levekår de fattige har på utvalgte områder, og deres levekår sammenliknes med resten av befolkningen. Videre kartlegges levekårene til de som har vært fattige i ett, tre, fem eller mer enn fem år.

Selv om man skulle få oppslutning om en slik fattigdomsrapportering, er ikke forskerne ferdige med diskusjonene om inntektsmålet og fattigdomsgrensas validitet. For å sikre at rapporteringen er et reelt uttrykk for en persons økonomiske velferd, bør inntektsmålet videreutvikles og kombineres med andre mål på økonomiske ressurser: For det første kan inntektsmålet nyanseres ved å rapportere andel med inntekter lavere enn 40, 50 og 60 prosent av medianinntekten. For det andre bør man teste ut hva det betyr å ta utgangspunkt i inntekt etter skatt, framfor disponibel inntekt. For det tredje bør man variere ekvivalensskala for å kartlegge hvilke konsekvenser dette har for fattigdomsstrukturen. For det fjerde bør man eksperimentere med å kombinere inntektsmål med mål for andre økonomiske ressurser, for eksempel formue, bankinnskudd og verdipapirer, verdi av å bo i egen bolig, arv og gaver. Dette arbeidet bør igjen danne grunnlag for en substansiell diskusjon om hva man mener er en akseptabel inntekt for ulike familietyper i Norge. Det er for eksempel ulogisk å foreta fattigdomsberegninger med utgangspunkt i en ekvivalensskala som medfører at fattigdomsgrensa blir høyere enn minstepensjonen,

dersom det er enighet om at denne pensjonen er høy nok. Den tekniske diskusjonen må med andre ord ikke løsrives fra den substansielle. Hva som skal defineres som fattigdom avgjøres i bunn og grunn av hvilke levekårsnivåer man mener det påhviler offentligheten et ansvar å forbedre.

I tillegg til å teste ut inntektsbegrepet, må det jobbes videre med å finne de levekårsindikatorerne som er sentrale i fattigdomssammenheng. Ofte snakkes det om at folk skal ha mulighet til å dekke grunnleggende behov. Det er imidlertid få forsøk på å definere *hva* som skal regnes som grunnleggende behov, og diskusjonen om dette må fortsette. Hvor grensa går for at den økonomiske knappheten eller mangelen på levekårs-goder medfører stor fare for sosial eksklusjon er uklart. Ved jevnlig å studere hvilke behov de fattige *ikke* får tilfredsstilt, kan man i alle fall komme nærmere en forståelse av hva det betyr å leve som fattig i Norge. Forhåpentligvis vil en rapportering som foreslått sette fart på debatten om fattigdom, slik at man på sikt kan vurdere i hvilken grad de ulike inntektsmål treffer i forhold til det som oppfattes som fattigdom her i landet. Dessuten kan rapporteringen danne utgangspunkt for en bred diskusjon av hva som forårsaker fattigdom i et land som Norge, samt hvilke tiltak som kan være effektive i forhold til å redusere fattigdommen.

Litteratur

Aaberge, Rolf, Arne S. Andersen og Tom Wennemo (1996), «Omfang, nivå og fordeling av lavinntekter i Norge, 1979–1993». I: Annika Puide (red): *Den nordiska fattigdomens utveckling och struktur*. TemaNord 1996:583. København: Nordisk Ministerråd

Aftenposten (1997) 18/7

Andersen, Arne S. m.fl. (1980), *Inntektsfordeling og levekår*. Samfunnsøkonomiske studier 46. Oslo: Statistisk sentralbyrå

Andersen, Arne S. m.fl. (1995), *Husholdningenes økonomi*. Statistiske analyser 8. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå

Atkinson, Anthony B. (1993), *The Institution of an Official Poverty Line and Economic Policy*. Discussion Paper WSP/98, December 1993. The Welfare State

Programme. Suntory-Toyota International Centre for Economics and related Disciplines. London: London School of Economics.

Atkinson, AB, Lee Rainwater og Timothy Smeeding (1995), *Income Distribution in the OECD Countries. Evidence from the Luxembourg Income Studies*. Social Policy Studies No. 18, Paris: OECD

Atkinson, AB (1998) «Social Exclusion, Poverty and Unemployment». I: AB Atkinson, John Hills (red): *Exclusion, Employment and Opportunity*. CASEpaper 4. Centre for Analysis of Social Exclusion. London: London School of Economics

Aubert, Vilhelm (1970), «Fattigdommen i Norge.» I: Lars Gunnar Lingås, red., *Myten om velferdsstaten*. Oslo: Pax Forlag

Bane, Mary Jo and David T. Ellwood (1986), «Slipping in and out of Poverty: The Dynamics of Spell» *Journal of Human Resources*, 21: 1–23

Becker, Gary (1991), *A treatise on the family*. Enlarged edition. Cambridge, Mass: Cambridge University Press

Blix, Karen, Wenche Schytte og Lars Gulbrandsen (1993), *Småbarnsfamiliers økonomi og bruk av barnetilsyn. Rapport fra en intervjuundersøkelse høsten 1992*. Notat 93:2 Oslo: Institutt for sosialforskning

Berrick, Jill Duerr (1995), *Faces of Poverty. Portraits of Women and Children on Welfare*. Oxford: Oxford University Press

Bojer, Hilde (1996), «Måling av tilgang til økonomiske goder for barnefamilier» I: NOU 1996:13, *Offentlige overføringer til barnefamilier*

Borgeraas, Elling (1987), *Et standardbudsjett for forbruksutgifter*. SIFO-rapport nr. 101. Lysaker: Statens Institutt for Forbruksforskning

Bradshaw, Jonathan and Jun-Rong Chen (19XXz), *Poverty in the UK: A comparison with nineteen other countries*. LIS Working Paper Series, No 147. Luxembourg: Luxembourg Income Study

Brevik, Ivar (1995), *Sosialhjelp 1970–1993. Vekst og endring. Kommunale variasjoner*. NIBR-notat 136. Oslo: Norsk Institutt for by og regionforskning

- Buhmann, B. (et.al.) (1988) «Equivalence scales, well-being, inequality and poverty: sensitivity estimates across ten countries using the Luxembourg Income Study (LIS) database». *Review of Income and Wealth*, 34: 115–142
- Burgoyne, Carole (1990), «Money in marriage: how patterns of allocation both reflect and conceal power». *The Sociological Review*. 38(4).
- Callan, Tim, Brian Nolan og Christopher T. Whelan (1993), «Resources, Deprivation and the Measurement of Poverty». *Journal of Social Policy*. 22 (2): 141–172
- Christoffersen, H.O (1978), «Innledning» I Eilert Sundt: *Fattigforholdene i Christia-
ania. Verker i utvalg*. Oslo: Gyldendal
- Corcoran, Mary (1995), «Rags to Rags: Poverty and Mobility in the United States» *Annual Review of Sociology*. 21: 237–67
- Cornia, Giovanni Andrea (1997), «Child Poverty and Deprivation in the Industrialised Countries from the End of World War II to the End of the Cold Era» I: G.A. Cornia and S. Danziger, (red.) *Child Poverty and Deprivation in the Industrialised Countries 1945–1995*. Oxford: Clarendon Press
- Cornia, Giovanni Andrea and Sheila Danziger (1997), «Common Themes, Methodological Approach, and Main Findings». I: G.A. Cornia and S. Danziger, (red.), *Child Poverty and Deprivation in the Industrialised Countries 1945–1995*. Oxford: Clarendon Press
- Cornia, Giovanni Andrea and Sheila Danziger (red.) (1997), *Child Poverty and Deprivation in the Industrialised Countries 1945–1995*. Oxford: Clarendon Press
- Dagbladet (1998), 19/12
- Dagsavisen (1998), 24/12
- Danziger, Sheldon H, Robert H. Haveman og Robert D. Plotnick (1986), «Antipoverty Policy: effects on the Poor and the Nonpoor» I: Sheldon D. Danziger og Daniel H. Weinberg (red): *Fighting Poverty. What works and what doesn't?* Cambridge, Mass.: Harvard University Press
- Davies, Hugh og Heather Joshi (1994), «Sex, sharing and the Distribution of Income». *Journal of Social Policy*, 23, 3: 301–340

- Djuve, Anne Britt og Kåre Hagen (1995), «Skaff meg en jobb!» *Levekår blant flyktninger i Oslo*. Fafo-rapport 184. Oslo: Fafo
- Duncan, Greg (1984), *Years of Poverty, Years of Plenty*. University of Michigan, Institute for Social Research
- Duncan, Greg (1991) «The economic environment of childhood» I: A.C. Huston (red.): *Children in Poverty. Child development and Public Policy*. Cambridge: Cambridge University Press
- Duncan Greg m.fl. (1998), «How much does childhood poverty affect the life chances of children?» *American Sociological Review* 63, June:406–423
- Epland, Jon (1993), «Få permanent fattige i Noreg» *Samfunnsspeilet* Nr. 3. Oslo: Statistisk sentralbyrå
- Epland, Jon og Leif Korbøl (1992), *Duration of Poverty in Norway in the 1980s. Some Longitudinal Results from the Norwegian Socio-Economic Panel*. Paper presented at Research Conference on Poverty and Distribution, Oslo, November 16–17, 1992. Arbeidsnotat fra Avdeling for personstatistikk 1992:7, del 5. Oslo: Statistisk sentralbyrå
- Epland, Jon (1997), «Inntektsfordelingen 1986–1995: Hvorfor øker ulikheten?» *Økonomiske analyser* 5/97. Oslo: Statistisk sentralbyrå
- Erikson, Robert m.fl. (red.) (1987), *The Scandinavian Model. Welfare States and Welfare Research*. London: M.E.Sharpe, Inc.
- Esping-Andersen, Gösta (1990), *Three worlds of welfare capitalism*. Princeton University Press
- FN (1995), *Report of the World Summit for Social Development*. Copenhagen 6–12 March 1995
- FN (1998), *Human Development Report 1998*
- Förster, Michael F. (1994), *Family Poverty and the Labour Market – An international comparison of labour market participation and working time arrangements based on analysis of microdata from the Luxembourg Income Study*. LIS Working Paper Series, No.114

- Freeman, Richard B (1997), «Are Norway's Solidaristic and Welfare State Policies Viable in the Modern Global Economy?» I: Jon Erik Dølvik og Arild Steen (red): *Making Solidarity Work? The Norwegian Labour market Model in Transition*. Oslo: Universitetsforlaget
- Fridberg, T, K. Halvorsen, O. Hove, I. Julkunen, S. Marklund og J. Tanninen (1993), *On Social Assistance in the Nordic Capitals*. København: Nordisk ministerråd
- Frønes, Ivar, An-Magritt Jensen og Anne Solberg (1990), *Childhood as a Social Phenomenon. National report for Norway*. European Centre Eurosocial report 36/1
- Frønes, Ivar (1994), «Barndom og barns levekår» I: Tordis Dalland Evans, Ivar Frønes og Lise Kjølørød (red): *Velferdssamfunnets barn*. Oslo: Ad Notam Gyldendal A/S
- Goedhart, T. m.fl. (1977), «The Poverty Line: concepts and measurement» *Journal of Human Resources*. 12(4): 503–520
- Gulbrandsen, Lars (1991), *Fra forbruksfest til gjeldskrise? Utviklingstrekk i norske husholdningers økonomi i andre halvdel av 1980-tallet*. INAS-rapport 91:9. Oslo: INAS
- Gustafsson, Björn og Hannu Uusitalo (1990), «The Welfare State and Poverty in Finland and Sweden from the Mid 1960s to the Mid 1980s». *Review of Income and Wealth*. 36, 3: 249–266
- Guttormsen, Gro og Cecilie Høigård (1978), *Fattigdom i en velstandskommune*. Oslo: Universitetsforlaget
- Halleröd, Björn (1991), *Den svenska fattigdomen. En studie av fattigdom och social-bidragstagande*. Arkiv avhandlingsserie 36. Lund.
- Halleröd, Björn (1993), *Konsensuell fattigdom: en studie av konsumtion och attityder till konsumtion*. Umeå Studies in Sociology No 104. Umeå: University of Umeå
- Halleröd, Björn (1994), *Poverty in Sweden: A New Approach to Direct Measurement of Consensual Poverty*. Umeå Studies in Sociology, University of Umeå

- Halleröd, Björn (1995), «The truly poor: Direct and indirect consensual measurement of poverty in Sweden» I *Journal of European Social Policy*, 5(2):111-129
- Halleröd, Björn m.fl. (1996), «The Nordic Countries: Poverty in a Welfare State.» I: Else Øyen, S.M. Miller and Syed Abdus Samad, (red.), *Poverty a Global Review. Handbook on International Poverty Research*. Oslo: Universitetsforlaget
- Halvorsen, Knut (red.) (1996), *Mestring av marginalitet. Å leve og overleve som sosialklient*. Oslo: Cappelen
- Haveman, R.H. (1993), «Who are the nations “Truly Poor”?». *The Brookings Review*, Winter, 24–27
- Headey, Bruce, Robert E. Goodin, Ruud Muffels og Henk-Jan Dirven (1997), «Welfare over time: Three Worlds of Welfare Capitalism in Panel Perspective» *Journal of Public Policy*. 17, 3:329–359
- Heclo, Hugh (1988) «Generational Politics» I: John L. Palmer, Timothy Smeeding and Barbara Boyle Torrey (red.): *The Vulnerable*. Washington D.C.: The Urban Institute Press
- Henrichsen, Kristofer (1990), *Den internasjonale fattigdomsforskningen. Et potensial for norsk forskning og sosialpolitikk* Hovedfagsoppgave i helse- og sosialpolitikk. Bergen: Universitet i Bergen
- Hove, Olav (1992), *Lite hjelp å få. Langtidsmottak av sosialhjelp – forholdet til sosialkontoret: Tilgjengelighetsproblemer og hvilken hjelp som ytes*. NKSH-rapport nr. 92/7. Oslo: NotaBene
- Hove, Olav (1993), *Relative Deprivation and Subjective Poverty*. NKSH-notat 93:1. Oslo: Norges Kommunal- og Sosialhøgskole
- Hove, Olav og Per Inge Langeng (1997), *Sosialhjelpen: Forskning og forskningsbehov*. HiO-rapport 1997:4. Oslo: Høgskolen i Oslo
- Hvinden, Bjørn (1994), «Tvetydighetens sosiologi. Fattigdom og sosial integrasjon i et Simmelsk perspektiv. *Sosiologisk tidsskrift* (2), 2: 109–126
- Jacobsen, Knut Dahl (1970), «Politisk fattigdom.» I: Lars Gunnar Lingås, red., *Myten om velferdsstaten*. Oslo: Pax Forlag

- Jenkins, Stephen P. (1990), *Poverty Measurers and the Within-Household Distribution: Agenda for Action*. Working Paper No. 331- J.W. Goethe-Universität Frankfurt und Universität Mannheim
- Jensen, An-Magritt (1990), *Tall om barn. Barnebefolkning, familiemønster, økonomi og offentlig velferd*. NIBR-notat 1990:113. Oslo: Norsk Institutt for By- og Regionsforskning
- Johannesen, Asbjørn (1995), *Arbeidsmarginalisering og levekår – sammenhengen mellom tilknytning til arbeidsmarkedet og økonomiske og materielle levekår*. Ø.K.S.-rapport 4/95. Oslo: Høgskolen i Oslo
- Johannesen, Asbjørn (1998), *Fattigdom i Norge – et økende problem?* HiO-notat 1998:4. Oslo: Høgskolen i Oslo
- Kangas, Olli og Veli-Matti Ritakallio (1995), *Different Methods – different results? Approaches to Multidimensional Poverty*. Paper presented at the ISA RC 19 Conference on «Comparative Research on Welfare State Reforms», University of Pavia, Italy 14.-17. September 1995. Themes from Finland. Themes 5/1995 Helsinki: National Research and development centre for Welfare and Health
- Kangas, Olli og Joachim Palme (1998), *Does social policy matter? Poverty cycles in OECD countries*. LIS-working papers 187. Luxembourg: Luxembourg Income Studies
- Kershaw, J.A. (1970), *Government against Poverty*. Washington D.C.: Brookings Institution
- Kirkeberg, Mads Ivar (1997), «Inntekt». I: Kåre Vassenden (red): *Innvandrere i Norge, Hvem er de, hva gjør de og hvordan lever de?* Statistiske analyser 20. Oslo: Statistisk sentralbyrå
- Kjelstad, Randi (1993), «Feminisering av fattigdommen?» *Samfunnsspeilet* 3/1993. Oslo: Statistisk sentralbyrå
- Klerman, Lorraine V (1991), «The association between adolescent parenting and childhood poverty» I: A.C. Huston (red.): *Children in Poverty. Child development and Public Policy*. Cambridge: Cambridge University Press

- Korpi, Walter og Joachim Palme (1998), *The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality and Poverty in the Western Countries* LIS Working Paper No 174. Luxembourg: Luxembourg Income Studies
- Lian, Jon Are, Bernard Enjolras og Ivar Lødemel (1999),
- Lunde, Tormod K. (1990), *Nyfattigdommen i Norge. Betalingsproblemer i et levekårsperspektiv*. SIFO-arbeidsrapport 11-1990. Lysaker: Statens institutt for forbruksforskning
- Lunde, Tormod K. og Christian Poppe (1991), *Ny-fattigdom i velferdsstaten. Gjeldsproblemer og betalingsvansker i levekårsperspektiv*. SIFO-rapport nr. 3-1991. Lysaker: Statens institutt for forbruksforskning
- Lødemel, Ivar og Jardar Flaa (1993), *Sosial Puls. Myter og fakta om velferd*. Fafo-rapport 156. Oslo: Fafo
- Mack, J og S. Lansley (1985), *Poor Britain*. London: Allen and Unwin
- McLanahan, Sara S., Nan Marie Astone and Nadine F. Marks (1991): "The role of mother-only families in reproducing poverty". I: Aletha C. Huston: *Children in Poverty. Child Development and Public Policy*. Cambridge: Cambridge University Press
- McLloyd, V.C. and L. Wilson (1991), «The strain of living poor: Parenting, social support and child mental health», I: Aletha C. Huston: *Children in Poverty. Child Development and Public Policy*. Cambridge: Cambridge University Press
- Myklebust, Petter (1973), «Hvem er fattig i Norge». *Bergen Bank Kvartalstidsskrift*. 1973/1
- Nestor, Per (1982), «Fattige i velstandssamfunnet». *Nordisk sosialt arbeid* 1982(2): 12-19
- Noack, Turid (1979), «Fattigdom som sosialt problem». I: Kluge (red), *Sosialhjelp før og nå*. Oslo: Fabritius
- NOU 1993:17 *Levekår i Norge. Er graset grønt for alle?*
- NOU 1996:13 *Offentlige overføringer til barnefamilier*

- Orderud, Geir, Bjørn Moen og An-Magritt Jensen (1991), *Utvikling i levekår blant barn og gamle. Internasjonale erfaringer og videre forskning*. NIBR-rapport 1991:9. Oslo: Norsk Institutt for By- og Regionforskning
- Orshansky, M (1965), «Counting the Poor: Another Look at the Poverty Profile» *Social Security Bulletin*, vol.28, January 1965
- Orshansky, M (1969), «How Poverty is Measured» *Monthly Labour Review*, February 1969
- Osmunddalen, Åne og Trygve Kalve (1998), «Økonomisk sosialhjelp» I Kåre Vassenden (red): *Innvandrere i Norge, Hvem er de, hva gjør de og hvordan lever de?* Statistiske analyser 20. Oslo: Statistisk sentralbyrå
- Pahl, Jan (1980) «Patterns of Money Management within Marriage» *Journal of Social Policy*. 9, 3: 313–335
- Pahl, Jan (1983), «The allocation of money and the structuring of inequality within marriage» *The Sociological review*. Vol. 31, no. 2 new series
- Pedersen, Axel West (1998), *Inntektsfordelingen blant alderspensjonister i ni OECD-land*. Fafo-rapport 247. Oslo: Fafo
- Piachaud, David (1981), «Peter Townsend and the Holy Grail» *New Society*. 10. September 1981
- Piachaud, David (1987), «Problems in the Definition and Measurement of Poverty». *Journal of Social Policy*, 16, 2: 147–164
- Preston, Samuel H. (1984), «Children and the elderly. Divergent patterns for America's Dependents» *Demography*. 21 (4).
- van Praag, B. m.fl. (1980), «The Poverty Line – A Pilot Survey in Europe». *The Review of Income and Wealth*, Series 28. No. 3: 345–359
- Ringen, Stein (1985), «Toward a Third Stage in the Measurement of Poverty.» *Acta Sociologica* 28(2):
- Ringen, Stein (1985a), «Den moderne fattigdommen», *Sosiologi i dag*. 3–4: 137–140

- Ringen, Stein (1987), *The Possibility of Politics. A Study in the Political Economy of the Welfare State*. Oxford: Clarendon Press
- Ringen, Stein (1987b), «Poverty in the Welfare State» I: Robert Erikson m.fl. (red.): *The Scandinavian Model. Welfare states and welfare Research*. Armonk: M.E.Sharpe Inc.
- Ringen, Stein (1988), «Direct and indirect measures of poverty. Discussion». *Journal of Social Policy*. 17(3): 351–365
- Ringen, Stein og Brendan Halpin (1997), «Children, Standard of Living and Distribution in the Family». *Journal of Social Policy* 26(1): 21–41
- Ritakallio, Veli-Matti (1994), *Finnish Poverty – A Cross-National Comparison*. Luxembourg Income Study. Working paper 119. Luxembourg:
- Rommetveit, Astrid (1997), *Levekårsundersøkelser 1981/1983/1987/1991/1995. Dokumentasjon og frekvensoversikter*. NSD-rapport 110. Bergen: Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste
- Rowntree, Benjamin Seebohm (1901), *Poverty: A study of Town Life*. London: Macmillian
- Rødseth, Tor (1975), «Forskning om fattigdom og velferd». *Bergen Bank Kvartals-tidsskrift* 75/1.
- Seip, Anne Lise (1983), *Eilert Sundt. Fire studier*. Oslo: Universitetsforlaget
- Sen, Amartya (1979), «Issues in the measurement of poverty», *Scandinavian Journal of Economics* 1979: 285–307
- Sen, Amartya (1983), «Poor, relatively speaking». *Oxford Economic Papers*. 35: 153–169
- Sen, Amartya (1983b), «Economics and the family» *Asian Development Review*, Vol. 1, No. 2.
- Sen, Amartya (1992) *Inequality Reexamined*. Oxford: Clarendon Press
- Smeeding, Timothy M. (1997), *Financial Poverty in Developed Countries: The Evidence from LIS. Final Report to the UNDP*. Working Paper no 155. Luxembourg: Luxembourg Income Studies

- Smeeding, Timothy, Sheila D. Danziger og Lee Rainwater (1996), «Making Social Policy Work for Children: Towards a More Effective Antipoverty Policy» I Giovanni Andrea Cornia og Sheldon Danziger (red): *Child Poverty and deprivation in the industrialized countries 1945–1995*
- Skrede, Kari (1995)»The Nordic Model for Family Welfare – Major Trends and Present Challenges» I: Birgit Arve-Parès (red): *Building Family Welfare. Report from a Nordic Seminar on Families, Gender and Welfare Policy*. Stockholm: Sosialdepartementet
- Sosialistisk Venstreparti (1997) Pressemelding 21/4 1997
- Stamp, Peggy (1985) «Research note: Balance of financial power in marriage: an explanatory study of breadwinner wives» *The Sociological Review* 33(3): 546–557
- Statistisk sentralbyrå (1996) «Mange flyktninger får sosialhjelp». *Ukens statistikk* nr. 11
- Statistisk sentralbyrå (1998), «Økonomisk sosialhjelp, 1997. Foreløpige tall: Færre sosialklienter» *Ukens statistikk* nr. 17. Oslo: Statistisk sentralbyrå
- Statistisk sentralbyrå (1998b), «Sosialhjelp, 1997. Endelige tall: Lavest antall sosialhjelpsmottakere siden 1988» *Ukens statistikk* nr. 50. Oslo: Statistisk sentralbyrå
- Statistisk sentralbyrå (1998), *Sosialt Utsyn 1998*. Oslo: Statistisk sentralbyrå
- Stjernø, Steinar (1985), *Den moderne fattigdommen*. Oslo: Universitetsforlaget
- Stjernø, Steinar (1994), *Hvordan studere fattigdom som varer? Ø.K.S.-rapport 94:6*, Oslo: Høgskolen i Oslo
- St.meld. nr 35 (1994–95) *Velferdsmeldinga*. Oslo: Helse- og sosialdepartementet
- Sundt, Eilert (1974), *Beretning om Fante- eller Landstrygerfolket i Norge*. Verker i utvalg under redaksjon av H. O. Christophersen, Nils Christie, Kaare Petersen. Første gang utgitt i 1852. Oslo: Gyldendal
- Sundt, Eilert (1978), *Om fattigforholdene i Christiania*. Verker i utvalg under redaksjon av H. O. Christophersen, Nils Christie, Kaare Petersen. Første gang utgitt i 1879. Oslo: Gyldendal

- Syltevik, Liv Johanne (1997), «Fattigdommens feminisering – et meningsfylt perspektiv i dagens Skandinavia». *Sosiologisk tidsskrift* 4: 267–284
- Terum, Lars Inge (1984), *Yngre og utan arbeid*. INAS-notat 84:11. Oslo: INAS
- Terum, Lars Inge (1998), «Perspektiv på fattigdom.» *Tidsskrift for Velferdsforskning*. Vol. 1, Nr. 2
- Tobin, J (1970), «Raising the Incomes for the Poor» I K. Gordon, (red.), *Agenda for the Nation*, Washington D.C.: Brookings Institution
- Townsend, Peter (1979), *Poverty in the United Kingdom*. London: Penguin Books
- Townsend, Peter (1995), «The need for a new international poverty line». I: Klaus Funken and Penny Cooper (eds): *Old and New Poverty. The Challenge for Reform*. London: Rivers Oram Press
- Tungodden, Bertil (1994), *The Concept of Poverty and Normative Reasoning*. Discussion Paper 14/94. Bergen: Norges Handelshøyskole
- Tungodden, Bertil (1994c), *Essays on Poverty and Normative Economics*, Bergen: Norges Handelshøyskole
- Tungodden, Bertil (1996), «Kan fattigdom avskaffes?» *Norsk Økonomisk Tidsskrift*, 110 (1996): 115–135
- Ulfrstad, Lars Marius (1997) *Bostedsløse i Norge. Kartlegging av bostedsløse i kontakt med hjelpeapparatet*. Prosjektrapport 216. Oslo: Norsk byggforskningssinstitutt
- Vassenden, Kåre (red) (1997) *Innvandrere i Norge. Hvem er de, hva gjør de og hvordan lever de?* Statistiske analyser nr. 20 Oslo: Statistisk sentralbyrå
- Veit-Wilson, J (1986), «Paradigms of Poverty: A Rehabilitation of B. S. Rowntree» *Journal of Social Policy*. 15, 1: 69–99
- Veit-Wilson, J (1987), «Consensual Approaches to Poverty Lines and Social Security» *Journal of Social Policy*. 16(2):183–211
- Walker, Robert (1987), «Consensual Approaches to the Definition of Poverty: Towards an Alternative Methodology». *Journal of Social Policy* 16 (2): 213–226

Publikasjoner fra Det 21. århundrets velferdssamfunn

Publikasjonen kan bestilles fra Fafo, Postboks 2947 Tøyen 0608 Oslo.
Telefon 22 08 86 00, Faks 22 08 87 00. E-post publikasjon@fafo.no

Ove Langeland (red.), Torkel Bjørnskau, Hilde Lorentzen og
Axel West Pedersen

Mellom frihet og fellesskap. Det 21. århundrets velferdssamfunn

Fafo-rapport 270. Fafo/Tiden. Kr. 348,-

- 1 Jon Erik Dølvik: Farvel solidaritet?. Internasjonale utfordringer for den norske arbeidslivsmodellen. Fafo-rapport 271. 60 sider. Kr 91,-
- 2 Victor D. Norman: Globalisering Betingelser for lønnsom næringsdrift og sysselsetting i Norge. Fafo-rapport 272. 26 sider. Kr 74,-
- 3 Steinar Holden: Frie kapitalkrefter. Noen konsekvenser for nasjonal økonomisk-politisk styring. Fafo-rapport 273. 30 sider. Kr 79,-
- 4 Alexander Wright Cappelen: Globalisering Utfordringer for norsk skatte- og fordelingspolitikk. Fafo-rapport 274. 30 sider. Kr 77,-
- 5 Morten Bøås: Norsk miljø- og ressurspolitikk mot tusenårsskiftet. Fafo-rapport 275. 48 sider. Kr 86,-
- 6 Keith Smith: Økonomisk vekst og «lavteknologi». Aktuelle spørsmålsstillinger for Norge. Fafo-rapport 276. 28 sider. Kr 75,-
- 7 Knut Arild Larsen: Utdanningsbasert kompetanse i dagens og morgendagens arbeidsmarked. Fafo-rapport 277. 40 sider. Kr 83,-
- 8 Lars-Henrik Johansen: Bak de store ord. Sammenlikninger av etter- og videreutdanning mellom bransjer og internasjonalt. Fafo-rapport 278. 132 sider. Kr 135,-
- 9 Per Kleppe: Solidaritetsalternativet - fortid og framtid. Fafo-rapport 279. 40 sider. Kr 82,-
- 10 Per Kleppe: Arbeidslinjen og de svake gruppene på arbeidsmarkedet. Fafo-rapport 280. 74 sider. Kr 107,-
- 11 Trond Petersen: Kjønnsspørsmålet. Hvor står vi i arbeidslivet. Fafo-rapport 281. 47 sider. Kr 83,-
- 12 Gunn Birkelund: Deltidsarbeid. Fafo-rapport 282. 36 sider. Kr 79,-
- 13 Jean Louis Laville: Arbeidets framtid. Den franske debatten. Fafo-rapport 283. 70 sider. Kr 91,-
- 14 Gerhard Bosch: Differensiering og fleksibilisering av arbeidstiden. På leting etter et nytt arbeidstidsparadigme. Fafo-rapport 284. 48 sider. Kr 83,-
- 15 Ove Langeland og Reid J. Stene: Holdninger til arbeid, lønn og fagbevegelse. Resultater fra en spørreundersøkelse. Fafo-rapport 285. 48 sider. Kr 83,-
- 16 Eli Feiring: Er noen fordelingsprinsipper mer rettferdige enn andre?. Fafo-rapport 286. 36 sider. Kr 77,-
- 17 Eli Feiring: Beskrive for å vurdere?. Om evaluering av fordelingsordningers verdigrunnlag. Fafo-rapport 287. 32 sider. Kr 75,-
- 18 Lars Fjell Hansson: Man skal ikke plage andre.... Om grenser for offentlig maktutøvelse for å redusere skader og død. Fafo-rapport 288. 70 sider. Kr 100,-

- 19 Kristin Hoff: Rettferdig skattlegging. En analyse av det normative grunnlaget for rettferdig fordeling av skattebyrden. Fafo-rapport 289. 112 sider. Kr 126,-
- 20 Kristin Hoff: Rettferdighet og effektivitet i det norske skattesystemet. Fafo-rapport 290. 44 sider. Kr 85,-
- 21 Hilde Lorentzen og Reid J. Stene: Holdninger og deltakelse i nærmiljø og organisasjonsliv. Resultater fra en spørreundersøkelse. Fafo-rapport 291. 47 sider. Kr 83,-
- 22 Espen Dahl: Solidaritet og velferd. Grunnlaget for oppslutning om velferdsstaten. Fafo-rapport 292. 62 sider. Kr 96,-
- 23 Espen Dahl: Hvor går helsevesenet?. Om likhet og effektivitet i norsk helsetjeneste. Fafo-rapport 293. 44 sider. Kr 82,-
- 24 Espen Dahl og Gunn Birkelund: Sysselsetting, klasse og helse 1980–1995. En analyse av fem norske levekårsundersøkelser. Fafo-rapport 294. 44 sider. Kr 79,-
- 25 Kåre Hagen: Den nordiske velferdsstaten. Museumsgjenstand eller bærekraftig samfunnsmodell?. Fafo-rapport 295. 47 sider. Kr 83,-
- 26 Kåre Hagen: Utviklingen i de skandinaviske velferdsstater. Fra krise til konsolidering?. Fafo-rapport 296. 47 sider. Kr 83,-
- 27 Per Kleppe: Bedre tjenesteyting i kommunene?. Fafo-rapport 297. 72 sider. Kr 100,-
- 28 Heidi Gautun: Endringer i familieomsorgen til eldre?. Fafo-rapport 298. 82 sider. Kr 103,-
- 29 Neil Gilbert: Selvhjelpsstaten. Et nytt paradigme for sosial trygghet. Fafo-rapport 299. 36 sider. Kr 75,-
- 30 Torkel Bjørnskau og Reid J. Stene: Holdninger til helse- og omsorgstjenester. Resultater fra en spørreundersøkelse. Fafo-rapport 300. 41 sider. Kr 79,-
- 31 Gunn Birkelund: Marginalisering i en velferdsstat. Fafo-rapport 301. 30 sider. Kr 75,-
- 32 Aksel Hatland: Nordisk alderspensjon under ombygging. Fafo-rapport 302. 32 sider. Kr 74,-
- 33 Tone Fløtten: Fattigdom i Norge. Problem eller bagatell?. Fafo-rapport 303. 114 sider. Kr 125,-
- 34 Anne Britt Djuve: Etniske minoriteter og de nordiske velferdsstatene. Fafo-rapport 304. 46 sider. Kr 86,-
- 35 Jardar E. Flaa og Axel W Pedersen: Holdninger til ulikhet, pensjon og trygd. Resultater fra en spørreundersøkelse. Fafo-rapport 305. 60 sider. Kr 91,-
- 36 Jon Erik Dølvik og Torgeir Stokke: Den norske forhandlingsmodellen. Et tilbakeblikk. Fafo-rapport 306. 46 sider. Kr 88,-
- 37 Keith Smith: Economic growth and "low-tech" industries. Issues for Norway. Fafo-rapport 307. 37 sider. Kr 77,- (Norsk utg. nr. 6)
- 38 Gunn Birkelund: Part-time work in a welfare state. Fafo-rapport 308. 30 sider. Kr 73,- (Norsk utg. nr. 12)
- 39 Jean Louis Laville: The future of work. The debate in France. Fafo-rapport 309. 80 sider. Kr 103,- (Norsk utg. nr. 13)
- 40 Jean Louis Laville: Le futur du travail. Le debat Francais. Fafo-rapport 310. 80 sider. Kr 103,- (Norsk utg. nr. 13)
- 41 Gerhard Bosch: Differenzierung und Flexibilisierung der Arbeitszeit. Die schwierige Suche nach einem neuen Arbeitszeitparadigma. Fafo-rapport 311. 67 sider. Kr 95,- (Norsk utg. nr. 14)
- 42 Neil Gilbert: The Enabling State. An Emerging Paradigm for Social Protection. Fafo-rapport 312. 35 sider. Kr 76,- (Norsk utg. nr. 29)
- 43 Bernard Enjolras: Labour-market regulation and economic performance. A review. Fafo-rapport 313. 44 sider. Kr 82,-
- 44 Bernard Enjolras: Welfare state and disincentives effects. Theoretical perspectives. Fafo-rapport 314. 51 sider. Kr 86,-

Eli Feiring

Fattigdom i Norge

Problem eller bagatell?

er en av publikasjonene fra rapportserien i prosjektet Det 21 århundrets velferdssamfunn. Det er en omfattende serie med stor faglig spennvidde og flere bidrag fra forskere i inn- og utland. Sentrale temaer som dekkes i rapportserien er:

arbeidslivet med vekt på globalisering, næringsutvikling og sysselsetting;
kompetanse, etter- og videreutdanning; forhandlinger og trepartssamarbeid

hverdagslivet med vekt på familie, nærmiljø og frivillige organisasjoner;
normer, holdninger og verdier

velferdstjenester med vekt på helse, omsorg og sosial trygghet;
velferdsstat, privatisering og levekår

velferdsytelser med vekt på pensjoner, inntektssikring og fordeling;
økonomisk ulikhet og fattigdom



Fafo

Forskningsstiftelsen Fafo
Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
<http://www.fafo.no>

Det 21. århundrets velferdssamfunn 33
Fafo-rapport 303
ISBN 82-7422-260-1