

LAVINNTEKT I NORGE – TILSTAND OG UTVIKLINGSTREKK

Av Therese Dokken og Stein Langeland

Sammendrag

Sammenliknet med andre land har Norge relativt små forskjeller i inntekt og levekår, og den høye økonomiske veksten de siste tiårene har gitt en betydelig realinntektsvekst for de fleste. Den generelle langsiktige trenden fra midten av 1980-tallet fram til i dag er likevel at inntektsforskjellene i Norge er økende, og når vi ser på utviklingen i andelen med vedvarende lavinntekt har denne økt fra 7,7 til 8,6 prosent fra 2011 til 2013.

Økningen i andelen med lavinntekt må ses i sammenheng med økningen i innvandrerbefolkningen. Andelen innvandrere eller norskfødte med innvandrerbakgrunn med vedvarende lavinntekt var 27 prosent i 2013. Dette utgjør en økning på to prosentpoeng fra 2011. Andelen med lavinntekt blant unge og unge voksne er også økende, mens andelen med lavinntekt blant eldre er betydelig redusert. Utviklingen skyldes at flere unge har fått en svakere posisjon på arbeidsmarkedet samtidig som eldre arbeidstakers posisjon er styrket.

Arbeidsmarkedet er den viktigste arenaen for fordeling av inntekter. Risikoen for vedvarende lavinntekt er fem ganger høyere i husholdninger uten personer med stabil tilknytning til arbeidsmarkedet, sammenlignet med befolkningen for øvrig. Høy sysselsetting og lav ledighet er derfor viktig for å sikre små inntektsforskjeller. Både økt tilstrømning av flyktninger og svekkelsen på arbeidsmarkedet tilsier at andelen med lavinntekt blant barn, ungdom, unge voksne og innvandrere, vil øke ytterligere. Dette vil gi økt press på ulike deler av velferdsapparatet. Utfordringen for NAV vil være å sørge for at den enkelte i størst mulig grad sikres arbeid gjennom egnede arbeidsrettede tjenester.

Introduksjon¹

Sammenliknet med andre land har Norge relativt små forskjeller, og den høye økonomiske veksten de siste tiårene har gitt en betydelig realinntektsvekst for de fleste innbyggere i landet. Den generelle langsiktige trenden fra midten av 1980-tallet er likevel at inntektsforskjellene er økende. Etter 2006 hadde vi en stabilisering av inntektsforskjellene, men de siste årene kan vi igjen registrere en økning i forskjellene. Enkelte grupper er spesielt utsatt for lavinntekt. Dette gjelder særlig unge voksne som ikke har fullført videregående opplæring, personer med ytelser fra NAV, enslige forsørgere, aleneboende og innvandrere og barn med innvandrerbakgrunn.

Ved sammenlikninger av omfanget av fattigdom i ulike land legges det gjerne en inntektsbasert definisjon av fattigdom til grunn (OECD 2016, Verdensbanken 2016). Utviklingen i lavinntekt gir et grunnlag for å følge med på og vurdere hvordan utviklingen i demografi og sysselsetting bidrar inn i datagrunnlaget for de mer sammensatte fattigdomsproblemene, men det er også viktige levekårsfaktorer som ikke fanges opp av inntektsmålet. Eksempler på dette er opplysninger om helse, boligsituasjon og andre materielle forhold. I denne artikkelen fokuserer vi først og fremst på lavinntekt, men vi vil også se på en indikator for å måle risiko for fattigdom og sosial ekskludering. Denne supplerer inntektsmålet med indikatorer som viser befolkningens tilgang på materielle goder og deltakelse på sosiale arenaer.

Regjeringen har slått fast at «Norge skal være et land med små forskjeller og minimal fattigdom» og at «det må arbeides på bred front for å hindre at mennesker faller utenfor» (Regjeringsplattformen:11). Arbeids- og velferdsforvaltningen har et stort spekter av tjenester og virkemidler for å bidra til å nå disse målene. Lov om sosiale tjenester gir NAV og kommunen i NAV medvirkningsansvar for å drive forebyggende arbeid for å forhindre sosiale problemer, hjelpe folk ut av vanskelige livssituasjoner, bidra til å motvirke fattigdom og gjøre folk i stand til å leve selvstendige liv.

Mot slutten av artikkelen ser vi på hvilke konsekvenser utviklingen i lavinntekt har for NAV og hva det kan bety for NAVs tjenestetilbud til utsatte grupper.

Utviklingen i lavinntekt

Det finnes ingen offisielt fastsatt lavinntektsgrense i Norge. Vi kan derfor ikke fastslå hvor mange som er berørt av lavinntekt, da ulike mål gir ulikt antall. Det

Lavinntekt

Inntektsbegrepet omfatter summen av husholdningens registrerte kontante inntekter etter skatt. Dette inkluderer alle yrkesinntekter, kapitalinntekter og overføringer, som for eksempel pensjoner, ulike trygder og bostøtte. Skatt og negative overføringer som betalt barnebidrag og pensjonspremier kommer til fratrukk. Det er en del faktorer som påvirker husholdningens økonomiske ressurser men som likevel ikke omfattes av inntektsbegrepet. Dette gjelder verdien av offentlige tjenester, hjemmeproduksjon, verdien av bolig tjenester og varige konsumgoder og eventuelle inntekter som er unndratt beskatning, som inntekt fra svart arbeid (mer om dette i Kaur 2013). Studenthusholdninger holdes utenfor, både fordi studier er en forbigående fase og fordi studielån ikke regnes som inntekt i inntektsundersøkelsen.

To brukte mål på lavinntekt er basert på anbefalinger fra henholdsvis EU og OECD. EU har to ulike mål, og bruker 50 og 60 prosent av medianinntekten (EU-50 og EU-60) per forbruksenhet i husholdningen for å definere lavinntekt, mens OECD bruker 50 prosent av medianinntekten (OECD-50). I tillegg benytter de to målene noe ulike ekvivalensskalaer for å beregne antall forbruksenheter i husholdningen. OECDs skala vektet første voksne person i husholdningen 1, neste voksne 0,7, mens barn får en vekt lik 0,5. I EUs skala vektet første voksne 1, neste voksne som 0,5 og barn som 0,3. En husholdning på 2 voksne og 2 barn beregnes da til henholdsvis 2,7 og 2,1. Dette betyr at husholdningen i følge EUs skala bare trenger 2,1 ganger høyere inntekt enn det en enslig har for å ha samme levestandard, mot 2,7 ganger høyere inntekt i følge OECD sin skala. I EU-skalaen legges det dermed mer vekt på at store husholdninger vil oppnå flere stordriftsfordeler.

Videre skiller man gjerne mellom *årlig* og *vedvarende* lavinntekt. Årlig lavinntekt er å ha inntekt under en lavinntektsgrense på et gitt tidspunkt (et inntektsår), mens vedvarende lavinntekt innebærer å ha inntekt under en lavinntektsgrense over en lengre periode. Det er ulike måter å beregne vedvarende lavinntekt på. Enten kan man definere det på bakgrunn av at man har lavinntekt tre år på rad, tre av fire år, eller at man i gjennomsnitt over en treårsperiode befinner seg under lavinntektsgrensen. Vi har her valgt å legge til grunn at personer som har en gjennomsnittsinntekt under lavinntektsgrensen over en treårsperiode har vedvarende lavinntekt.

¹ Denne artikkelen er basert på Fattigdomsrapporten 2015 (Langeland m.fl. 2016).

er vanlig å definere lavinntekt som «en inntekt som er mindre enn x prosent av medianinntekten» i det aktuelle landet i et gitt år, og vurdere lavinntekt ut ifra et slikt relativt inntektsmål. Medianinntekten i befolkningen er det inntektsbeløpet som deler befolkningen i to like store halvdel, etter at de er rangert etter inntektsstørrelse. Det vil altså være like mange personer med inntekt over medianen som under. To brukte mål på lavinntekt er basert på anbefalinger fra henholdsvis EU og OECD. EU har to ulike mål, og bruker 50 og 60 prosent av medianinntekten (EU-50 og EU-60) per forbruksenhet i husholdningen for å definere lavinntekt, mens OECD bruker 50 prosent av medianinntekten (OECD-50). I tillegg legger de to målene ulik vekt på størrelsen på stordriftsfordelene husholdningene oppnår ved at flere bor sammen (se faktaboks om lavinntekt). For eksempel vil ikke en husholdning på to personer ha dobbelt så høye kostnader som en husholdning med én person. Dette prøver man å ta høyde for ved å bruke ekvivalensskalaer. EU-60 målet er mest brukt i Norge (se for eksempel Fordelingsutvalget, NOU 2009:10), og vi vil derfor fokusere mest på dette målet i artikkelen.

Årlig og vedvarende lavinntekt

Statistisk sentralbyrå publiserer data som skiller mellom årlig og vedvarende lavinntekt. Det kan være tilfeldig hvorvidt man havner under lavinntektsgrensen ett år. Derimot vil det å befinne seg under lavinntektsgrensen for eksempel over en treårsperiode, i større grad beskrive en mer permanent tilstand som det er

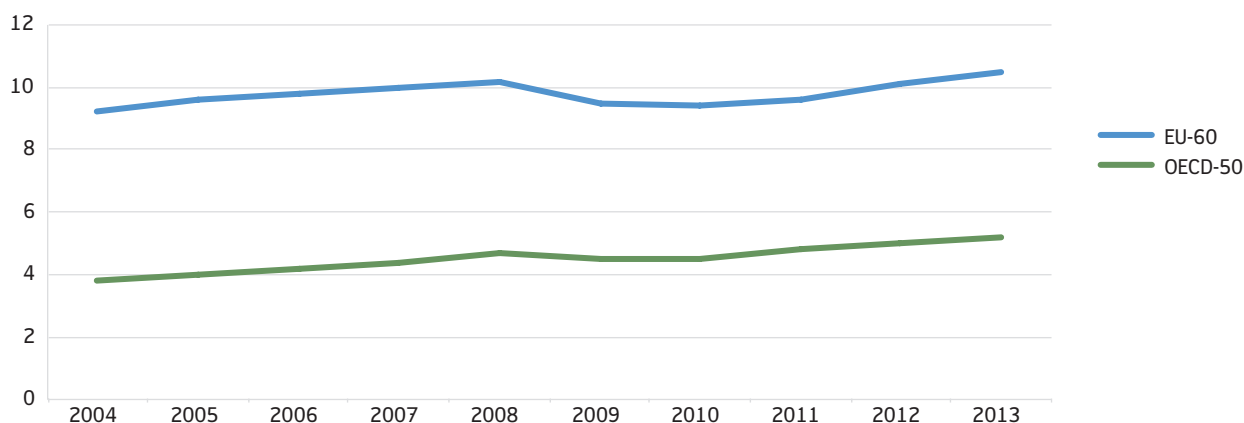
grunn til å være oppmerksom på. Vi presenterer utviklingen i både vedvarende og årlig lavinntekt. På grunn av høy gjennomstrømming benytter vi årlig lavinntekt for å belyse utviklingen i lavinntekt for mottakere av ulike stønader fra NAV.

Median ekvivalentinntekt i befolkningen (EU-skala) var på 334 600 kroner i 2013. Dette betyr at lavinntektsgrensene på 60 og 50 prosent av medianen tilsvarer beløp på henholdsvis 201 000 kroner og 167 000 kroner per forbruksenhet i husholdningen (se faktaboks om lavinntekt). Eksempelvis ser vi at dersom vi bruker EU-60, og ser på inntekten ett enkelt år, var 10,5 prosent av befolkningen i lavinnteksgruppen i 2013 (se figur 1). Dette tilsvarer 520 000 personer. Benytter vi isteden OECD-50 finner vi at andelen med lavinntekt er det halve, på 5,2 prosent.

Det er ikke bare andelen med lavinntekt som er ulik ved de ulike målene. Utviklingen de siste årene er også ulik. Felles er at vi ser en økning frem til 2008, og en nedgang fra 2008 til 2009, og en økning igjen de siste årene i perioden. Ved å bruke EU-60 som lavinntektsmål har 72 000 flere personer lavinntekt i 2013 sammenliknet med i 2010, mens OECD-50 gir en økning på 43 000 personer i samme tidsrom.

Som med andelen med årlig lavinntekt, ser vi at også andelen med vedvarende lavinntekt øker, etter en lengre periode hvor andelen var stabil (figur 2). I treårsperioden 2011–2013 hadde 8,6 prosent av befolkningen, eller om

Figur 1. Andel av befolkningen med årlig lavinntekt ved to mål på lavinntekt. Prosent



Kilde: SSB

lag 402 000 personer, vedvarende lavinntekt (EU-60). Dette er en økning på 0,7 prosentpoeng fra foregående treårsperiode, og innebærer at 38 000 flere personer hadde vedvarende lavinntekt i 2013 sammenliknet med 2012. Måler vi lavinntekt ved å bruke OECD-50 indikatoren er tallene lavere. Da finner vi at 3,8 prosent av befolkningen, eller om lag 178 000 personer, hadde en gjennomsnittlig inntekt under 50 prosent av medianen i perioden.

Uavhengig av hvilket av disse målene vi bruker, ser vi at antall personer med lavinntekt har økt siden 2010. De vesentligste årsaker til økningen i antallet med lavinntekt er at Norge de siste årene har opplevd en historisk høy innvandringsdrevet befolkningsvekst både på grunn av arbeidsinnvandring, familiegjennforening og nye asylsøkere. Også svekkelsen på arbeidsmarkedet fra 2012 har hatt betydning for utviklingen i antallet med lavinntekt.

Lavinntektsmålet vi bruker er relativt, det vil si at andelen av befolkningen som befinner seg under lavinntektsgrensen avhenger av hva som skjer med inntektsfordelingen i hele befolkningen. Dersom inntektsnivået til befolkningen generelt øker, må inntektene til husholdningene nederst i fordelingen øke tilsvarende for at andelen med lavinntekt skal være stabil. Når vi ser at andelen med relativ lavinntekt har økt, betyr dette at det har vært lavere inntektsvekst nederst i fordelingen. Hvis vi ser på inntektsutviklingen i et lengre perspektiv ser vi

Datagrunnlag

I artikkelen bruker vi inntektsstatistikk fra SSB, og det meste av datagrunnlaget ligger fritt tilgjengelig i statistikkbanken under fanen «innteks- og formuesstatistikk for husholdninger». Statistikken omfatter alle bosatte personer i landet og bosatte personer i privathusholdninger per 31.12 i inntektsåret. Dataene samles inn årlig, og statistikken frigis fjerde kvartal ett år etter det aktuelle inntektsåret. Dette er grunnen til at vi kun har inkludert data til og med inntektsåret 2013. For mer informasjon om inntektsstatistikken og hvordan den er innhentet, se SSB (2014).

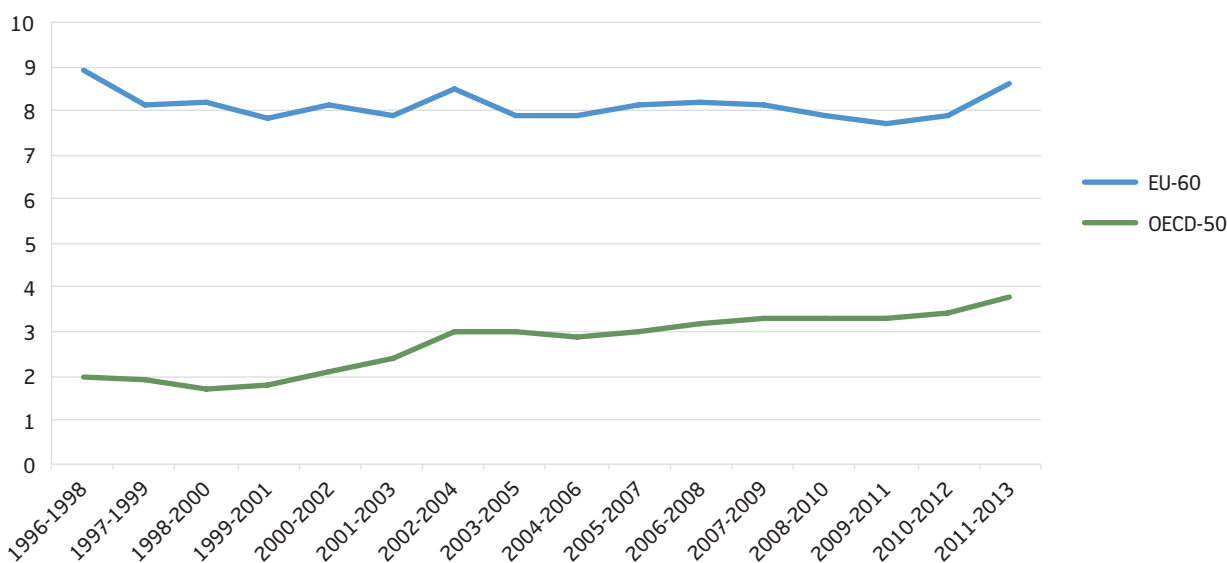
Vi bruker også data fra levekårsundersøkelsen EU-SILC, en utvalgsundersøkelse regulert av EU. Basert på data fra EU-SILC har Eurostat laget en indikator for risiko for fattigdom og sosial ekskludering (AROPe – At risk of poverty or social exclusion). Tallene er hentet fra Eurostats nettsider.

at inntekten for femdelen av befolkningen med høyest inntekt økte med 98 prosent i perioden 1986–2013, mens inntekten for femdelen av befolkningen med lavest inntekt bare økte med 68 prosent i samme periode (SSB 2015a). Så på tross av at ulikhetene har økt noe, har altså alle inntektsklasser opplevd en betydelig inntektsvekst, også husholdningene nederst i fordelingen.

Unge voksne og innvandrere har høyere risiko for lavinntekt

Tidligere var eldre spesielt overrepresentert blant personer med lavinntekt, men dette har nå endret seg. Isteden ser vi at andelen med lavinntekt øker blant

Figur 2. Andel av befolkningen med vedvarende lavinntekt. Prosent



Kilde: SSB

unge mellom 18 og 34 år, samtidig som andelen med lavinntekt blant eldre (67 år og eldre) reduseres betydelig (figur 3). I løpet av perioden vi ser på har andelen eldre med lavinntekt blitt redusert fra 17 til 10 prosent. Reduksjonen må ses i sammenheng med at minste pensjonsnivå har økt mer enn den generelle lønnsutviklingen (særlig i perioden 2008 til 2010). Samtidig bidrar sysselsettingsveksten blant personer over 60 år til høyere inntekt og inntektsgrunnlag for de eldre (Langeland m.fl. 2014). Spesielt har yrkesdeltakelsen blant kvinner i denne aldersgruppen økt. Dette har ført til at færre kvinner blir minstepensjonister. Fremover må vi regne med at denne tendensen til økte forskjeller mellom ulike aldersgrupper vil forsterke seg ytterligere, på grunn av stadig sysselsettingsvekst blant personer over 60 år samtidig som yngre gruppers posisjon på arbeidsmarkedet svekkes.

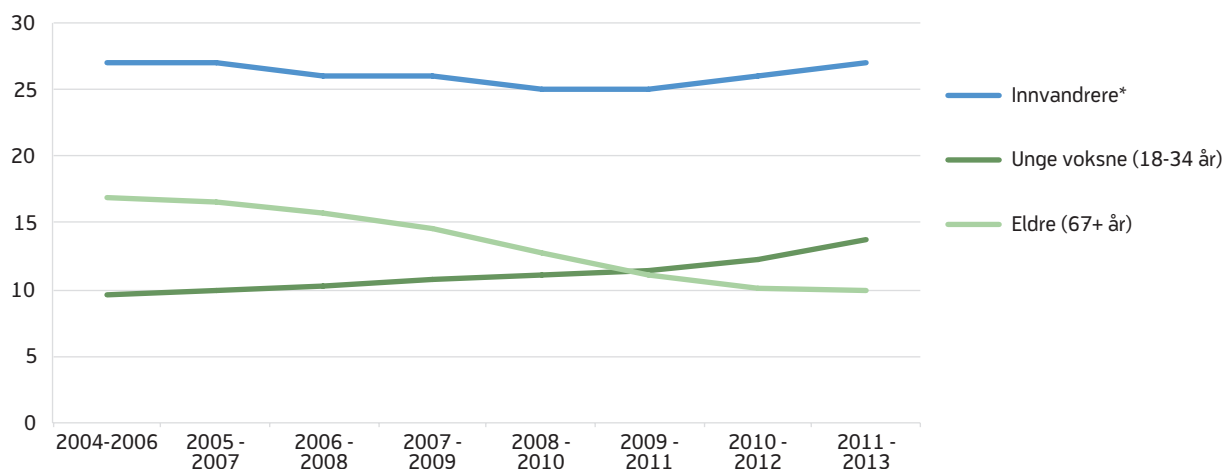
Den negative utviklingen med økt andel med lavinntekt blant unge skyldes flere forhold. Andelen unge som står utenfor arbeidsmarkedet på grunn av psykiske helseproblemer øker (se f.eks Grødem m.fl. 2014), samtidig som frafallet fra videregående opplæring holder seg på et stabilt høyt nivå (SSB 2015 b). Det er i dag store krav til utdanning og kvalifikasjoner i arbeidslivet. Konjunktorene på arbeidsmarkedet vil trolig påvirke konsekvensene av å ikke gjennomføre videregående skole (Langeland m.fl. 2016), men det

finnes også indikasjoner på at personer som ikke har fullført videregående har større risiko for å marginaliseres på et senere tidspunkt, og at det å ikke fullføre videregående skole har en selvstendig påvirkning. I en studie fra Nord-Trøndelag, fant De Ridder m.fl. (2013) at det å ikke fullføre videregående skole var forbundet med økt risiko for å motta uføre- og andre helserelaterede ytelser i ung alder, også når man kontrollerer for psykososiale problemer i ungdomstiden, andre helseproblemer og sosioøkonomisk familiebakgrunn.

Innvandrere er en annen gruppe som har spesielt høy risiko for lavinntekt. Innvandrerbefolkningen utgjør nå en vesentlig del av de som befinner seg i lavinntektsgruppen. Av de 520 000 personene som hadde årlig lavinntekt i 2013 (EU-60), var 230 000 (44 %) innvandrere eller norskfødte med innvandrerbakgrunn (SSB 2015d). Til sammenlikning utgjorde de 14 prosent av befolkningen i 2013 (SSB 2013).

Som følge av den høye arbeidsinnvandringen og bedringen på arbeidsmarkedet etter finanskrisen har vi hatt flere år med nedgang i andelen med lavinntekt blant innvandrere. Fra 2012 har andelen igjen begynt å øke (figur 3). Andelen innvandrere eller norskfødte med innvandrerbakgrunn med vedvarende lavinntekt var på 27 prosent i 2013. Dette utgjør en økning på to prosentpoeng fra 2011. Andelen med lavinntekt blant

Figur 3. Andel av befolkningen i ulike grupper med vedvarende lavinntekt (EU-60). Prosent



* Inkluderer også norskfødte med innvandrerforeldre

Kilde: SSB

innvandrere varierer også med migrasjonsårsak. Innvandrere som har kommet som flyktninger skiller seg ut ved å ha svært høy sannsynlighet for å tilhøre en lavinntektshusholdning. Hele 42 prosent av disse var under lavinntektsgrensen i 2013, opp fra 40 prosent i 2012 (SSB 2015c). Botid er en annen faktor som påvirker sannsynligheten for å ha lavinntekt. For flere av gruppene halveres andelen fattige² over de første fem årene de er bosatt i Norge. Men etter de første fem årene stabiliserer andelen seg, og lengre botid påvirker ikke fattigdomsutviklingen (Bhuller og Brandsås 2013). For noen befolkningsgrupper er det en relativt høy andel med lavinntekt også etter lang botid i Norge. Dette gjelder særlig for personer med bakgrunn fra Somalia, Irak, Tyrkia og Pakistan. Dette har sammenheng med at spesielt kvinnene i disse befolkningsgruppene har lav yrkesdeltakelse.

En høy andel barn med innvandrerbakgrunn lever i lavinntektshusholdninger

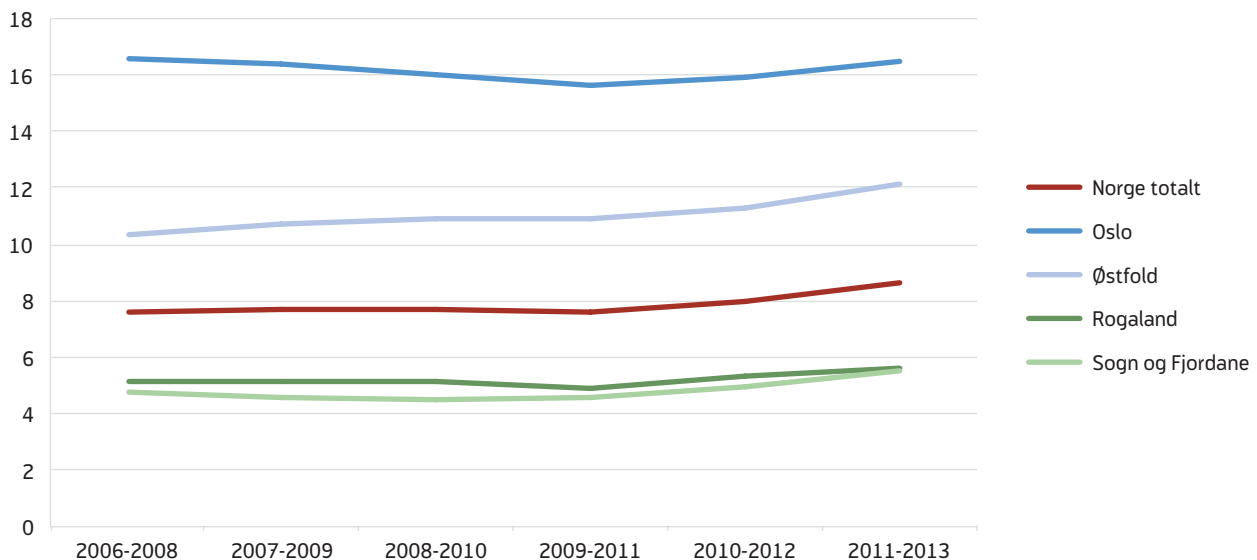
Fra slutten av 1990-tallet, da man begynte å måle vedvarende lavinntekt, og fram til midten av 2000-tallet, fant det sted en kraftig økning i andelen barn³ i husholdninger med vedvarende lavinntekt. Fra 1999 til 2007 økte andelen

med over tre prosentpoeng (Epland og Kirkeberg 2015). Andelen holdt seg stabil i en periode, men de siste årene ser vi igjen at andelen øker (se figur 4). Økningen har funnet sted blant grupper av barn som i utgangspunktet har høy risiko for lavinntekt slik som barn av enslige forsørgere, barn i barnerike familier og barn i husholdninger hvor foreldrene har svak yrkestilknytning. I 2013 tilhørte 84 300 barn en husholdning med vedvarende lavinntekt. Dette utgjorde 8,6 prosent av alle barn.

Når vi ser på andelen barn i lavinntektshusholdninger i ulike fylker ser vi at det er store geografiske forskjeller. Rogaland og Sogn og Fjordane har de laveste andelen med barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt, mens det er særlig i Oslo og flere fylker i østlandsområdet hvor forekomsten er høy. I 2013 bodde hele 16,5 prosent av alle barn i Oslo i husholdninger med vedvarende lavinntekt.

Hovedforklaringen på økningen i antall barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt er at et økt antall barn med innvandrerbakgrunn faller i denne kategorien (Epland og Kirkeberg 2015). Fra 2006 til 2013 har antall barn i husholdninger med lavinntekt

Figur 4. Andelen barn som lever i husholdninger med vedvarende lavinntekt (EU-60) etter fylke. Prosent



Kilde: SSB

² Bhuller og Brandsås (2013) bruker hovedsakelig inntekt (OECD-50) som et mål på fattigdom, men bruker regionspesifikke lavinntektsgrenser og definerer formuende som ikke-fattige.

³ Alle under 18 år regnes som barn.

uten innvandrerbakgrunn ligget stabilt på om lag 40 000 barn. I samme periode har antall barn med innvandrerbakgrunn økt fra 26 100 til 42 300. I 2013 utgjorde barn med innvandrerbakgrunn over halvparten av alle barn som bor i husholdninger med vedvarende lavinntekt. Siden innvandrerbarn utgjorde bare 12 prosent av alle barn i Norge i 2013, vil dette si at de er sterkt overrepresentert i lavinntektsgruppen. Andelen økonomisk utsatte barn er økende i visse innvandrergupper hvor det er mange familiemedlemmer å forsørge, og hvor familiene har en svak yrkestilknytning. Barn med innvandrerbakgrunn fra Somalia er i en særstilling. Blant disse tilhørte tre av fire barn en husholdning med vedvarende lavinntekt i 2013 (Epland og Kirkeberg 2015).

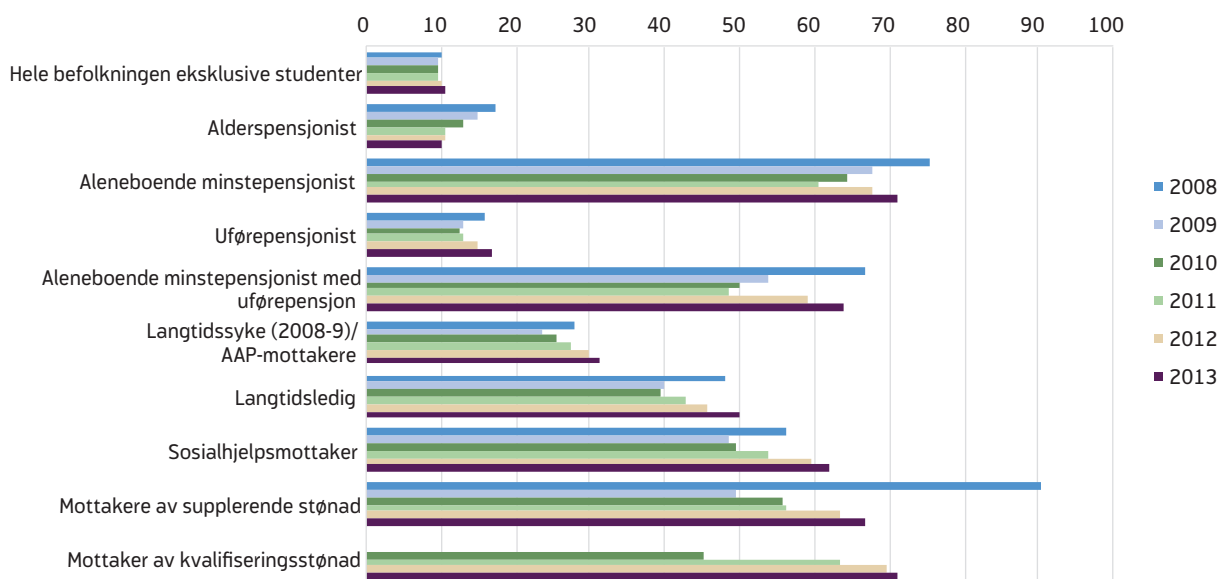
Økende andel med lavinntekt blant personer med ytelser fra NAV

Statistikken viser at mottakere av ulike stønader fra NAV er blant gruppene som i størst grad opplever lavinntekt (figur 5). Hvor stor andel det er snakk om varierer mellom stønadene, og er også avhengig av hvilket mål på lavinntekt som brukes. Minsteytelsen på flere av stønadstypene ligger på rundt 2G⁴. Det tilsvarer

et beløp som er høyere enn 50 prosent av medianinntekten, men lavere enn 60 prosent av medianinntekten.

Fra 2008 til 2009 sank andelen med lavinntekt i alle gruppene som får en ytelse fra NAV⁵. Nedgangen fortsatte noe lenger for alders- og uførepensjonistene. Dette skyldes at gjennomsnittlig alders- og uførepensjon økte mer enn gjennomsnittslønnen for lønnstakere (se Langeland m. fl. 2014:19 for en nærmere redegjørelse om årsakene til dette). Blant mottakere av midlertidige ytelser (AAP, sosialhjelp, kvalifiseringsstønad) og langtidsledige har andelen med lavinntekt økt i alle årene etter 2009, og andelen har også økt for uføre etter 2010. For aleneboende minstepensjonister ser vi en betydelig økning i andelen med lavinntekt i 2012 og 2013. Hvor stor andel i de ulike gruppene som er under lavinntektsgrensen i et gitt år avhenger blant annet av sammensetningen av gruppen, om de har annen inntekt ved siden av (f.eks. lønn fra arbeid) og hvor stor del av året de har mottatt ytelsen. Også andelen av andre stønadsmottakere under den årlige lavinntektsgrensen økte i 2013 sammenliknet med året før. Dette gjelder for både mottakere av supplerende stønad, sosialhjelp og/eller kvali-

Figur 5. Andel med årlig lavinntekt (EU-60) etter ytelse fra NAV og år. Prosent



Kilde: SSB

⁴ G = grunnbeløpet i folketrygden. Grunnbeløpet justeres årlig, og var pr. 1. mai 2013 på 85 245 kroner.

⁵ De ulike lavinntektskategoriene ikke gjensidig utelukkende. For eksempel inngår minstepensjonistene også i alderspensjonistene

fiseringsstønad, langtidssyke og personer med nedsatt arbeidsevne. Av disse gruppene er det de som mottar kvalifiseringsstønad som har høyest andel i lavinntektsgruppen med 71 prosent, etterfulgt av de med supplerende stønad (67 %) og sosialhjelp (62 %).

Manglende tilknytning til arbeidslivet er en viktig årsak til lavinntekt

Arbeidsmarkedet er den viktigste arena for fordeling av inntekter, både direkte ved lønnsfordelingen og ved at arbeidsdeltakelse utvikler den enkeltes kompetanse som kan gi mulighet for lønnsøkning (inntektsmobilitet). Samtidig er barns og ungdoms oppvekst og utdanning en viktig faktor i inntekstdannelsen gjennom tilførsel av den humankapital som gir den enkelte tilgang til arbeidsmarkedet (jf. Fordelingsutvalgets modell for inntekstdannelsen i Norge; NOU 2009: 10, s. 284).

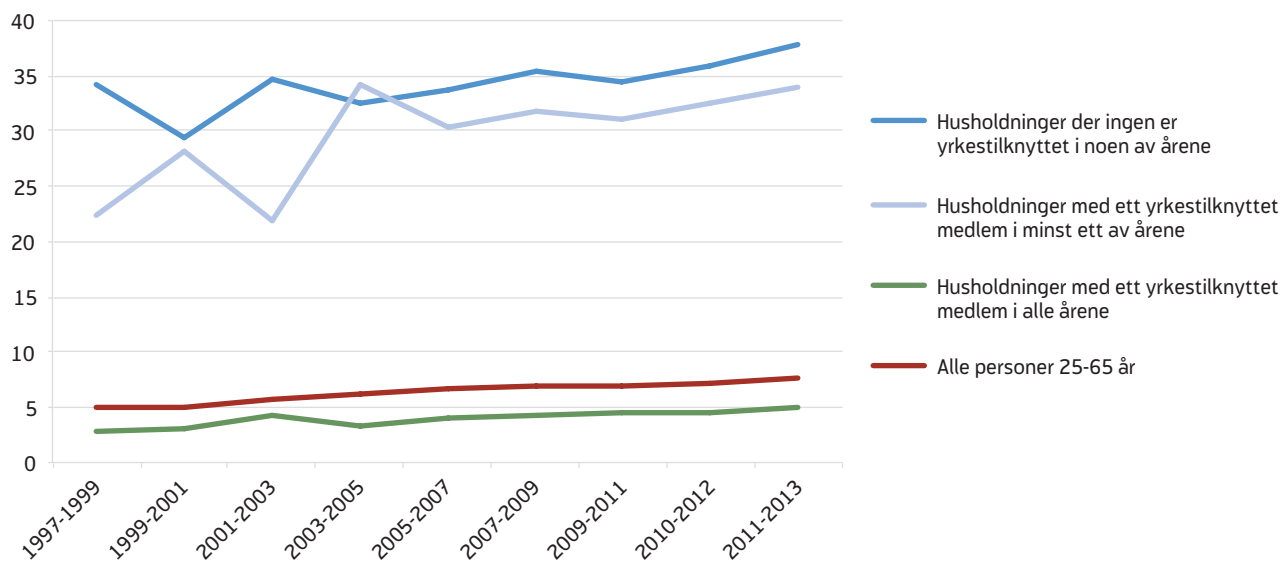
Sammenhengen mellom yrkestilknytning og den enkeltes inntekt og levekår framgår av inntektsstatistikken. Hovedbildet er at det er det en betydelig lavere andel med lavinntekt blant personer med stabil tilknytning til arbeidsmarkedet sammenliknet med personer som mangler stabil arbeidsmarkedstilknytning.

Blant alle personer i alderen 25 til 65 år som hadde tilhørt en husholdning uten noen yrkestilknyttede i løpet av en treårsperiode, hadde 38 prosent vedvarende lavinntekt (EU-60) i perioden 2011–2013 (figur 6). For alle personer i samme aldersgruppe var andelen 8 prosent. Dette viser at de som er uten yrkestilknyttede medlemmer i husholdningen har nærmere fem ganger høyere risiko for å ha vedvarende lavinntekt enn befolkningen i denne aldersgruppen sett under ett. Andelen med vedvarende lavinntekt er nesten like høy for dem med kun ett yrkestilknyttet medlem i minst ett av årene (34 %). I samme periode var andelen 5 prosent blant personer i husholdninger med ett medlem med stabil arbeidstilknytning.

Økningen i andelen med lavinntekt kan ses i sammenheng med at vi er inne i en lavkonjunktur. Svekkelsen på arbeidsmarkedet går særlig ut over ungdom med svake kvalifikasjoner og helseproblemer, samtidig som eldre grupper har fått en styrket posisjon på arbeidsmarkedet. Den høye arbeidsinnvandringen har også bidratt til at vi har fått flere husholdninger og personer med vedvarende lavinntekt enn tidligere.

Sett over flere år har Norge hatt en relativt høy realinntektsvekst, samtidig som vi har klart å opprettholde små

Figur 6. Andel personer (25–65 år) med vedvarende lavinntekt (EU-60) etter tallet på yrkestilknyttede husholdningsmedlemmer. Prosent



Kilde: SSB

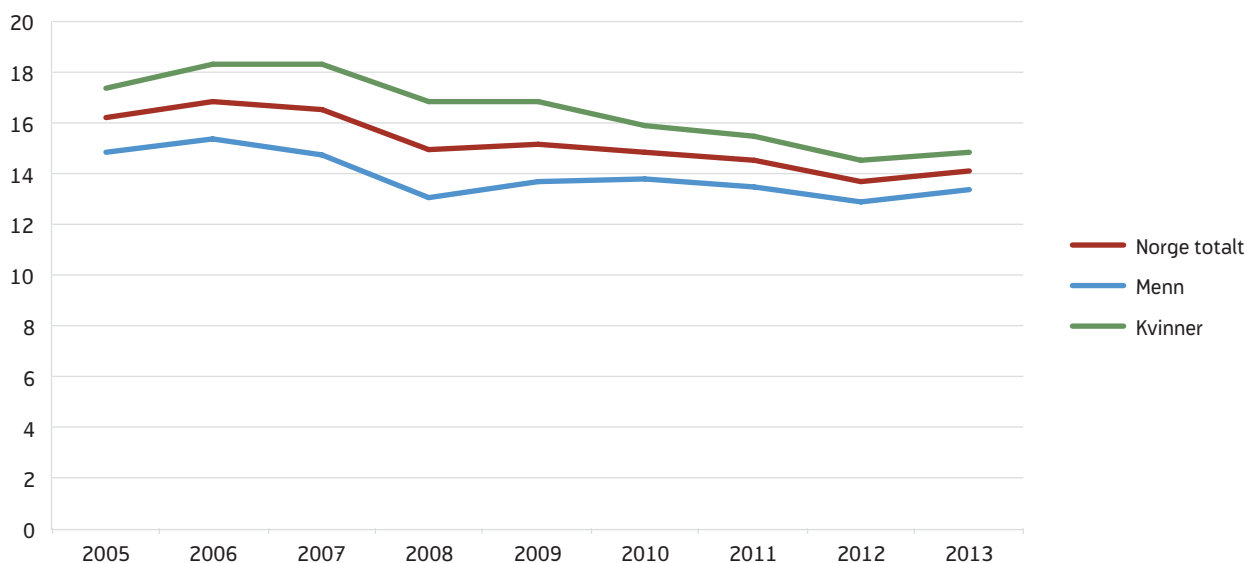
inntektsforskjeller sammenliknet med andre land. Dette skyldes vedvarende høy sysselsetting og lav ledighet, samt at skattesystemet, velferdsordningene og det inntektspolitiske samarbeidet (den nordiske modellen) fortsatt medvirker til å fordele inntektene slik at forskjellene blir mindre enn i andre land (Dølvik m.fl. 2014). Den jevne inntektsfordelingen utfordres imidlertid av hvordan arbeidsmarkedet påvirkes av langsiktige strukturelle endringer knyttet til globalisering, demografiske utviklingstrekk, migrasjon og teknologisk utvikling. Effekten av globaliseringen av vare- og tjenestemarkedene og økt migrasjon har i OECD-landene og Norge spesielt ført til konkurransevridning mellom lavt og høyt utdannet arbeidskraft. Økt internasjonal mobilitet av varer og tjenester, kapital og økt arbeidsinnvandring fra land med dårligere lønns- og arbeidsvilkår har ført til høyere etterspørsel etter utdannet arbeidskraft, mens mange av de med lav utdanning kun har utsikter til arbeid i lavtlønnsyrker (OECD 2011). Dette kan gjøre det vanskeligere for utsatte grupper å komme inn på arbeidsmarkedet, blant annet ungdom uten utdanning og arbeidserfaring, personer med nedsatt arbeidsevne og innvandrere. Dette kan sette lønns- og avtalesystemet under press og føre til økte inntektsforskjeller i årene framover (Bratsberg og Raaum 2013, Arbeids- og velferdsdirektoratet 2014).

Risiko for fattigdom og sosial ekskludering

Inntekt er en viktig indikator på fattigdom, men det er viktige levekårsfaktorer som ikke fanges opp av inntektsmålet alene. Eksempler på dette er opplysninger om helse, boligsituasjon og andre materielle forhold. I hvilken grad dette påvirkes av inntekt vil variere mellom land, da offentlig finansierte tjenester og velferdsordninger er ulike. I noen land vil for eksempel tilgang på helsehjelp være avhengig av inntekt i større grad enn i Norge, med offentlig finansiert helsetilbud.

Eurostat har utviklet en indikator som fanger opp flere levekårsfaktorer. Denne kalles AROPE og måler risiko for fattigdom og sosial ekskludering. Indikatoren består av tre ulike delindikatorer, og ser på andelen av befolkningen som tilhører en husholdning med i) lavinntekt, målt med EU-60, ii) lav arbeidsintensitet (voksne i husholdningen har arbeidet mindre enn 20 prosent av sitt totale arbeidspotensial i løpet av det siste året), og/eller iii) materielle mangler (ni ulike elementer). Indikatoren fanger dermed både den konvensjonelle tilnærmingen til fattigdom ved å inkludere de som bor i husholdninger med lavinntekt, men også de som står i fare for å bli sosialt ekskludert og mer indirekte utslag av fattigdom.

Figur 7. Risiko for fattigdom og sosial ekskludering i Norge, etter kjønn. Prosent



Kilde: EUROSTAT (EU-SILC)

Utviklingen over tid ser annerledes ut sammenliknet med lavinntektsmålet alene, og bidrar til å nyansere bildet av den negative utviklingen i Norge. Risiko for fattigdom og sosial ekskludering er redusert sammenliknet med 2005, men etter en lengre periode med nedgang ser vi nå en økning (figur 7). Fra 2012 til 2013 økte andelen med 0,4 prosent. Unge voksne, arbeidsledige og personer med lav utdanning har høyere risiko for fattigdom og sosial ekskludering sammenliknet med resten av befolkningen. Dette gjelder både i Norge og i Europa for øvrig. Kvinner har høyere risiko enn menn. Denne forskjellen ser vi også i Norge, men forskjellen har blitt mindre i perioden 2005 til 2013. Mens forskjellen i 2008 var på 3,7 prosentpoeng er forskjellen nå redusert til 1,5 prosentpoeng.

Sammenliknet med resten av Europa har den norske befolkningen mindre økonomiske utfordringer. Andelen under lavinntektsgrensen er lav i Norge og tilknytningen til arbeidslivet er høy. Samtidig mangler nordmenn i liten grad materielle goder på grunn av dårlig råd (Sandvik 2015). De andre nordiske landene har også lave andeler av befolkningen med risiko for fattigdom og sosial eksklusjon sammenliknet med andre europeiske land. Landene med høyest andel i 2013 var Hellas, Romania, Serbia og Bulgaria.

Konsekvenser for NAV

Nedgangen i oljesektoren vil føre til at svekkelsen på arbeidsmarkedet vil forsterkes ytterligere. Med fortsatt høy innvandring vil dette trolig føre til økt press på ulike deler av velferdsapparatet på sikt. Andelen med lavinntekt blant ungdom, unge voksne og innvandrere, vil øke ytterligere. Barn i innvandrerfamilier vil fortsatt utgjøre en stadig større andel av lavinnteksgruppen, men antallet barn som lever i lavinntektsfamilier vil trolig også øke i familier med norsk bakgrunn. Blant ungdomsgruppene er det mange med svake kvalifikasjoner og helseproblemer, særlig på grunn av psykiske lidelser. Utfordringene vil være å sørge for at den enkelte i størst mulig grad sikres arbeid gjennom egnede arbeidsrettede tjenester. Samtidig bør NAV jobbe langsiktig for at barn og ungdom får en best mulig oppvekst og utdanning. Dette vil kreve at enkeltpersoner og familier med

levetårutfordringer gis nødvendig samordnet bistand fra NAV og andre hjelpeinstanser.

Arbeid gir den enkelte økonomisk selvstendighet og er samtidig den viktigste arenaen for sosial inkludering. Det er gjennomført en rekke evalueringer som viser at tiltaksbruk i det ordinære arbeidsmarkedet framfor i skjermet sektor gir mer effektiv overgang til arbeid (NOU 2012: 6), og det iverksettes nå endringer i rammeverket for de arbeidsrettede tiltakene, med sikte på at tiltaksaktiviteten hos ordinære arbeidsgivere styrkes. Det er også behov for å utvikle kvalifiseringstiltakene som gir deltakerne formalkompetanse, slik regjeringen nå legger opp til i den såkalte «ungdomspakken».

Det er store regionale forskjeller i andelen med lavinntekt, med stor konsentrasjon i byer i Østlandsområdet og til dels sterk konsentrasjon i enkelte bydeler i Oslo. En viktig årsak til denne utviklingen er en høy andel innvandrerfamilier i disse områdene. Dette gjør at organisering og samordning av de statlige og kommunale oppfølgingstjenestene mot lavinnteksgruppene kan bli utfordrende i de aktuelle NAV-kontorene. Sett i lys av den økte tilstrømmingen av flyktninger og at lavinntektsutfordringene og behovet for sosialhjelp varierer mellom ulike innvandrergrupper, vil utvikling av et differensiert tjenestetilbud overfor disse gruppene bli viktig i årene framover. Innvandrere som mangler grunnleggende elementær skolegang fra hjemlandet og nødvendige norskkunnskaper vil ikke kunne nyttiggjøre seg arbeidsrettede tiltak fra NAV. Dette viser erfaringene fra NAV-kontorene i forbindelse med gjennomføring av ulike arbeidsrettede tiltak for innvandrere (se også Friberg og Elgvin 2014). Disse gruppene vil ha behov for tilpassede undervisningstilbud innenfor grunnskolen kombinert med språkoplæring før arbeidsrettede tilbud i NAVs regi blir iverksatt. NAV bør i samarbeid med kommune/undervisningsmyndigheter etablere samarbeidsmodeller for å få belyst disse problemene og utforme egnede kvalifiseringsløp.

Referanser

Arbeids- og velferdsdirektoratet (2014) *Omverdensanalyse 2014. Utvikling, trender og konsekvenser*

frem til 2015. NAV-rapport 2014:2. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Bhuller, Mandeep og Eirik Eylands Brandsås (2013). *Fattigdomsdynamikk blant innvandrere: en empirisk analyse for perioden 1993–2011*. Rapporter 40/2013. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

Bratsberg, Bernt og Oddbjørn Raaum (2013) «Migrasjonsstrømmenes påvirkning på lønns- og arbeidsvilkår». *Samfunnsøkonomen* 3/2013, 18–29.

De Ridder, Karin A. A., Kristine Pape, Koenraad Cuypers, Roar Johnsen, Turid Linga Holmen, Steinar Westin og Johan Håkon Bjørngaard (2013) «High school dropout and long-term sickness and disability in young adulthood: a prospective propensity score stratified cohort study». *BMC Public Health*, 13, 941.

Dølvik, Jon Erik, Tone Fløtten, Jon M. Hippe og Bård Jordfall (2014) *Den nordiske modellen mot 2030. Et nytt kapittel?* Fafo-rapport 2014:46. Oslo: Fafo.

Epland, Jon og Mads Ivar Kirkeberg (2015) *Utvikling i vedvarende lavinntekt. Flere økonomisk utsatte barn* Artikkel publisert 5.februar 2015. Tilgjengelig fra: <http://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/flere-okonomisk-utsatte-barn> (hentet 2.desember 2015). Oslo: Statistisk sentralbyrå.

Friberg, Jon Horgen og Olav Elgvin (2014) *Når aktivering blir ydmykelse. En studie av møtet mellom somaliske innvandrere og NAV*. Fafo-rapport 2014:43. Oslo: Fafo.

Grødem, Anne Skevik, Roy A. Nielsen og Anne Hege Strand (2014) *Unge mottakere av helserelaterte ytelser. Fordelingen mellom offentlig og familiebasert forsørgelse av unge NEET*. Fafo-rapport 2014: 37. Oslo: Fafo.

Kaur, Ranjit (2013) *Økonomi og levekår for ulike lavinntektsgrupper 2013*. Rapporter 32/2013. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

Langeland, Stein, Therese Dokken og Anders Barstad

(2016) *Fattigdom og levekår i Norge: tilstand og utviklingstrekk – 2015*. NAV-rapport 2016:1. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Langeland, Stein, Eva Herud og Sille Ohrem (2014) *Fattigdom og levekår i Norge – Status 2013*. NAV-rapport 2014:1. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

NOU (2009:10) *Fordelingsutvalget*. Oslo: Departementenes servicesenter. Informasjonsforvaltning.

NOU (2012:6) *Arbeidsrettede tiltak*. Oslo: Arbeidsdepartementet.

OECD (2011) «An overview of growing income inequalities in OECD countries: Main findings», i: *Divided we stand. Why inequalities keep rising*. Paris: OECD.

OECD (2016) Poverty rate (indicator). Data fra OECD Social and Welfare Statistics doi: 10.1787/0fe1315d-en (hentet 2.februar 2016). Paris: Organisation for Economic Co-operation and development.

Regjeringsplattformen (2013) «Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet», Sundvollen, 7.oktober 2013. Tilgjengelig fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/a93b067d9b604c5a82bd3b5590096f74/plattform.pdf> (lest 30.november 2015).

Sandvik, Lene (2015) *Risiko for fattigdom og sosial eksklusjon –EU-SILC. Fortsatt få fattige og sosialt ekskluderte i Norge*. Artikkel publisert 8.april 2015. <http://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/fortsatt-fa-fattige-og-sosialt-ekskluderte-i-norge> (lest 7.mai 2015). Oslo: Statistisk sentralbyrå.

SSB (2013) *Innvandrere og norskfødte med innvandrereforeldre, 1. januar 2013*. Nettartikkel publisert 25.april 2013. Tilgjengelig fra <https://www.ssb.no/befolkning/statistikker/innvbe/aar/2013-04-25> (lest 9. februar 2016). Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

SSB (2014) Inntekts- og formuesstatistikk for hus-

holdninger, 2013. Tilgjengelig fra <http://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/statistikker/ifhus/aar/2014-12-17> (lest 20. januar 2016). Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

SSB (2015a) Inntekts- og formuesundersøkelsen for husholdninger (1986–2003) Tabell 10 307: Inntektsstatistikk for husholdninger (2004–). Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

SSB (2015b) *Gjennomstrømning i videregående opplæring, 2009–2014*. Nettartikkel publisert 4.juni 2015. Tilgjengelig fra <http://www.ssb.no/vgogjen> (lest 8. september 2015). Oslo: Statistisk sentralbyrå

SSB (2015c, d) Statistikkbanken. c: Tabell 10 503 (Personer i husholdninger med årlig inntekt etter skatt per forbruksenhet, under ulike avstander til medianinntekten – lest 29. september 2015), d: Tabell 09 679 (Personer med lavinntekt, etter gruppe og alder – lest 29.september 2015). Tilgjengelig fra <https://www.ssb.no/statistikkbanken>. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

Verdensbanken (2016) Temaside om fattigdom. Tilgjengelig fra <http://data.worldbank.org/topic/poverty> (lest 2. februar 2016). Washington D.C.: The World Bank.