

Hvem er fattige – og hvordan få dem ut av fattigdommen?

Av Tone Fløtten

Fattige må tilføres «noe» fra fellesskapet, men vi kan ikke tilføre alle det samme og dermed tro at problemene løses. For å komme i arbeid trenger noen behandling for psykiske problemer eller rusmisbruk, andre trenger gratis barnetilsyn. For atter andre er løsningen arbeidstrening eller utdanning, språktrening eller hjelp til å bygge opp selvfølelsen. Utfordringen ligger i å holde fast ved denne innsikten og ikke falle ned på enkle, kortsiktige løsninger, skriver Fafo-forsker Tone Fløtten. I tillegg til å analysere fattigdomsproblemet, lanserer hun fem måter å gripe problemene an på.

De siste par-tre årene har både mediernes og politikernes interesse for den norske fattigdommen økt kraftig. Mens ordet fattigdom verken er å finne i Velferdsmeldinga fra midten av 1990-tallet eller i Utjammingsmeldinga fra 1999, seilte fattigdom opp som det store velferdspolitiske tema i høstens valgkamp. Arbeiderpartiet har etter valget tatt selvkritikk på at de ikke tok «Forskjells-Norge» tilstrekkelig på alvor og i dag kappes de politiske partiene om å komme med gode forslag til fattigdomsbekjempende tiltak. Så langt burde alt være vel. Til tross for økt oppmerksomhet er imidlertid usikkerheten stor om hva fattigdom egentlig er. Hva er det vi skal bli kvitt og hvordan skal dette best gjøres? Før vi kan

bekjempe fattigdommen må vi ha klart for oss hvilke levekårsmessige mangler vi mener det er det offentliges oppgave å gjøre noe med, så må vi utforme tiltak som er effektive i forhold til å bøte på disse manglene.

Fattigdom og pengemangel

Fattigdom forbindes først og fremst med den 3. verden og ekstrem materiell nød. Vi tenker på sult og sykdom, husløshet og håpløshet; en virkelighet fjernt fra den norske. Sett i dette perspektivet har vi ikke fattigdomsproblemer å snakke om heller. Flertallet av befolkningen er i inntekts-givende arbeid, og de som er utenfor arbeidslivet har som regel rett til inntekts-overføringer fra det offentlige.



– Det er ikke gitt at alle har, eller like viktig, ser at de har, et valg mellom arbeid og trygd, skriver forsker ved Fafo, Tone Fløtten. Foto: Fafo

Til tross for nesten totalt fravær av synlig materiell nød – en liten gruppe bostedsløse og en del rusmisbrukere er vel unntaket fra denne regelen – snakker vi likevel om fattigdom også i Norge. Problemet er bare at det er så stor uenighet om hva fattigdom er, så lenge maten, huset og klærne er der. Vi godtar at fattigdom må forstås som et relativt fenomen – det handler om hvordan man har det i forhold til andre i samme samfunn. Men hva skal den fattige mangle, og hvor stor kan mangelen være før fattigdom oppstår?

I slutten av oktober uttalte statssekretær Osmund Kaldheim fra Sosialdepartementet at tiden er inne for å redefinere fattigdomsbegrepet.¹ Dette selv om det aldri har vært noen offisiell fattigdomsdefinisjon i Norge, og selv om det kun er få måneder siden begrepet for første gang i nyere tid ble brukt i et politisk dokument fra en regjering.² Statssekretærens bekymring var at den definisjonen Arbeiderpartiet hadde lagt til grunn ikke fanget opp den faktiske fattigdommen. La oss derfor se nærmere på dette fattigdomsbegrepet.

Både Arbeiderpartiregjerings langtidsprogram 2002-2005, og den første Bondevik-regjeringens Utjamningsmelding, tok utgangspunkt i den desidert mest utbredte definisjonen av fattigdom i den rike del av verden.³ Denne definisjonen sier at «den delen av befolkningen som har lavere disponibel inntekt enn halvparten av gjennomsnittet eller medianen i inntektsfordelingen er fattige». For å forstå bakgrunnen for definisjonen må vi gå tilbake til Storbritannia på 1960- og 70-tallet. Bekymringen var stor for de betydelige velstandsforskjellene i den britiske befolkningen. Samtidig innså man at det å definere fattigdom som mangel på ressurser til å opprettholde et eksistensminimum ikke var relevant for datidens sosiale situasjon. Det virket mer relevant å ta utgangspunkt i enkeltmenneskenes mulighet til samfunnsdeltakelse. Fokuset ble derfor rettet mot hvilke ressurser som var nødvendige for å sikre at folk kunne delta i samfunnets aktiviteter og opprettholde den levestandard som var vanlig.⁴ For å omgå problemet med å definere en gjengs levestandard og et gjengs aktivitetsnivå, ble lav inntekt brukt som en indikator på fattigdom. Resonnementet som ligger til grunn for «50% av median»-definisjonen, er altså at de som har mye lavere inntekt enn det som er vanlig i samfunnet sannsynligvis ikke har ressurser til å opprettholde en god levestandard og delta i samfunnet.

«Hvor lenge skal inntekten ha vært lav før fattigdom inntreffer?»

Penger sier ikke alt...

Ulempene med å definere fattigdom på denne måten er mange. For det første kan det settes spørsmålstegn ved de inntektsopplysningene vi tar utgangspunkt i. Vi må basere oss på inntektsundersøkelser eller skattestatistikk. Det betyr for eksempel at nullskatteyttere med høy levestandard kan komme med. Vi har heller ikke informasjon om uregistrerte inntekter. For det andre må vi ta hensyn til stordriftsfordelene i en familie. Hvor stor vekt som legges på disse vil påvirke både fattigdomsandelen og hvilke grupper som synes særlig utsatt for fattigdom. Hvis vi bare fokuserer på inntekt får vi for det tredje ikke med oss betydningen av formue. For det fjerde kan kanskje enkelte frivillig velge å leve med lav inntekt. Er det i tilfelle rimelig å definere disse som fattige? Hva skal vi for eksempel gjøre med studenter eller selvstendig næringsdrivende som er i en oppstartfase? Eller folk som prioriterer fritid framfor forbruk? For det femte må vi ta stilling til hvor lenge inntekten skal ha vært lav før fattigdom inntreffer. Dette er et viktig moment fordi det nettopp er den kroniske fattigdommen som er vår største bekymring. Det siste, og kanskje viktigste ankepunktet er at selv om levestandarden i et samfunn heves betraktelig vil det ut fra en fattigdomsdefinisjon av denne typen fremdeles finnes fattige, så fremt selve inntektsfordelingen i samfunnet er den samme. Likeledes kan

i teorien to land, med høyst ulik levestandard, ende opp med samme andel fattige. Siden poenget med en fattigdomsdefinisjon er å skille ut den delen av befolkningen vi mener det er grunn til å bekymre seg for, kan inntektsfattigdomsdefinisjonen av disse årsaker lett miste legitimitet.

... men det sier en god del

Samtidig har innteksdefinisjonen klare fordeler. Ved siden av at inntekt i de fleste tilfeller sier ganske mye om hva slags materielle kår man har, er denne definisjonstypen klart mest utbredt i den vestlige verden i dag. Dermed er internasjonale sammenlikninger mulig. Dessuten er dette fattigdomsmålet lettfattelig. Alle forstår hva lav inntekt er, og alle kan forestille seg hva det å mangle penger betyr for ens levestandard og livskvalitet. Det er videre enkelt å skaffe til veie data siden både Norge og de fleste andre land har en eller annen form for regelmessig inntektsrapportering. Endelig kan fattigdomsproblemet ses som uttrykk for at en del mennesker ikke får tilgang til sin rettmessige del av samfunnets ressurser. Det handler om rettferdig fordeling og at alle har krav på sin «del av kaka». Retten til en gitt inntekt danner forutsetning for deltagelse i samfunnet.

Kan man selv bestemme om man er fattig?

For å ha noe å relatere innteksdefinisjonen til, kan det være nyttig å se på noen andre fattigdomsdefinisjoner. Et alternativ

er å studere konkret forbruk eller faktiske levekår. Personer med forbruk eller levekår under et gitt nivå defineres som fattige. Vi kommer imidlertid heller ikke her unna problemene med å bestemme hvilke forbruksartikler eller levekårssteder som skal telle med, og hvor store manglene skal være før fattigdom inntreffer. Et annet alternativ er å la folk selv bestemme om de er fattige eller ikke. I tilfelle må vi godta at egendefinert fattigdom langt fra bestandig stemmer overens med de forskerdefinerte fattigdomsmålene. En tredje mulighet er å ta utgangspunkt i offentlige stønader. Vi kan for eksempel si at de som mottar sosialhjelp er fattige. Problemet da er at ikke alle med svært lav inntekt vil være å finne blant sosialhjelpsklientene. For å møte dette problemet kunne vi si at minstepensjon eller sosialhjelpssatser skal utgjøre en fattigdomsgrense, men det gir oss nye problemer. Det ene er om samme inntektsnivå kan fungere som en fattigdomsgrense for personer i ulike livsfaser og aldre. Det andre er at det er lett å «eliminere» fattigdommen ved et enkelt administrativt grep, simpelthen ved å senke minstepensjon eller sosialhjelpsnorm slik at de med inntekt lavere enn disse grensene havner over dem i stedet for under.⁵

En eller flere fattigdomsdefinisjoner?

Denne gjennomgangen burde gjøre det klart at det å finne objektive eller sanne fattigdomsdefinisjoner langt fra er enkelt. De fleste er vel også enige i at slike objektive definisjoner ikke finnes. Hva vi legger

i begrepet vil alltid være preget av våre oppfatninger om hva som er rettferdig, våre normer om hva slags liv folk skal kunne leve, og våre synspunkter på hvilke «mangler» det er fellesskapets oppgave å bekymre seg over. Siden vi lever i samfunn der tilgang til økonomiske ressurser har så stor betydning for hvordan vi har det, og for hvordan vi oppfatter livene våre, er det ikke uventet at inntektsdefinisjonene har fått forrang. Det er likevel ikke gitt at denne gir tilstrekkelig informasjon om fattigdom i Norge. Tvert imot kan det hevdes at det å velge ett bestemt fattigdomsbegrep ville innebære at vi også ville få en endimensjonal og snever forståelse av fenomenet. For å kunne danne oss et helhetlig og realistisk bilde av fattigdomsproblemet er det etter mitt syn helt nødvendig å studere fenomenet ut fra flere dimensjoner.

Hvem er inntektsfattige?

Hvis inntektsdefinisjonen legges til grunn for fattigdomsberegningen,⁶ var om lag seks prosent av den norske befolkning fattige på slutten av 1990-tallet.⁷ Skreller vi vekk studenter og personer som er inne til førstegangstjeneste reduseres fattigdomstallet til drøyt fire prosent. Dette er et meget lavt tall i internasjonal sammenheng, og det er heller ikke slik at det har vært noen sterk økning i fattigdommen her i landet de siste tiårene. Noen svingninger har det riktignok vært, men de er

små og bildet er i langt større grad preget av stabilitet enn av endring.

Det er heller ikke slik at de drøyt fire prosentene inntektsfattige er å finne i en klart avgrenset gruppe. Noen er å finne blant de eldre, noen blant de yngre. Noen har høy utdanning, noen har lav, noen har familie, noen bor alene osv. Ved første øyekast ser derfor inntektsfattigdom ut til å være forholdsvis «demokratisk» spredt i befolkningen. Enkle analyser viser at vi særlig finner fattigdom blant de arbeidsløse, blant aleneboende unge og blant etniske minoriteter. Dessuten finner vi en god del fattige blant eldre over 67 år,⁸ blant personer med lav utdanning, blant unge generelt, blant selvstendig næringsdrivende, hjemmearbeidende og enslige forsørgere.⁹ Mer nyanserte analyser viser at noen faktorer har sterkere betydning enn andre for fattigdomsrisiko. Konklusjonene her blir at unge, personer med lav utdanning, etniske minoriteter, personer som er arbeidsløse eller utenfor arbeidsstyrken og personer som ikke lever sammen med partner har høyere sannsynlighet enn

«Fire prosent er et meget lavt tall i internasjonal sammenheng»

andre for å være inntektsfattige. I motsetning til hva man kan få inntrykk av når man leser avisopplagene om barnefattigdom er

ikke småbarnsfamilier overrepresentert blant de fattige. Dette betyr ikke at det ikke finnes inntektsfattige småbarnsfamilier og at ikke det er mange gode grunner til å vie disse familiene spesiell oppmerksomhet. Det betyr bare at små-

barnsfamilier som gruppe ikke har spesielt stor fattigdomsrisiko.

Fattigdom basert på andre mangler enn inntekt

Definerer vi fattigdom etter andre kriterier vil fattigdomstallene variere. Ett alternativ

er å ta utgangspunkt i

folks egen opplevelse

av sin økonomiske

situasjon. De som opp-

gir at de har store pro-

blemer med sin daglige

økonomi utgjør en

langt større andel av befolkningen enn de fire prosentene inntektsfattige. Til og med

de som bor i hushold som har mottatt

sosialhjelp siste år utgjør mer enn fire

prosent. Et annet alternativ er å se på folks

faktiske levestandard. Bor de romslig

i boliger med WC og bad, eller bor de

trangt i boliger med dårlig standard?

Kalkulerer vi en form for «husfattigdom»

vil vi finne at andelen husfattige er langt

lavere enn andelen inntektsfattige. En

tredje mulighet er å ta utgangspunkt i hva

slags materiell levestandard folk har, som

for eksempel om de har vaskemaskin,

fryser, telefon eller bil. Hvilke forbruks-

goder vi inkluderer, og hvor vi setter

grensa for «forbruksfattigdom» påvirker

fattigdomstallet.

Ulike grupper har ulike fattigdomsproblemer

Det er ikke sikkert at jakten på det eksakte

fattigdomstallet er den mest fornuftige

aktivitet i kampen mot fattigdom. Vi kan

kanskje heller se på om det er de samme

gruppene som rammes uansett definisjon.

Det er det ikke. Fattigdommen i ulike

aldersgrupper vil for eksempel variere

kraftig avhengig av hva slags fattigdoms-

mål som benyttes. Lager vi en inntekts-

fattigdomsgrense som forutsetter små

stordriftsfordeler i

familien vil langt flere

eldre bli definert som

fattige enn hvis vi lager

en grense som forutset-

ter store. Enslige for-

sørgere er en annen

gruppe som stiller ulikt avhengig av hva

slags fattigdomsmål som velges. De har

ikke spesielt stor risiko for å havne blant

de inntektsfattige når vi kontrollerer for

andre forhold, mens de har større risiko

både for å ha økonomiske problemer og

for å være sosialhjelpsmottakere. Samme

mønster finner vi for folk som oppgir at

de har dårlig helse. Det å endre

fattigdomsdefinisjon påvirker altså ikke

bare hvor omfattende fattigdomsproble-

met ser ut til å være, det har også betyd-

ning for hvilke grupper som vil synes

særlig utsatt. Sagt på en annen måte:

Fattigdom arter seg ikke nødvendigvis på

samme måte for alle. Kanskje vi snakker

om flere fattigdomsfenomener og hvordan

kan vi da løse problemene?

Velferdsstat og arbeidslinje

Hvis vi ser bort fra at fattigdom kan ses

som mangel på rettferdig fordeling, er

bekymringene rundt fattigdom knyttet til

om det å ha lite penger fører til uaksep-

«Fattigdom arter seg ikke nødvendigvis på samme måte for alle»



For noen har fattigdom sitt utspring i rusproblemer eller psykiske lidelser.

tabelt dårlige levekår på andre områder i livet. Er det slik at de som har betydelig lavere inntekter enn resten av oss har uakseptabelt dårlige materielle levekår, og er det slik at mangel på penger har negativ betydning for eksempel for helse eller sosial inklusjon?

I norsk sammenheng har to politiske virkemidler vært hovedpilarene i kampen

mot fattigdom: arbeid til alle og universelle, generøse trygdeytelser. Mens mange land satser på målrettede tiltak for å nå særskilt utsatte grupper, har de nordiske landene utviklet generelle velferdsordninger som skal utjevne forskjeller og løfte alles levestandard. Både aktiv sysselsettingspolitikk og universelle velferdsordninger har medvirket til at Norge har en av de jevneste inntektsfordelingene og

laveste fattigdomsandelene i verden. Internasjonale sammenlikninger av fattigdomsandeler før og etter offentlige overføringer viser hvordan disse overføringene dramatisk kan redusere fattigdomstallene.¹⁰

Et sentralt spørsmål er om videreføring av denne politikken er løsningen på dagens fattigdomsproblemer. Noen mener at økning i offentlige stønader er nødvendig for å sikre dagens inntektsfattige et verdig liv, mens andre mener at stønadsmottakere har bedre inntekter enn mange andre og at pengestyring er problemet. Noen mener vi må fjerne oss fra universalismen og utvikle målrettede tiltak, andre sverger til arbeidslinja og mener løsningen ligger i å få flere av de fattige over i inntektsgivende arbeid.

Økte stønader

Hvor bringer det oss å heve nivået på offentlige stønader, enten ved å heve enkeltsatser eller ved å innføre en minstelønn som nå er foreslått? Kan vi forvente at økningen vil være så stor at det virkelig monner? I 1998 var fattigdomsgrensa på om lag 85.000 kroner for en enslig person. Den foreslåtte minstelønnen på 100.000 kroner vil altså heve den inntektsfattiges inntekt med minst 15.000 kroner, avhengig av hvor langt under fattigdomsgrensa vedkommende befinner seg. Dette vil gi et løft ut av inntektsfattigdom og det

vil nok være mulig å bedre den materielle levestandarden, men inntektsøkningen vil for mange være liten. Og uansett gjenstår en del andre problemer:

For det første mottar ikke alle inntektsfattige offentlige stønader. I motsetning til hva man kunne få inntrykk av i årets valgkamp, er det for eksempel bare en del av husholdningene som mottar sosialhjelp som også havner under en inntektsfattigdomsgrense.¹¹ Mottakere av andre trygdeytelser har heller ikke systematisk inntekter under en inntektsfattigdomsgrense, blant annet fordi mange bor sammen med personer som er i arbeid. Vi kan altså ikke gå til en enkelt trygdeytelse, heve denne og dermed ha fjernet fattigdomsproblemet.

Et annet problem med å fokusere utelukkende på økning av offentlige ytelser, er at det å tilføre husholdninger mer penger ikke fjerner årsakene til at folk er fattige. For noen har fattigdommen sitt utspring i problemer som rusmisbruk eller psykiske lidelser. For andre bunner fattigdommen i at man ikke finner en jobb. Dette kan skyldes både feil eller manglende kompetanse, eller ulike former for «diskriminering», enten det nå er fordi man tilhører en etnisk minoritet eller fordi man har en eller annen form for funksjonshemming som begrenser ens muligheter. Det å øke velferdsytelser gjør ikke nødvendigvis noe

«Å tilføre husholdninger mer penger fjerner ikke årsakene til at folk er fattige»

med disse problemene, og det er dermed ikke gitt at for eksempel problemer med sosial inklusjon fjernes om inntekten økes via offentlige overføringer.

Et tredje problem er at det er grenser for hvor mye ytelsene for personer utenfor arbeidslivet kan økes uten at dette påvirker den enkeltes incentiv til å jobbe. Dette gjelder både for dem som mottar ytelsene og for dem som er i arbeid, men som har inntekter ganske nær nivået på offentlige ytelser. Blir de sosiale ytelsene for høye vil dette skape problemer i forhold til lavtlønnede.

For det fjerde kan en del fattige ha mangler som det er svært dyrt å bøte på. For boligløse vil for eksempel 10–20.000 kroner ekstra ha liten effekt, samtidig er det grenser for hvor mye samfunnet har råd til å la trygdeytelsene øke.

Arbeid for alle

Arbeidslinja står sterkt i norsk velferds-politikk og er det foretrukne virkemiddel for å få folk ut av fattigdom. Arbeid gir inntekt og arbeidslivet er en viktig arena for sosial inklusjon. Problemet er bare at mange års arbeidslinjepolitikk ikke har lyktes med å få «alle i arbeid». Deler av befolkningen er utenfor arbeidslivet og mange av disse er også å finne blant de fattige. Dette gjelder både etniske minoriteter, unge med lav utdanning, personer med ulike former for psykiske eller fysiske funksjonshemninger, personer med rusproblemer osv. Kan vi

ha ambisjoner om at alle skal kunne forsørge seg selv gjennom inntektsgivende arbeid?

Fattige må tilføres «noe» fra fellesskapet, men vi kan ikke tilføre alle det samme og dermed regne med at problemene løses. For å kunne komme i arbeid vil det for noen være snakk om å tilføre behandling for psykiske problemer eller rusmiddelbruk, andre trenger gratis barnetilsyn. For atter andre er løsningen arbeidstrening eller utdanning, språktrening eller hjelpemidler som gjør det mulig å være i jobb selv om man er funksjonshemmet. For noen vil det dessuten være snakk om hjelp til å bygge opp selvfølelse og tro på at man kan bidra med noe i arbeidslivet. Det er ikke gitt at alle har, eller like viktig, ser at de har, et valg mellom arbeid og trygd.

Det å inkludere flere i arbeidslivet stiller også krav til arbeidsgivere. Personer med begrensninger i forhold til dagens effektivitetskrav må få innpass. Hvis målsetningen er at alle som kan arbeide faktisk skal komme i jobb, kan ikke arbeidsgivere fritas fra sin del av ansvaret for å lage et levelig arbeidsliv. Til en viss grad kan det offentlige påvirke arbeidsgiveres atferd gjennom ulike former for subsidier og økonomiske stimulanser, men en del av kostnadene, både økonomiske og sosiale, vil uansett hvile på arbeidsgiverne. Et viktig spørsmål er derfor om arbeidsgivere kan og vil ta et økt ansvar for å realisere arbeidslinjepolitikken og på den måten bidra til redusert fattigdom.

Kan vi bli kvitt fattigdommen?

Det er ikke realistisk å tro at alle kan bli selvforsørget via eget arbeid. I prinsippet er det likevel mulig å bli kvitt inntektsfattigdommen. Men å løfte folk over en definert inntektsgrense er verken det dyreste eller den største utfordringen. Da er det langt mer krevende å sørge for at alle har bolig, rimelig materiell levestandard og at de er integrert i samfunnet. Og vi vil kontinuerlig støtte på spørsmålet om hva som skal være det offentliges oppgave og hva folk skal sørge for selv.

At vi har fått en offentlig fattigdomsdebatt er derfor positivt. Vi trenger diskusjoner om hva og hvem vi skal bekymre oss for og det er et stort behov for at mange ulike løsningsforslag kastes fram. La meg derfor avslutte med å antyde noen alternativer som kan være mulige veier å gå.

1) Vi må bestemme oss for hva vi mener med fattigdom

Det er mange gode formål i velferdspolitikken. Det er ikke engang gitt at vi ønsker å sette fattigdomsbekjempelse som øverste prioritet. I den grad det skal ha noen mening å snakke om fattigdom, i den grad det skal være mulig å vurdere utviklingen over tid og i den grad det skal være mulig å vurdere tiltakenes suksess og effektivitet i ettertid, må vi imidlertid bestemme oss for hvilke mangler vi vil

gjøre noe med, og hva vårt mål for fattigdomsreduksjon skal være. Uansett hvor komplisert fattigdomsbegrepet er, kommer vi ikke utenom behovet for å definere det.

«Fattigdom som rammer barn er av flere grunner uakseptabelt»

Vi må ta stilling til hva vi ønsker å bli kvitt, for uten denne presiseringen blir debatten lett meningsløs. Er målet at alle sosialklienter skal få høyere stønader?

Er målet at alle arbeidsføre innvandrere skal komme i jobb? Er målet at alle barnefamilier skal ha inntekt over en inntektsfattigdomsgrense eller at alle minstepensjonister skal ha god råd? Trolig er det mest fornuftig å ha flere fattigdomsmål, og å knytte klare målsettinger til hver av disse. En slik målsetting kan for eksempel være at bostedsløsheten skal være utryddet i løpet av tre år, en annen kan være at inntektsfattigdommen blant etniske minoriteter skal halveres i løpet av samme periode. Britenes «Social Exclusion Unit», kan fungere som inspirasjon i en slik presisering av mål for fattigdomsreduksjon. Denne enheten ble opprettet for å styrke regjeringens satsning på å fjerne fattigdom og sosial eksklusjon. Her vurderes utviklingen på de områder som pekes ut som særlig viktige av regjeringen og den bidrar, parallelt med uavhengige forskningsinstitutter, med å måle effektiviteten til myndighetenes politikk.

2) Fattige barn må få førsteprioritet

Når avgjørelsen om hva vi skal bekjempe er tatt, må skippertak kombineres med langsiktig politikk. Fattigdomsproblemet kan ikke løses i løpet av noen måneder. Man må jobbe både med tiltak som letter situasjonen for de som er fattige her og nå og tiltak som hindrer fattigdom på sikt. I det kortsiktige arbeidet betyr dette at noen grupper må prioriteres særskilt. Selv om småbarnsfamilier ikke har spesielt stor fattigdomsrisiko, er det naturlig at oppmerksomheten rettes akkurat mot denne gruppa. Fattigdom som rammer barn er av flere grunner uakseptabelt. Noen barn får en svært dårlig start på livet og dette strider mot prinsipper om sjanselighet. Vi frykter også at det å vokse opp i fattigdom kan føre til reproduksjon av fattigdommen. Dessuten er fattigdom blant barn en trussel mot framtidens velferdssamfunn; vi er avhengig av at flest mulig av morgendagens arbeidstakere har muligheter til å få realisert sine talenter og utvikle seg til produktive borgere. Her kan vi med andre ord ikke vente til arbeidslinja har virket og de fattige barnas foreldre er i jobb og/eller inkludert i samfunnet.

Å lindre konsekvensene av å vokse opp i økonomisk og sosialt marginaliserte familier vil kreve ulike tiltak for ulike grupper av barn. I tillegg til å sørge for at grunnleggende materielle behov er tilfredsstillt, må vi sørge for at alle barn har mulighet til å være inkludert i vanlige aktiviteter. Aktuelle tiltak er fjerning av alle former for egenandeler i skole-

sammenheng; å vurdere om fritidsaktiviteter kan gjøres kostnadsfrie, enten for alle barn eller som særskilte bidrag til korps, korps, idrettsforeninger, ungdomsklubber osv., slik at de for eksempel kan tilby kostnadsfrie medlemskap, gratis utstyr osv. til de som trenger det. Videre må det iverksettes særskilte tiltak for integrering av barn fra etniske minoritetsgrupper. Gratis barnehager kan være ett alternativ for å sikre at barna kommer i kontakt med andre barn og at de lærer norsk, noe som er avgjørende for integrering senere i livet.

3) Ungdom og personer fra etniske minoritetsgrupper må få jobb

Folk uten jobb er kjernen i fattigdomsgruppa. Her er risikoen for inntektsfattigdom og/eller økonomiske problemer særlig stor. I første omgang må vi konsentrere oss om unge og personer fra etniske minoritetsgrupper, i sistnevnte gruppe er andelen inntektsfattige nær tre ganger så høy som blant etniske nordmenn. Målet er å få flest mulig selvforørget gjennom inntektsgivende arbeid, og vi må spørre oss hvorfor mange unge og mange med minoritetsbakgrunn ikke har en stabil yrkestilknytning. Skyldes det feil kompetanse må dette rettes på; skyldes det at arbeidsgivere ikke vil ansette sosialklienter eller langtidsledige må de pålegges eller stimuleres til dette; skyldes det yrkeshemninger må arbeidsplasser tilrettelegges; skyldes det at ikke alle kan være like produktive må det åpnes for at arbeidsgivere pålegges eller stimuleres til å ansette disse, for eksempel gjennom

kombinasjon av lønns subsidier og kvoteordninger. Arbeidsmarkedsbedriftene må spille en viktig rolle her, og det må satses på yrkesrettet attføring.

4) Sikring av verdig levestandard for folk som ikke kommer i jobb

Det må utvikles rutiner som gjør det mulig å avklare raskere enn i dag om folk har mulighet til å komme i stabilt arbeid på forholdsvis kort sikt. Anses rehabilitering usannsynlig må folk ut av sosialhjelpa og over på varig trygd. Anses rehabilitering sannsynlig, om enn ikke på kort sikt, må det avklares hva som er nødvendig for å få folk i jobb. Samfunnet må forpliktes til å yte målrettet og individtilpasset hjelp, det være seg behandling for rusproblemer eller psykiske problemer, språkopplæring for etniske minoriteter eller arbeidstrening for ungdom og yrkeshemmede. Dette må skje innenfor rammene av en form for tidsavgrenset sosial trygd som etterprøves jevnlig, for eksempel årlig. Hensikten med å skille de som har rehabiliteringsmuligheter ut fra sosialhjelpa må være at folk kan ha en levelig inntekt i den perioden de trenger for å bli arbeidsdyktige. Det vil være mindre stigmatiserende og for klientene vil det være mulig å dreie oppmerksomhet fra evige økonomiproblemer til konstruktive tiltak for å bli selvforsørget. Fungerer tiltakene vil denne gruppa komme seg over i jobb, gjør den ikke det, må varig trygd vurderes etter en gitt periode.

5) Hvor stor skal den arbeidsfrie inntekten være?

I dag illustrerer diskusjonene rundt sosialhjelpa hvordan vår dårlige samvittighet for at noen har det dårlig kombineres med en klar formening om hvem som er verdig trengende. I prinsippet har vi problemer med at folk har lave inntekter, samtidig som de færreste godtar at for eksempel sosialklienter har inntekter på nivå med lavtlønnede. For de lavtlønnede oppleves dette som urettferdig og vi er redde for negative incentivvirkninger. Vi må derfor ta debatten om hvor grensene for vår omfordelingsvillighet skal gå, og både samfunn og politikerne må klare å stå for de valgene som tas. Denne debatten vil dessuten være en nødvendig del av diskusjonen om hvilke mangler vi mener det er samfunnets oppgave å bøte på.

Forslagene som skisseres kan selvfølgelig diskuteres, og mange flere må komme til. Det er åpenbart at vi trenger et bredt spekter av virkemidler for å løse et så sammensatt problem som fattigdomsproblemene. Samme virkemiddel vil ikke være effektivt for alle. Utfordringen ligger i å holde fast ved denne innsikten og ikke falle ned på enkle, kortsiktige løsninger. Relativt sett er fattigdomsproblemene i Norge små. De problemene som er må likevel løses, selv om dette kan være både komplisert og kostbart. Som et av verdens rikeste land har vi vel rett og slett ikke moralsk råd til noe annet.



¹ Aftenposten 29/10 2001

² Arbeiderpartiregjerings langtidsprogram for perioden 2002-2005

³ I Utjamningsmeldinga bruker man ikke selve begrepet fattigdom, men snakker om lavinntektsgrupper.

⁴ Se Peter Townsend's "Poverty in the United Kingdom" (1979).

⁵ Vi må dessuten se bort fra at det i Norge ikke er en nasjonal sosialhjelpsnorm som kan fungere som en slik grense.

⁶ Denne konkrete beregningen er basert på disponibel inntekt, og det er tatt høyde for stordriftsfordeler ved hjelp av den såkalte kvadratrotsskalaen, dvs. at husholdningens inntekt divideres med kvadratrotten av husholdsstørrelsen, slik at en familie på fire antas å trenge det dobbelte av inntekten til en enslig person for å opprettholde samme levestandard.

⁷ Analysene i denne artikkelen er basert på beregninger fra Statistisk sentralbyrås levekårsundersøkelser. Data i anonymisert form er stilt til disposisjon gjennom Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste. Forfatteren er ansvarlig for alle analyser og tolkninger.

⁸ Fattigdomsandelen blant eldre er svært følsom for hva slags ekvivalensskala som ligger til grunn for beregning av fattigdomsgrense. Velger vi en skala som gir en fattigdomsgrense over minstepensjonsnivå vil vi få mange fattige eldre.

⁹ Lavekårsundersøkelsene som disse tallene baserer seg på inneholder ikke opplysninger om bostedsløse, personer i institusjoner e.l., derfor er verken bostedsløse eller rusmiddelbrukere inkludert her, men det er all grunn til å tro at de ville falle meget dårlig ut i sammenlikning med resten av befolkningen.

¹⁰ Se for eksempel Katja Forssen's rapport "Child Poverty and Family Policy in OECD countries" (LIS 1998) der hun viser den betydning offentlige overføringer til barnefamilier har for omfanget av barnefattigdom.

¹¹ Dette henger både sammen med at en del mottar sosialhjelp bare i en akutt situasjon og at deres inntekt resten av året ikke er under fattigdomsgrensa, og med at en del av de som mottar sosialhjelp dermed får en samlet inntekt som er over denne grensa.