

**Protokoll fört vid enskild föredragning**

Social- och miljöavdelningen  
Socialvårdsbyrån, S1

Beslutande

Minister  
Carina Aaltonen

Föredragande

Avdelningschef  
Bengt Michelsson

Justerat

Omedelbart

.....

.....

---

Ärende/Dnr/Exp.

Beslut

---

**Nr 67**

Rapporten 2015:2

Ekonomisk utsatthet och social  
trygghet 2012.

**ÅLR 2014/4158**

Landskapsregeringen beslöt anteckna rapporten *Ekonomisk utsatthet och social trygghet 2012* till kännedom enligt **bilaga 1**.

---

## Ekonomisk utsatthet och social trygghet 2012



## De senaste rapporterna från ÅSUB

|        |  |
|--------|--|
| 2012:1 | Konjunkturläget våren 2012   |
| 2012:2 | Arbetsmarknadsbarometern 2012  |
| 2012:3 | Utvärderarnas rapport 2011. Landsbygdsutvecklingsprogram för landskapet Åland perioden 2007-2013 |
| 2012:4 | Frivilligarbetet inom det åländska föreningslivet -samhällsekonomiska och kvalitativa effekter   |
| 2012:5 | Ekonomisk översikt för den kommunala sektorn. Hösten 2012  |
| 2012:6 | Små företags kapitalförsörjning på Åland. Behövs offentligt riskkapital?                         |
| 2012:7 | Uppföljning av landskapsandelsreformen 2008  |
| 2012:8 | Medborgarundersökning: Mariehamn 2012  |
| 2013:1 | Konjunkturläget våren 2013   |
| 2013:2 | Utvärderarnas rapport 2012. Landsbygdsutvecklingsprogram för landskapet Åland perioden 2007-2013 |
| 2013:3 | Arbetsmarknadsbarometern 2013  |
| 2013:4 | Utbildningsbehov och arbetsmarknad 2025  |
| 2014:1 | Turismens samhällsekonomiska betydelse för Åland 2013  |
| 2014:2 | Konjunkturläget våren 2014   |
| 2014:3 | Utvärderarnas årsrapport 2013. Ålands landsbygdsutvecklingsprogram för perioden 2007-2013        |
| 2014:4 | Finansieringen av kommunernas socialtjänst   |
| 2014:5 | Arbetsmarknadsbarometern 2014  |
| 2014:6 | Ålänningsars kultur- och fritidsvanor  |
| 2014:7 | Ekonomisk utsatthet i barnfamiljer   |
| 2015:1 | Konjunkturläget våren 2015   |

## Förord

Den här rapporten är den andra och sista delen av ett projekt om ekonomisk utsatthet och social trygghet på Åland. Den första delen av projektet publicerades i september 2015.

ÅSUB genomförde 2007 en studie av ekonomisk utsatthet och social trygghet på Åland. Syftet med studien var att undersöka hur den del av det sociala trygghets-systemet som faller under Ålands lagstiftningsbehörighet fungerar i praktiken. På basen av rapportens slutsatser justerades såväl barnbidrag, ensamförsörjartillägget och grunderna för hur utkomststödet beräknas. Dessutom höjdes garantipensionerna efter att 2007-års undersökning gjordes.

Den här utredningens huvudsyfte har varit att följa upp resultatet från den förra undersökningen och utvärdera de nu tillämpade sociala trygghetssystemens ekonomiska effekter på olika slag av hushåll. Målet är att utredningens resultat ska kunna fungera som underlag för eventuella justeringar i grunderna för de sociala transfereringarna.

Den första delen av projektet fokuserade särskilt på barnfamiljerna och baserades på offentlig statistik samt ett antal djupintervjuer med både vuxna och barn i ekonomiskt utsatta. Uppdragsgivare för såväl den nu aktuella studien som 2007 års utredning har varit Landskapsregeringens Social- och miljöavdelning.

Den här andra delen av projektet bygger på unika specialbeställda registeruppgifter på individnivå gällande bland annat inkomster, de åländska mottagarna av underhållsbidrag/-stöd, bostadsbidrag och utkomststöd. De forskningsresultat som

redovisas i denna rapport är alltså unika. De här individbaserade registeruppgifterna fanns ännu inte tillgängliga då den första delen av projektet genomfördes. Rapporten innehåller också jämförelser mellan olika hushållsgruppers inkomster och stödberoende på Åland och i Finland, liksom en systematisk analys av i vilken utsträckning de olika stöden har effekt på olika hushållstypers inkomster.

Utredare *Richard Palmer* har varit ansvarig för den här andra fasen av projektet om ekonomisk utsatthet och är även författare till föreliggande rapport. Hela projektarbetet har biståtts av en referensgrupp med medlemmarna *Ulla Rindler-Wrede*, Social- och miljöavdelningen vid Ålands landskapsregering, *Keijo Sjöblom*, socialsekreterare i Lemlands kommun och *Johanna Fogelström-Duns*, verksamhetsledare för Rädda barnen på Åland rf. Referensgruppens medlemmar har kommit med värdefulla synpunkter under projektets olika faser, något som ÅSUB härmed vill uttrycka sitt stora tack för.

Mariehamn i maj 2015

Katarina Fellman  
Direktör

# Innehåll

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Förord</b> .....   | <b>3</b>  |
| <b>Innehåll</b> .....   | <b>4</b>  |
| <b>Figurförteckning</b> .....   | <b>5</b>  |
| <b>Tabellförteckning</b> .....  | <b>7</b>  |
| <b>1. Sammanfattning</b> .....  | <b>9</b>  |
| <b>2. Introduktion. Data och metoder</b> .....  | <b>11</b> |
| 2.1 Syfte och bakgrund.....   | 11        |
| 2.2 Innehåll och upplägg .....  | 12        |
| 2.3 Data och metoder .....  | 13        |
| <b>3. Fördelningen av inkomster och ekonomiska resurser</b> .....                       | <b>14</b> |
| 3.1 Inledning. Förändringar i inkomstfördelningen.....                                  | 14        |
| <b>4. Utkomststödets och de sociala transfereringarna i ett längre perspektiv</b> ..... | <b>18</b> |
| 4.1 Förändring över tid i andelen utkomststödstagare.....                               | 18        |
| 4.2 Bostadsbidrag och arbetslöshet.....   | 19        |
| <b>5. Fattigdomsgränsen och de sociala transfereringarna</b> .....                      | <b>20</b> |
| 5.1 Introduktion. Beräkning med konsumtionsenhetskala .....                             | 20        |
| 5.2 Den relativa fattigdomsgränsen .....  | 22        |
| 5.3 Vilka ligger under fattigdomsgränsen? .....   | 23        |
| 5.4 Bostadsbidragens effekt på risken för relativ fattigdom hos ensamboende .....       | 25        |
| <b>6. Vem behöver utkomststöd?</b> .....  | <b>25</b> |
| 6.1 Utkomststödets beräkningsgrunder .....  | 25        |
| 6.2 Utgifterna för utkomststöd och frågan om praxis.....                                | 26        |
| <b>7. Transfereringarnas effekt på utkomststödstagarnas inkomster</b> .....             | <b>27</b> |
| 7.1 Inledning.....  | 27        |
| 7.2 Ensamboende och ensamförsörjare med utkomststöd .....                               | 29        |
| 7.3 Makar och samboende med och utan barn .....   | 32        |
| 7.4 Ensamstående med vårdbidrag.....  | 34        |
| 7.5 Sammanfattning av bidragens effekter. Fattigdomsindex .....                         | 35        |
| <b>8. Har förändringarna i bidragssystemet varit ändamålsenliga?</b> .....              | <b>37</b> |
| <b>9. Teknisk bilaga: Beräkning av fattigdomsindex</b> .....                            | <b>38</b> |
| <b>Referenser</b> .....   | <b>41</b> |

## Figurförteckning

|   |    |
|---|----|
| Figur 1. Ginikoefficienter för disponibel penninginkomst för Åland, Finland och Sverige 1995-2012.....  | 15 |
| Figur 2. Ginikoefficient för disponibel inkomst och arbetslöshetsgrad 1995-2012 .....   | 16 |
| Figur 3. Hushållens disponibla penninginkomst per konsumtionsenhet, procentuell årlig tillväxt för Finland och Åland 1995-2013 (median, 2012 års penningvärde) .....                  | 17 |
| Figur 4. Utkomststödstagare som andel av befolkningen och arbetslöshetsgrad på Åland och i Finland (procent) 1989-2013.....   | 18 |
| Figur 5. Utkomststödstagare som andel av befolkningen och arbetslöshetsgrad (procent) .....   | 18 |
| Figur 6. Trender i andelen hushåll med utkomststöd och arbetslöshetsgrad 2000-2014 .....  | 19 |
| Figur 7. Andel hushåll med utkomststöd i Ålands regioner (procent) 2004-2013 .....  | 19 |
| Figur 8. Andelen öppet arbetslösa i Ålands regioner 2004-2013 .....   | 19 |
| Figur 9. Andelen hushåll med bostadsbidrag och öppen arbetslöshet 1995-2013.....  | 20 |
| Figur 10. Andelen hushåll med bostadsbidrag och arbetslöshetsgrad (procent) .....   | 20 |
| Figur 11. Andelen hushåll med bostadsbidrag, utkomststöd samt andelen öppet arbetslösa 2003-2013 .....  | 20 |
| Figur 12. Hushåll under den relativa fattigdomsgränsen 2012, efter hushållets sammansättning (procent) .....  | 24 |
| Figur 13. Andel enpersonershushåll under den relativa fattigdomsgränsen* (procent) efter referenspersonens åldersgrupp och kön 2012 .....   | 25 |
| Figur 14. Utkomststödstagare efter socio-ekonomisk ställning 2012 (antal) .....   | 26 |
| Figur 15. Utkomststödstagare (procent per invånare) och utgifter för utkomststöd (euro per invånare, löpande priser) för Finland och Åland .....                                      | 27 |
| Figur 16. Ensamboende utkomststödstagares hushållsinkomst (euro) per månad före och efter skattefria transfereringar, 2012 .....  | 29 |
| Figur 17. Ensamboende utkomststödstagares hushållsinkomst i förhållande till den relativa fattigdomsgränsen* (procent) före och efter skattefria transfereringar, 2004 och 2012 ..... | 29 |
| Figur 18. Hushållsinkomst och skattefria transfereringar för ensamstående utkomststödstagare med ett barn (euro) 2012.....  | 30 |
| Figur 19. Hushållsinkomst i procent av den relativa fattigdomsgränsen före och efter skattefria transfereringar för ensamstående utkomststödstagare med ett barn, 2004 och 2012 ..... | 30 |
| Figur 20. Hushållsinkomst och skattefria transfereringar för ensamstående utkomststödstagare med två barn (euro per konsumtionsenhet), 2012 .....                                     | 31 |
| Figur 21. Hushållsinkomst i procent av den relativa fattigdomsgränsen före och efter skattefria transfereringar för ensamstående utkomststödstagare med två barn, 2004 och 2012 ..... | 31 |
| Figur 22. Hushållsinkomst och skattefria transfereringar för ensamstående utkomststödstagare med tre barn (euro per konsumtionsenhet), 2012 .....                                     | 31 |
| Figur 23. Hushållsinkomst i procent av den relativa fattigdomsgränsen före och efter skattefria transfereringar för ensamstående utkomststödstagare med tre barn, 2004 och 2012 ..... | 32 |
| Figur 24. Hushållsinkomst och skattefria transfereringar för två vuxna med ett barn (euro per konsumtionsenhet), 2012 .....   | 32 |
| Figur 25. Hushållsinkomst i procent av fattigdomsgränsen före och efter skattefria transfereringar för två vuxna och ett barn, 2004 och 2012 .....                                    | 32 |

|  |    |
|--|----|
| Figur 26. Hushållsinkomst och skattefria transfereringar för två vuxna med två barn (euro per konsumtionsenhet), 2012 .....                        | 33 |
| Figur 27. Hushållsinkomst i procent av fattigdomsgränsen före och efter skattefria transfereringar för två vuxna med två barn, 2004 och 2012 ..... | 33 |
| Figur 28. Hushållsinkomst och skattefria transfereringar för två vuxna (euro per konsumtionsenhet), 2012.....                                      | 34 |
| Figur 29. Hushållsinkomst i procent av fattigdomsgränsen före och efter skattefria transfereringar för två vuxna, 2004 och 2012 .....              | 34 |
| Figur 30. Hushållsinkomst och skattefria transfereringar för ensamboende med utkomststöd och vårdbidrag (euro per konsumtionsenhet), 2012 .....    | 35 |

## Tabellförteckning

|   |    |
|---|----|
| Tabell 1. Mottagarna av utkomststöd i analysunderlaget efter hushållens sammansättning, 2004 och 2012 .....   | 14 |
| Tabell 2. Fördelningen av hushållens beskattningsbara inkomster* 2004 och 2012.....   | 16 |
| Tabell 3. Fördelningen av hushållens beskattningsbara förmögenhet 2004 .....  | 17 |
| Tabell 4. OECD:s konsumtionsenhetskala.....   | 21 |
| Tabell 5. Fattigdomsgränser 2004 och 2012. Euro per månad och konsumtionsenhet.....   | 22 |
| Tabell 6. Andelen hushåll under den relativa fattigdomsgränsen* efter antal personer i bostadshushållet 2004 och 2012 .....   | 23 |
| Tabell 7. Andelen ensamboende under fattigdomsgränsen (60 procent av nettoinkomsten per konsumtionsenhet innan skattefria transfereringar) efter åldersgrupp och kön, 2004 och 2012 ..... | 24 |
| Tabell 8. Andelen ensamboende under den relativa fattigdomsgränsen (procent) före och efter bostadsbidrag, år 2004 och 2012 .....   | 25 |
| Tabell 9. Beräkningsgrunder för utkomststöd .....   | 26 |
| Tabell 10. Utkomststödstagare efter hushållstyp 2005 och 2012 (antal och procentuell andel av hushållen med utkomststöd) .....  | 28 |
| Tabell 11. Medelinkomst för hushållen med utkomststöd respektive decil 1 (euro, 2012 års penningvärde) 2004 och 2012 .....  | 28 |
| Tabell 12. De enskilda stödens procentuella tillskott till utkomststödstagarnas nettoinkomst per .....  | 35 |
| Tabell 13. Avståndet till den relativa fattigdomsgränsen (fattigdomsindex) hos hushåll med utkomststöd .....  | 36 |





## 1. Sammanfattning

Denna rapport är en uppdatering av den del av ÅSUBs första utredning om *Ekonomisk utsatthet på Åland* (Rapport 2007:4) som byggde på individmaterial från 2004. Föreliggande rapport bygger på data från 2012, de för ändamålet senast tillgängliga.

Syftet är även denna gång att undersöka hur den del av det sociala trygghetssystemet som faller under Ålands lagstiftningsbehörighet fungerar i praktiken och i vad mån de olika bidragen minskar risken för relativ fattigdom. Mer specifikt vill vi veta vilken effekt de skattefria transfereringarna, (barnbidrag, bostadsbidrag och utkomststöd) har haft var för sig och sammantagna för att höja de utsatta hushållens inkomst.

Ett annat viktigt mål med utredningen är att bedöma om de förändringar som genomfördes mellan åren 2008 och 2012 i den delen av bidragssystemet som faller under åländsk behörighet kan betraktas som ändamålsenliga. Dels handlade det om en höjning och justering av barnbidraget, samt en höjning av ensamförsörjartillägget (från och med mars 2008), dels om förändringar avseende hur stor del av barnbidraget och ensamförsörjartillägget skall beaktas som inkomst vid uträkning av utkomststöd (2008 och 2011).

Genomgående i denna studie görs en jämförelse mellan resultaten från den tidigare studien. En viktig sak att ha i minnet när man jämför de två tvärsnitten 2004 och 2012 är att vi det senare året hade en betydligt sämre ekonomisk konjunktur än under det tidigare.

Huvudslutsatserna av rapporten är följande:

De förändringar i det skattefria transfereringssystemet som genomfördes mellan 2004 och 2012 ökade i allmänhet bidragens effekt för de klienthushåll som lyfte utkomststöd. Men ef-

*tersom det skedde en markant försämring av klienternas utgångsläge i form av minskad nettoinkomst efter skatt (inklusive pensioner och arbetslöshetsersättning), lyftes klientgrupperna i minskad utsträckning över gränsen för låg ekonomisk standard 2012 jämfört med 2004.*

*Slutsatsen av detta blir att förändringarna i den delen av bidragssystemet som faller under åländsk behörighet (barnbidrag, ensamförsörjartillägg och utkomststöd) och som genomfördes 2008-2012 sammantaget får ses som ändamålsenliga, men att det också får ses som otillfredsställande att majoriteten av klienthushållen 2012 inte nådde över nivån för låg ekonomisk standard.*

De bakomliggande orsakerna till att en mindre andel av klienthushållen nådde en acceptabel disponibel inkomstnivå 2012 jämfört med 2004 är svåra att entydigt identifiera, men man kan peka på sådant som den allmänt sämre ekonomiska läget 2012, med en högre arbetslöshet och en större andel arbetslösa utanför arbetslöshetsersättningssystemet.

På Åland är möjligheten att ta ett förebyggande politiskt ansvar för de ekonomiskt mest utsatta hushållen genom exempelvis arbetsmarknadspolitiska åtgärder förmodligen något mindre än att koncentrera sig på att lindra genom att justera den del av bidragssystemet där man har behörighet, även om kombinationen av lindrande och förebyggande alltid är nödvändigt.

Vi visar i denna undersökning att liksom på de flesta andra håll är det variationer i arbetslösheten som bestämmer förändringar i andelen hushåll med bostadsbidrag och utkomststöd.

Samvariationen mellan arbetslöshet och bostadsbidrag är lika stark som den mellan arbetslöshet och utkomststöd. Arbetslöshetsnivån förutsäger antalet mottagare av bostadsbidrag i samma grad som den förutsäger antalet utkomststödstagare.

*Variationerna i andelen hushåll med dessa bidrag bestäms till 85-86 procent av förändringar i arbetslösheten under perioden 1989-2012.*

Arbetslöshet och utkomststöd följs fortfarande åt på Åland men det har skett en förändring såtillvida att 2004 var andelen utkomststödstagare högre än andelen arbetslösa medan det omvända förhållandet nu råder.

*Trenden under 2000-talet för arbetslösheten är uppåtgående medan trenden för andelen utkomststödstagare är neråt.*

Utredningen visar också på tydliga regionala skillnader. Mariehamn uppvisar en trendmässig uppgång i såväl öppen arbetslöshet som andelen utkomststödstagare sedan år 2000, medan landsbygden har en sjunkande andel mottagare av utkomststöd.

Vår preliminära slutsats om orsakerna till denna regionala skillnad är dels att befolkningsstrukturen inverkar, dels att de olika andelarna döljer olika längd på utnyttjandet av stödet. Mariehamn har en större andel ensamboende och ensamförsörjare och många av dessa bor i hyreslägenheter. Dessutom rymmer den ökande andelen utkomststödstagare i Mariehamn klienter som lyfter stödet under en kort tid (1-2 månader).

Kostnadsutvecklingen för utkomststödet räknat som euro per invånare skiljer sig markant från utvecklingen i Finland under perioden från 2004 till 2012. På Åland var kostnadsökningen begränsad, medan den i Finland steg dramatiskt.

*Trots en procentuellt sett lika stor ökning av arbetslösheten, och av antalet långtidsarbetslösa i Finland och på Åland, har tillväxten av utgifterna sett helt olika ut.*

Andelen hushåll under den relativa fattigdomsgränsen räknat på inkomsten innan skattefria stöd har minskat. Den åländska relativa fattigdomsgränsen räknad på netto-

inkomsten innan skattefria transfereringar låg år 2012 vid en årsinkomst på 14 430 euro per konsumtionsenhet. Andelen hushåll under gränsen var 17,3 procent. År 2004 var motsvarande andel 18,1 procent. Att Åland blivit mer ekonomiskt "jämlikt" avseende inkomster framgår också av att den så kallade Ginikoefficienten sjunkit rejält under samma period. Det har skett en stor omfördelning av inkomstandelen hos den tiondel (decilen) med mest inkomster till de övriga decilerna.

Vår slutsats är att den avgörande faktorn bakom förändringar i inkomstspridningen på Åland verkar vara variationer i höginkomsttagarnas kapitalvinster.

Vi fann att liksom 2004 var det ensamstående med barn som löpte störst risk att hamna under fattigdomsgränsen 2012 innan tillskottet av bidrag. Allra störst risk (nära 60 procent) löpte ensamförsörjarna med fler än ett barn.

Var fjärde ensamhushåll levde fortfarande under den relativa fattigdomsgränsen 2012, även om det skett en liten minskning sedan 2004. De ensamboende kvinnornas position sammantaget hade förbättrats från 32 till 28 procent under gränsen, medan männens situation marginellt försämrats. För åldersgrupperna 70-89 år har det skett en klar förbättring för båda könen, även om utredningen visar att relativ fattigdom fortfarande är en könsfråga. Ensamstående kvinnor över 70 löpte betydligt större risk att hamna under fattigdomsstrecket jämfört med männen.

Bostadsbidraget rättar till en del av skevheten i inkomst mellan könen genom att i högre grad minska risken för ensamstående kvinnor att hamna under fattigdomsgränsen. Den fattigdomsreducerande effekten av bostadsbidraget ökade mellan 2004 och 2012.

Den socio-ekonomiska bakgrunden hos mottagarna av utkomststöd var i första hand vanliga löntagare, men också studerande. Andelen studerande av alla klienter låg på

samma nivå 2012 som 2004 (14 procent).

I analysen av de skattefria bidragens effekter använder utredningen två alternativa fattigdomsgränser. I första hand är det den relativa fattigdomsgränsen som också benämns *gränsen för låg ekonomisk standard*. Denna allmänt vedertagna och internationellt gångbara gräns kompletteras med en *fast gräns för låg ekonomisk standard* som utgörs av 2004 års gräns uppräknad med inflationen (och som ligger lägre än den relativa gränsen för 2012). Skillnaden mellan dessa gränser ger utrymme för olika tolkningar.

När bostadsbidrag och utkomststöd väl är utbetalda hamnar de ensamstående klienterna över den fasta gränsen för låg ekonomisk standard (1 083 euro/mån) men inte över den relativa fattigdomsgränsen för 2012 (1 203 euro/mån).

Som redan nämnts var effekterna av de skattefria bidragen mätta som det procentuella tillägget de ger till den specifika hushållskonstellationens nettoinkomst överlag större 2012 jämfört med 2004. För de ensamstående med utkomststöd ökade den sammantagna effekten hos bidragen från 25 till 40 procent.

Till skillnad mot hur det såg ut 2004, låg ensamförsörjare med ett barn kvar under fattigdomsgränserna efter skattefria bidrag. En betydligt lägre genomsnittlig nettoinkomst i utgångsläget för gruppen och en lägre effekt hos utkomststödet låg bakom denna försämring. Den samlade effekten av bidragen för denna hushållsgrupp var ändå något större 2012 än 2004.

Bland klienthushållen är det den lilla kategorin ensamförsörjare med flera barn som är den som är i störst behov stöd. Såväl hushållen med två som med ett barn nådde upp till den relativa fattigdomsgränsen för 2012. I första hand var det den kombinerade förbättrade effekten hos bostadsbidragen och utkomststödet jämfört med 2004 som låg till grund för det goda utfallet för dessa utsatta

hushållsgrupper.

Mindre än en tiondel av hushållen med utkomststöd representeras av makar/ samboende utan barn. Gruppen sammantagen visade sig till skillnad från 2004 ha en mycket lägre nettoinkomst i utgångsläget 2012 och nådde inte upp till den relativa fattigdomsgränsen efter bidrag. Den sammantagna effekten av bidragen för denna hushållsgrupp var också mycket låg jämfört med effekten för de andra grupperna.

År 2012 nådde utkomststödsberoende makar/samboende med flera barn till skillnad från 2004 inte upp till den relativa fattigdomsgränsen efter bidrag. Inte desto mindre var effekten hos bidragen dubbelt så hög som den var 2004 med ett samlat tillskott på nära en tredjedel på nettoinkomsten för de med två barn och nära hälften av nettoinkomsten för de med tre barn.

En speciellt utsatt grupp är den med vårdbidrag, som mestadels består av ensamstående långvarigt sjuka eller med någon form av funktionsnedsättning. Den samlade hushållsinkomsten och skattefria transfereringar sammantagna 2012 lyfte denna grupp en bit över den relativa fattigdomsgränsen.

Huruvida marginalen till gränsen för låg ekonomisk standard täckte de extrakostnader för vård, diverse hjälpmedel, och så vidare, som denna grupp har vet vi inte med säkerhet.

## 2. Introduktion. Data och metoder

### 2.1 Syfte och bakgrund

Ålands statistik- och utredningsbyrå (ÅSUB) genomförde 2007 på uppdrag av Ålands landskapsregering en studie av ekonomisk

utsatthet och social trygghet på Åland.<sup>1</sup> Huvudsyftet med studien var att undersöka hur den del av det sociala trygghetssystemet som faller under Ålands lagstiftningsbehörighet fungerade i praktiken, och i vilken mån de olika bidragen minskade risken för relativ fattigdom.

Rapportens slutsatser ledde till en höjning av barnbidragen, med en något större höjning för familjer med flera barn. Även ensamförsörjartillägget höjdes. Vidare minskades den del av barnbidraget som räknas som inkomst vid fastställandet av utkomststöd. Dessutom har lagstiftningen om garantipensioner ändrat sedan 2007 års undersökning gjordes.

Huvudsyftet med föreliggande rapport är att följa upp resultatet från 2007 års undersökning. Hur ser den ekonomiska situationen ut för olika hushålls- och familjetyper? Hur har de förändringar i trygghetssystemen som genomförts sedan senaste undersökning påverkat de hushållstyper som enligt den senaste undersökningen löpte största risken att falla under den så kallade relativa fattigdomsgränsen när man beaktar den allmänna inkomstutvecklingen? Hur har utvecklingen varit för övriga familjetyper, vilka löper nu störst risk att falla under gränsen när alla slag av inkomster och olika offentliga transfereringar beaktats?

En övergripande fråga är om de tänkta förbättringarna i bidragssystemet som genomfördes mellan 2008 och 2011 kan betraktas som ändamålsenliga.

Inom ramen för projektet har redan en första studie genomförts där barnfamiljernas ekonomiska situation belystes.<sup>2</sup> Där var målet dels att undersöka barnfamiljernas ekonomiska situation i jämförelse med andra familje- och hushållstyper, dels att på ett mera

kvalitativt sätt skildra ekonomiskt utsatta barnfamiljers olika utmaningar i vardagen. Målet med utredningen är att fungera som underlag för landskapsregeringens utvärdering av hur de sociala trygghetssystemen i form av transfereringar fungerar och samverkar för olika hushållstyper samt att utgöra underlag för eventuella justeringar i grunderna för de sociala transfereringarna.

## 2.2 Innehåll och upplägg

Denna utredning, liksom den föregående från 2007, bygger på tillgången till sekretessbelagda individuppgifter som kopplas samman. Det gäller i första hand data på inkomst, och utkomststöd, bostadsbidrag m.m., för år 2012.

Den delen av vår analys som förutsatt en sammankoppling av olika data begränsas i tid till just år 2012 helt enkelt för att de senast tillgängliga heltäckande inkomstuppgifterna är från det året. Utöver detta har vi haft tillgång till individdata om utkomststöd för åren 2012-2013.

Vi har även fått tillgång till uppgifter om vårdbidrag för pensionstagare, vilket varit en förutsättning för att kunna analysera kategorin långtidssjuka och funktionshindrade som en särskild grupp. Källorna presenteras mer i detalj nedan i detta kapitel. En presentation av de huvudsakliga metoderna som används i utredningen finns sist i rapporten under rubriken *Teknisk bilaga*.

Kapitel 3 tecknar en bakgrund till den övriga utredningen och ser närmare på fördelningen av inkomsterna på Åland. Här introduceras en faktor som inte berördes i den tidigare utredningen från 2007; nämligen en översikt av inkomstfördelningen på Åland i ett jämförande perspektiv. Vi använder den så kallade ginikoefficienten för att klarlägga inkomstfördelningen. Vi jämför även fördelningen av de beskattningsbara inkomsterna för åren 2004 och 2012. Kapitlet ger en översiktlig bakgrund till de därpå följande kapitlen som

<sup>1</sup> ÅSUB Rapport 2007:5, Ekonomisk utsatthet och social trygghet på Åland.

<sup>2</sup> ÅSUB Rapport 2014:7, Ekonomisk utsatthet i barnfamiljer. Del 1 av ekonomisk utsatthet och social trygghet på Åland.

innehåller analyser av transfereringarna och utkomststöden baserade på individuppgifter. Kapitel 4 tittar närmare på utkomststödets och de sociala transfereringarnas utveckling. Här presenteras bland annat utkomststödets utveckling och andelen mottagare av utkomststöd på Åland från början av 1990-talet och framåt. Sambandet mellan arbetslösheten och de olika bidragsformerna klargörs även här.

I kapitel 5 beräknas den åländska fattigdomsgränsen med hänsyn taget till hur hushållens sammansättning påverkar inkomsten. Föregångaren till denna utredning (från 2007) var den första som beräknade fattigdomsgränsen. En av huvudfrågorna är att identifiera vilka socioekonomiska och hushållsgrupper som löper risk för finansiell fattigdom. Även könsfördelningen beaktas.

Kapitlet innehåller också beräkningar som visar vad bostadsbidraget betyder för att minska risken för fattigdom. Genomgående görs jämförelser med resultaten från den föregående utredningen som baserade sig på data från 2004. Slutligen berörs även kostnaderna för utkomststödet i ett jämförande perspektiv.

I kapitel 7 analyseras det sociala biståndets effekt på den relativa fattigdomsgraden. Här mäter vi vilka förändringar i själva avståndet till den initiala relativa fattigdomsgränsen som de skattefria överföringarna inneburit.

Huvudfrågeställningen handlar om i vilken mån de skattefria transfereringarna lyfter klienterna över fattigdomsgränsen. Vilka justeringar skulle behövas för att lyfta olika hushållskategorier över den relativa fattigdomsgränsen? Vad har barnbidraget för genomsnittlig välfärdshöjande effekt? När man adderat både barnbidrag och bostadsbidrag till nettoinkomsten, hur ser det ut?

I beräkningarna tar vi hänsyn till hushållssammansättning och försörjningsbörda genom att ge klienterna en konsumtionsvikt

som skall motsvara det hushållssammanhang i vilket de ingår.

Rapportens analysdel avslutas i kapitel 8 med en uppsummering av de övergripande slutsatserna och tar vi även ställning till frågan om förändringarna i bidragssystemet mellan 2008 och 2012 varit ändamålsenliga.

### 2.3 Data och metoder

För en redogörelse över hur vi beräknat fattigdomsindex och de enskilda bidragens effekt hänvisas till den tekniska bilagan sist i denna utredning (sid. 37-40).

Liksom i föregångaren till denna utredning vill vi här veta hur barnbidrag, bostadsbidrag, utkomststöd, m.m. sammantagna fungerar för den enskilda individen. Vi vill också veta om vi kan identifiera vad som skulle kunna kallas fällor i systemet, situationer där enskilda människor eller hushåll hamnar mellan stolarna.

Denna undersökning använder sig i huvudsak av två olika källor: 1) aggregerade data 2) sammankopplade individdata från ett flertal register. Vi har använt kvantitativa aggregerade, allmänt tillgängliga data, dels från THL (Institutet för hälsa och välfärd, bl.a. uppgifter om utkomststöd från databasen Sotkanet). Till det kommer uppgifter om från den finländska Statistikcentralen och officiellt publicerade data från Folkpensionsanstalten (FPA).

Den andra kategorin data är sekretessbelagda data om enskilda individer. Liksom för föregångaren till denna utredning har vi specifikt för denna utredning haft tillstånd att koppla samman bakgrundsuppgifter för enskilda individer med uppgifter om utkomststöd, bostadsstöd, m.m. och dessutom uppgifter om exempelvis inkomster och skulder. Utgående från dessa data har vi haft möjlighet att följa upp de unika detaljanalyserna från föregående utredning. Våra data om utkomststöd



härör alltså ursprungligen från de åländska kommunerna själva.

De individuppgifter vi använder i fortsättningen av denna studie består av alla personuppgifter där det går att knyta enskilda individer till ett specifikt hushåll. Det rör sig med andra ord inte om ett urval i egentlig mening. Nedanstående tabell (*Tabell 1*) sammanfattar dels det analysunderlag som vi hade tillgång till när den förra utredningen gjordes 2007 och som baserades på material från 2004, dels det material som vi haft tillgång till när vi genomfört denna utredning.

I våra beräkningar grundade på individdata kan vi endast använda oss av de hushåll som förekommer i folkräkningsmaterialet för 2012. Vi har uppgifter om utkomststöd utgående från sammanlagt 446 individer. Av dessa har vi uppgifter om inkomster, bostadsbidrag, etc. samt den nödvändiga hushållstillhörigheten för 279 (*Tabell 1*).

**Tabell 1. Mottagarna av utkomststöd i analysunderlaget efter hushållens sammansättning, 2004 och 2012**

|                                      | 2004       | 2012       |
|--------------------------------------|------------|------------|
| <b>Totalt</b>                        | <b>293</b> | <b>279</b> |
| Ensamboende                          | 181        | 187        |
| Ensamstående med ett barn u. 18 år   | 35         | 31         |
| Ensamstående med flera barn u. 18 år | 28         | 14         |
| Två vuxna                            | 28         | 25         |
| Två vuxna med ett barn u. 18 år      | 9          | 12         |
| Två vuxna med två barn u. 18 år      | 12         | 10         |

När vi i inledningen av rapporten redogör för inkomstspredningens utveckling har vi dels använt oss färdigt uträknade giniindex (GI) men först och främst egenhändigt uträknade förhållanden mellan olika inkomstskikt.

Enligt gängse metoder relateras olika toppskikt (topp 10 och topp 1 procent, etc.) till den övriga befolkningen.<sup>3</sup> Resultaten från föregå-

<sup>3</sup> Metoden används av bland andra den franske ekonomen Piketty, Tomas (2014) i boken *Capital in the Twenty-First*

ende "fattigdomsutredning" baserade på 2004 års data jämförs med motsvarande beräkningar för år 2012.

Bakgrunden tecknas här med hjälp av enkla metoder och framställningssätt som olika variablers procentuella andelar och deras utveckling över tid. Exempel på detta är andelen mottagare av utkomststöd av hela befolkningen.

Centralt i denna undersökning är att relatera inkomsterna hos olika kategorier av individer och hushåll till den relativa fattigdomsgräns som vi räknat fram.

Vi beräknar vilken procentandel av de olika hushållskategorierna som lyfts över fattigdomsstrecket och jämför med den föregående utredningens resultat.

Denna ansats fördjupas genom att vi också mäter graden av fattigdom genom att räkna fram ett så kallat fattigdomsindex som anger det genomsnittliga procentuella avståndet till fattigdomsgränsen hos olika hushållskategorier.<sup>4</sup> Därefter beräknar vi de enskilda bidragens effekt för olika hushållskategorier.

## 3. Fördelningen av inkomster och ekonomiska resurser

### 3.1 Inledning. Förändringar i inkomstfördelningen

Ekonomisk utsatthet kan ha en subjektiv dimension genom att individer och hushåll kan uppleva sig som socialt och ekonomiskt

*Century.*

<sup>4</sup> Här följer vi internationellt vedertagna metoder som bland andra används och rekommenderas av Världsbanken (se t.ex. World Bank Institute (2005) *Introduction to Poverty Analysis*, s. 69-82; Haughton, Jonathan & Khand, Shahidur R. (2009) *Handbook on Poverty and Inequality*, s. 67-81; Cantillo, Marco Vinicio Sánchez (2004) *Rising Inequality and Falling Poverty in Costa Rica's Agriculture during Trade Reform. A Macro-Micro General Equilibrium Analysis.*

utsatta om inkomstklyftorna i samhället där de lever är stora. Det kan därför vara intressant att titta närmare på hur inkomstfördelning, arbetslöshet och utkomststöd hänger samman.

I en nyligen publicerad rapport från OECD konstateras att gapet mellan rika och fattiga i OECD-länderna nu ligger på sin största nivå på 30 år. Den rikaste 10 procenten tjänade 9,5 gånger mer än den fattigaste (2011). År 1980 var förhållandet 7:1 och gapet har trendmässigt stigit sedan dess.<sup>5</sup> Efter finanskrisen 2008 har gapet mellan rika och fattiga framträtt som ett alltmer angeläget område för vetenskaplig analys och policyåtgärder, inte minst för att forskning visat att den ökande inkomstjämligheten har en negativ inverkan på den ekonomiska tillväxten.

Denna negativa inverkan kan ske genom att de lägre inkomstklassernas humankapital i sämre ekonomiska tider minskar. Man tillägnar sig mindre utbildning såväl i tid räknat som kvalitativt. På sikt påverkar detta deras inkomstnivåer och minskar de lägre inkomstskiktens input till den ekonomiska tillväxten.

Den negativa inverkan kan även komma genom att de lägre klasserna när tiderna är sämre försöker fortsätta att upprätthålla sin konsumtionsnivå genom att öka sin skuldsättning.

Ett vanligt internationellt mått på inkomstfördelningen inom länder och inom regioner är den så kallade ginikoefficienten. Koefficienten kan teoretiskt sett röra sig mellan 0 och 1, eller 0 och 100 eftersom man i statistiska framställningar oftast multiplicerar koefficienten med 100. Vid det lägsta möjliga värdet 0 är inkomsterna lika stora för alla inkomsttagare och vid det högsta värdet tillfaller alla inkomster en enda person. Ginikoefficienter-

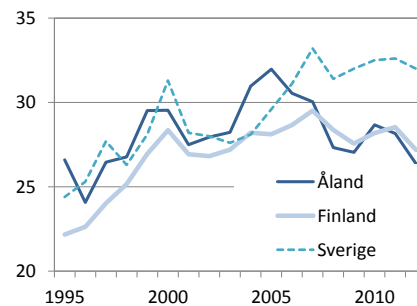
na för disponibel penninginkomst uppgick år 2011 i Finland till 28,5.

Vi har tillgång till aggregerade inkomstdata på hushållsnivå för Åland för år 1995-2012. Dessa data visar att ginikoefficienten räknad på den disponibla penninginkomsten i medeltal låg på 28,2. För Finland som helhet låg den på 26,9 och i Sverige på 29,4. Inkomstfördelningen på Åland under de senaste knappa 20 åren har i medeltal varit något mindre jämn än i Finland som helhet, men jämnare än i Sverige (Figur 1).

Tabell 2 belyser inkomstfördelningen utifrån våra hushållsbaserade data för åren 2004 respektive 2012.

Något mer än en fjärdedel av de beskattningsbara inkomsterna (26,4 procent) tillföll de 10 procent översta hushållen år 2004. Sex

**Figur 1. Ginikoefficienter för disponibel penninginkomst för Åland, Finland och Sverige 1995-2012**



Källa: ÅSUB (Inkomster och välfärd); Statistikcentralen; SCB

år senare hade andelen sjunkit till knappt 22 procent. Kapitalägarna förlorade relativt sett mest på den ekonomiska nergången.

Den översta procenten av hushållen erhöll mer än en tiondel av hushållens totala beskattningsbara inkomster (11,2 procent), medan det absoluta toppskiktet, 0,1 procent av befolkningen erhöll 5,4 procent.

Även här kan vi avläsa en förändring mellan åren 2004 och 2012.

<sup>5</sup> Cingano, F. (2014), *Trends in Income Inequality and its Impact on Economic Growth*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 163, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5jxjncwvxv6j-en>. OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 163.



**Tabell 2. Fördelningen av hushållens beskattningsbara inkomster\* 2004 och 2012**

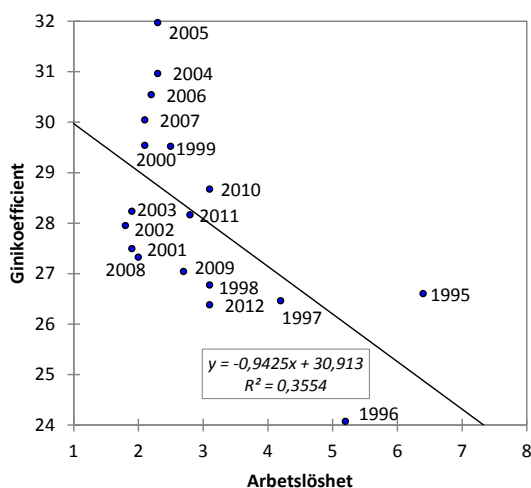
|                     | 2004 | 2012 |
|---------------------|------|------|
| Inkomst, topp 10 %  | 29,4 | 21,8 |
| Inkomst, topp 1 %   | 11,2 | 4,8  |
| Inkomst, topp 0,1 % | 5,4  | 1,5  |
| Inkomst, kvintil 4  | 41,0 | 36,1 |
| Inkomst, kvintil 1  | 7,3  | 8,2  |

\*) Inkomstsuppgifterna är justerade för hushållens storlek

Källa: Bearbetning av data från Statistikcentralen och Skattemyndigheten

Finns det något samband mellan ojämlikhet, arbetslöshet och utkomststöd? Vi använder här de två sistnämnda variablerna som mått på "goda" eller "dåliga" tider. Det visar sig att sett över perioden 1995-2012 finns det ett visst negativt samband mellan ojämlikhet och arbetslöshet (Figur 2). Under dessa år är ojämlikheten högre när arbetslösheten är låg. Sambandet är emellertid betydligt svagare än motsvarande för Finland.

**Figur 2. Ginikoefficient för disponibel inkomst och arbetslöshetsgrad 1995-2012**



Inkomstgränsen sänks när ekonomin försvagas eftersom medianinkomsten sjunker. Något motsvarande statistiskt samband finner man inte när man reducerar perioden till åren från och med

millennieskiftet 2000.

Att inkomstspridningen på Åland minskar med högre arbetslöshet har också att göra med att individer och hushåll i de övre inkomstskikten har en hög andel kapitalinkomster som generellt tenderar att sjunka mer än löneinkomsterna vid lågkonjunktur, medan de sociala transfereringarna räcker till för att motverka ett alltför stort inkomstbortfall hos de lägre grupperna.

*Den avgörande faktorn bakom förändringar i inkomstspridningen på Åland verkar vara variationer i höginkomsttagarnas kapitalvinster.*

Den franska ekonomen Tomas Piketty har i sin bok *Capital in the Twenty-First Century* (2014) visat att i det långa loppet tenderar tillväxten av kapitalet att vara starkare än tillväxten av löneinkomsterna och bruttonationalprodukten.<sup>6</sup>

Följden blir en allt större koncentration av tillgångar hos ett fåtal. Även om vi inte har någon möjlighet att fördjupa oss i denna problematik här kan det ändå vara på sin plats att kortfattat belysa förmögenhetsfördelningen på Åland.

Vi kan börja med att se på fördelningen av den totala beskattningsbara förmögenheten hos hushållen år 2004.

Vi har tidigare sett att när det gäller hushållens inkomster är Åland ett jämförelsevis jämlikt samhälle. Emellertid framträder en helt annan bild om man utgår från fördelningen av hushållens beskattningsbara förmögenhet.

Enligt 2004 års beskattningssuppgifter var förmögenheten på Åland mycket ojämnt fördelad. Av den totala beskattningsbara förmögenheten tillkom 71,5 procent den översta decilen (topp 10 procent).

<sup>6</sup> Piketty, Tomas (2014) *Capital in the Twenty-First Century*.

Nära 39 procent av den totala beskattningsbara förmögenheten tillföll topp 1 procent och drygt 18 procent tillföll topp 0,1 procent av hushållen (12 st.).

**Tabell 3. Fördelningen av hushållens beskattningsbara förmögenhet 2004**

|              | 2004 |
|--------------|------|
| Högsta 10 %  | 71,5 |
| Högsta 1 %   | 38,7 |
| Högsta 0,1 % | 18,1 |

Källa: Statistikcentralen, Skattemyndigheten. ÅSUBs beräkningar

Följaktligen härrör den ojämna fördelningen av förmögenhet från den mycket höga koncentrationen av tillgångar hos en handfull individer och hushåll.

Som jämförelse kan nämnas att den översta decilen (10 procent) i Sverige ägde knappt 60 procent av all förmögenhet, medan motsvarande siffra i USA var cirka 70 procent.<sup>7</sup>

*Bilden av en relativ jämlikhet i inkomstfördelning får här ge vika för en bild som avslöjar ett betydligt mer ekonomiskt skiktat samhälle.*

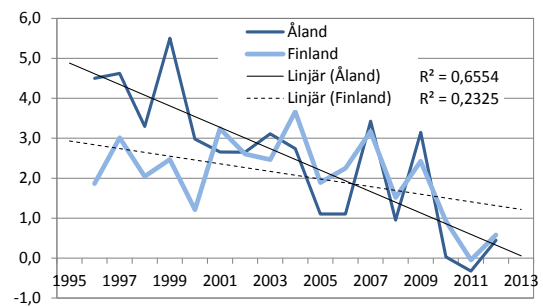
Slutsatsen i detta skede är att när det kommer till spridningen av hushållsinkomsterna ligger Åland på en "normal" nordisk nivå medan landskapet skiljer ut sig som betydligt mer ojämnt när det gäller förmögenhetsfördelningen.

Man kan även göra en jämförelse mellan kapitalinkomsternas respektive löneinkomsternas tillväxt mellan 2004-2012.

Vi kan även konstatera att de åländska hushållens inkomsttillväxt varit betydligt sämre än Finlands under de senaste två decennierna. Som tydligt framgår av *Figur 3* är den avtagande trenden betydligt starkare för

Åland (den heldragna linjen) än för Finland (den streckade linjen).

**Figur 3. Hushållens disponibla penninginkomst per konsumtionsenhet, procentuell årlig tillväxt för Finland och Åland 1995-2013 (median, 2012 års penningvärde)**



Källa: Statistikcentralen, Finland. Egna beräkningar

I beräkningarna bakom diagrammet är hushållens inkomster justerade för hushållens storlek. Skillnaden i trender beror till stor del på att hushållsinkomsterna växte betydligt starkare på Åland än i Finland i slutet av 1990-talet.

Men även om man endast jämför utvecklingen under 2000-talet är den avtagande trenden i hushållsinkomsternas tillväxt starkare för Åland än för Finland.

De skattepliktiga och skattefria transfereringarna har som syfte att utjämna inkomstskillnaderna förutom, naturligtvis, att lyfta de svagare inkomstgrupperna till en dräglig levnadsnivå.

Längre fram i denna rapport skall vi definiera denna "drägliga levnadsnivå" som en konkret inkomstgräns; en relativ fattigdomsgräns.

<sup>7</sup> Piketty, Tomas (2014) *Capital in the Twenty-First Century*, figur 10.4 och 10.5.

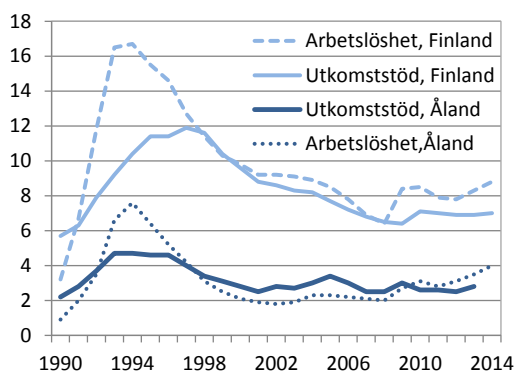
## 4. Utkomststödets och de sociala transfereringarna i ett längre perspektiv

### 4.1 Förändring över tid i andelen utkomststödstagare

Hur ser förändringarna i nivån på de sociala transfereringarna ut i ett längre perspektiv? Ett titt på *Figur 4* nedan gör några saker uppenbara.

För det första att förändringar i arbetslöshetsgrad respektive andelen utkomststödstagare av invånarna följs åt. För det andra att de åländska nivåerna ligger långt under de finländska.

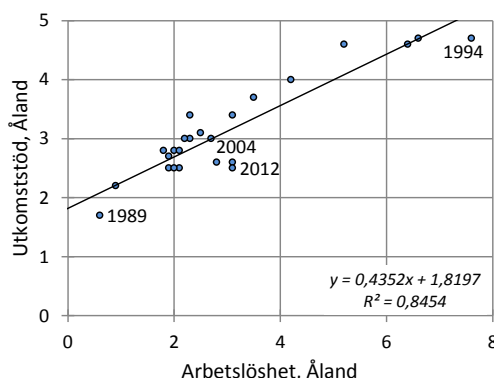
**Figur 4. Utkomststödstagare som andel av befolkningen och arbetslöshetsgrad på Åland och i Finland (procent) 1989-2013**



Källa: SOTKANet, Ålands statistik- och utredningsbyrå (ÅSUB), Statistikcentralen.

*Figur 5* är en så kallad *scatterplot* som visar sambandet mellan andelen utkomststödstagare och arbetslöshet. Arbetslösheten avläses längs den horisontella axeln och andelen utkomststödstagare längs den vertikala.

**Figur 5. Utkomststödstagare som andel av befolkningen och arbetslöshetsgrad (procent)**



Källa: SOTKANet, Ålands statistik- och utredningsbyrå (ÅSUB), Statistikcentralen (egna beräkningar).

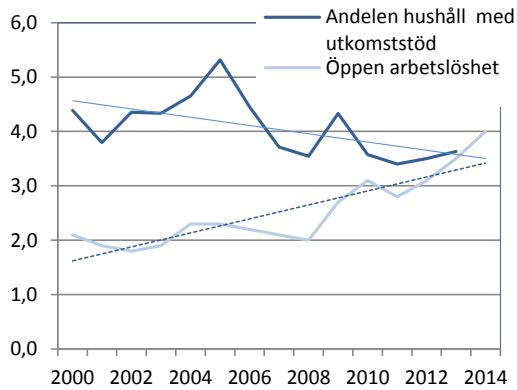
År med låg arbetslöshet, t.ex. 1989, motsvaras av en lägre andel utkomststöd. Analysåret för den förra utredningen (2004) kan betraktas som ett normalår i det här avseendet. Det året ledde en arbetslöshetsgrad på 2,3 procent till en frekvens utkomststödstagare motsvarande 3,0 procent.

Det viktigaste resultatet av den statistiska analysen är att vi kan slå fast att *förändringar i arbetslösheten är den viktigaste förklaringsfaktorn till förändringar i andelen utkomststödstagare av befolkningen*. Förändringar i andelen utkomststödstagare under perioden 1989-2012, förklaras till 85 procent av variationerna i arbetslöshetsgraden ( $R^2 = 0,85$ ).

Den för åländska förhållanden extremt höga arbetslöshetsnivån krisåret 1994 (7,6 procent), motsvaras av den högsta andelen utkomststödstagare på drygt två decennier (4,7 procent).

Enligt uppgifterna från år 2012 ligger punkten nedanför linjen i *Figur 2* vilket anger att andelen utkomststödstagare är mindre än väntat, givet de tidigare årens utfall.

**Figur 6. Trender i andelen hushåll med utkomststöd och arbetslöshetsgrad 2000-2014**

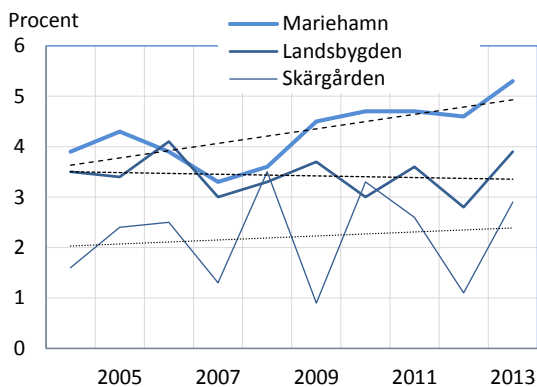


Källa: ÅSUB, Arbetsmarknad, SOTKANet, Statistikcentralen. Egna beräkningar

Figur 6 visar att trenderna i andelen hushåll med utkomststöd och arbetslöshetsgraden för perioden 2000-2014 går åt motsatta håll. Det reser osökt frågan om praxis för beviljande av utkomststöd har skärpts, eller om andra stöd har ersatt utkomststödet?

De regionala trenderna går isär gällande andelen hushåll med utkomststöd. Som framgår av Figur 7 går trenden uppåt i Mariehamn, svagt uppåt i skärgården, men svagt neråt på landsbygden.

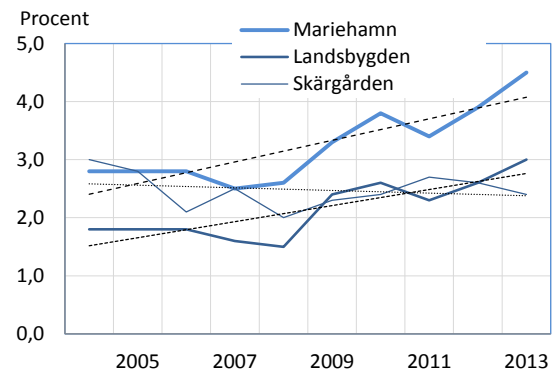
**Figur 7. Andel hushåll med utkomststöd i Ålands regioner (procent) 2004-2013**



Källa: Institutet för hälsa och välfärd (THL, Sotkanet)

Denna skillnad i trendernas riktning kan vara något förbryllande vid ett första påseende.

**Figur 8. Andelen öppet arbetslösa i Ålands regioner 2004-2013**



Källa: ÅSUB, statistikområde Arbetsmarknad

Den första frågan man ställer sig är hur denna utveckling förhåller sig till de regionala arbetslöshets-trenderna. Arbetslöshets-trenderna visar sig följa den uppåtgående trenden i andelen hushåll med utkomststöd i Mariehamn, men på landsbygden går trenderna åt olika håll (Figur 8).

Förklaringen till den ökande trenden i Mariehamn kan vara en ökande andel yngre ensamstående och ensamförsörjare i staden, bland annat driven av en ökad tillgång på hyresbostäder under senare år.

En annan möjlig förklaring är att andelen utkomststödstagare visserligen ökat i Mariehamn men att en stor andel av dessa (45-50 procent) lyfter utkomststöd endast under en kort tid (1-2 månader).<sup>8</sup>

Man bör ändå ha i minnet att, som vi visar längre fram i studien, tillväxten av kostnaderna för utkomststödet på Åland varit mycket måttliga jämfört med hela Finland.

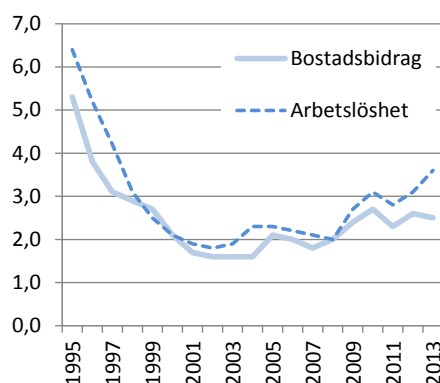
#### 4.2 Bostadsbidrag och arbetslöshet

Liksom fallet var med utkomststödet följer andelen hushåll med bostadsbidrag mycket nära andelen öppet arbetslösa (se Figur 9 och Figur 10). Samvariationen mellan arbetslöshet

<sup>8</sup> Uppgifter från Susanne Lehtinen, socialdirektör i Mariehamns stad (20.05.2015).

och bostadsbidrag är mycket stark; lika stark som mellan arbetslöshet och utkomststöd. Annorlunda uttryckt: arbetslöshetsnivån förutsäger antalet mottagare av bostadsbidrag i samma grad som den förutsäger antalet utkomststödstagare.<sup>9</sup> I båda fall förutsäger variationer i arbetslöshetsgraden till 85 procent utfallet i andelen bidragstagare.

**Figur 9. Andelen hushåll med bostadsbidrag och öppen arbetslöshet 1995-2013**



Källa: Institutet för hälsa och välfärd (Sotkanet); ÅSUB, Arbetsmarknad.

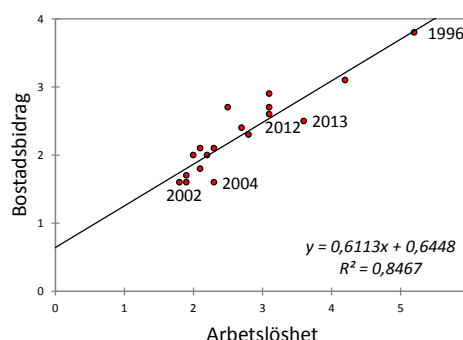
*Förändringar i arbetslösheten är den viktigaste förklaringsfaktorn till förändringar i andelen bostadsbidragstagare.*

Längre fram i denna rapport skall vi undersöka vilka hushåll/klienter som är i behov av bostadsbidrag och i vilken grad detta behov sammanfaller med ett behov av utkomststöd. Vi skall även beräkna vilken effekt bostadsbidragen har på risken för relativ fattigdom hos olika hushållstyper.

I det perspektivet framstår även bostadsbidraget som en transferering som i huvudsak träder in när tiderna försämras. Tydligt är att även bostadsbidraget på en aggregerad nivå reagerar direkt på försämrade ekonomiska förutsättningar i landskapet.

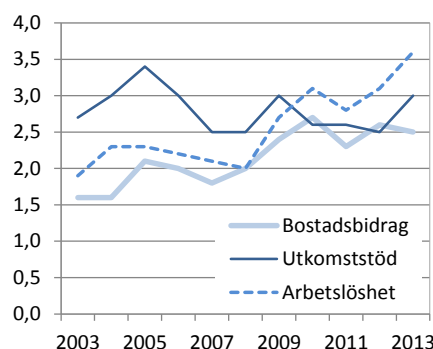
<sup>9</sup> Korrelationen mellan andelen hushåll med bostadsbidrag och arbetslöshetsgraden ger ett  $R^2$ -värde på 0,85; samma som för utkomststödet, vilket innebär att förändringar i dessa andelar till 85 procent till stor del förklaras av förändringar i arbetslösheten under perioden 1995-2013.

**Figur 10. Andelen hushåll med bostadsbidrag och arbetslöshetsgrad (procent)**



Källa: Bearbetning av data från Institutet för hälsa och välfärd (Sotkanet); ÅSUB, Arbetsmarknad.

**Figur 11. Andelen hushåll med bostadsbidrag, utkomststöd samt andelen öppet arbetslösa 2003-2013**



Källa: Bearbetning av data från Institutet för hälsa och välfärd (Sotkanet); ÅSUB, Arbetsmarknad.

## 5. Fattigdomsgränsen och de sociala transfereringarna

### 5.1 Introduktion. Beräkning med konsumtionsenhetskala

Enligt Eurostat definieras *sociala transfereringar* som den socialhjälp som ges till invånarna av centralstatliga, delstatliga eller lokala institutionella enheter.

De omfattar:<sup>10</sup>

- Pensioner
- Arbetslöshetsersättning
- Familjerelaterade förmåner
- Sjuk- och invalidersättningar
- Studierelaterade stöd
- Bostadsbidrag
- Socialt stöd (utkomststöd)
- Övriga stöd

I föregångaren till denna utredning (ÅSUB Rapport 2007:5) beräknades den åländska fattigdomsgränsen genom att använda uppgifter om hushållens inkomst per konsumtionsenhet, enligt den så kallade ekvivalensskala som OECD använder.<sup>11</sup> Vi använder samma metod i föreliggande rapport, men kompletterar denna med den så kallade modifierade OECD-skalan.<sup>12</sup>

Ekvivalensskalan ger alla individer i ett hushåll en vikt beroende på deras ålder och antal personer i hushållet. På så sätt tar man hänsyn till de stordriftsfördelar man har i större hushåll och i hushåll med två försörjare. Viktningen tar schablonmässigt hänsyn till hushållens utgifter trots att man inte har tillgång till data om deras konsumtion.

I den konsumtionsenhetsskala (ekvivalensskala) vi använder, ges den första vuxna (som fyllt 18 år) i varje hushåll vikten 1,0. Varje därpå följande vuxen person ges vikten 0,7 och varje person under 18 ges vikten 0,5. Om hushållet enbart består av personer under 18, ges den första personen vikten 1,0 och alla övriga vikten 0,5.

**Tabell 4. OECD:s konsumtionsenhetsskala**

|       | Vuxen 1* | Vuxen 2,<br>etc. | Barn 1 | Barn 2, etc. |
|-------|----------|------------------|--------|--------------|
| Ålder | >17      | >17              | <18    | <18          |
| Vikt  | 1,0      | 0,7              | 0,5    | 0,5          |

\*) I hushåll bestående av enbart personer under 18 år ges den första personen vikten 1,0

Beräkningen av de enskilda hushållens samlade konsumtionsvikt enligt OECD-skalan uttrycks i formeln nedan (6-2). Hushållsmedlemmarnas individuella vikt översätts till en summerad vuxenekvivalent ( $VE$ ).<sup>13</sup>

(5-1)

$$VE = 1,0 + 0,7(N_v - 1) + 0,5N_b$$

Ett hushåll med 2 vuxna och 3 barn skulle enligt ovanstående formel summeras som följer. Den högra delen av formeln anger vikten 1,0 för den första vuxna plus 0,7 multiplicerat med differensen inom parentesen som anger antalet vuxna ( $N_v = 2$ ), minus 1, det vill säga 1. Till detta (1,7) adderas vikten för barn (0,5) som multipliceras med antalet barn ( $N_b$ ) som är tre vilket ger 1,5. Individens/hushållets vuxenekvivalent ( $VE$ ) blir alltså i detta fall 3,2.

För att få individens inkomst delas alltså hushållets totala inkomst (inklusive pensioner och övriga skattepliktiga transfereringar, men exklusive barnbidrag, bostadsbidrag och kommunalt utkomststöd) med den aktuella konsumtionsenheten.

Samma slags beräkning görs utgående från hushållens inkomst inklusive barnbidrag, utkomststöd, och bostadsbidrag och därefter kan man se hur mycket dessa stöd bidrar till att lyfta hushåll över fattigdomsgränsen.

<sup>10</sup> Eurostat ([http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Social\\_transfers](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Social_transfers)) (2014-17-12)

<sup>11</sup> ÅSUB Rapport 2007:5, Ekonomisk utsatthet och social trygghet på Åland, s. 40  
<http://www.asub.ax/files/SUBRapport2007-5.pdf>

<sup>12</sup> Den modifierade OECD-skalan fördelar vikterna såhär: den första vuxna i hushållet får

<sup>13</sup> World Bank Institute (2005) *Introduction to Poverty Analysis*.



## 5.2 Den relativa fattigdomsgränsen

Låt oss börja med att påminna om att den relativa fattigdomsgränsen kan räknas fram på ett flertal sätt. Kalkylerna förutsätter att man väljer en specifik inkomstbas (innan skatt, efter skatt etc.), ett specifikt viktnings-system och slutligen en specifik procentgräns (oftast 60 eller 50 procent av medianinkomsten). Alla dessa val har en avgörande betydelse för var den relativa fattigdomsgränsen hamnar. Kort sagt, när man jämför den procentuella andelen hushåll under inkomstgränsen mellan olika länder och andra enheter måste man ha klart för sig hur fattigdomsgränsen räknats ut.

Vad bör då räknas som låg inkomststandard och var går den relativa fattigdomsgränsen enligt våra senaste data som är från 2012?

Med en relativ fattigdomsgräns definierad som 60 procent av medianen av den ekvivalerade nettoinkomsten innan skattefria transfereringar, låg den åländska fattigdomsgränsen år 2012 vid en årsinkomst på 14 430 euro (räknat med OECD-skalan).<sup>14</sup> respektive 26 776 euro (räknat med den modifierade OECD-skalan).

Räknat på uppgifterna för år 2012 och med den OECDs så kallade konsumtionsenhetsskala, som genomgående används i denna rapport, låg 17,3 procent av hushållen under den relativa fattigdomsgränsen (18,2 procent med den modifierade OECD-skalan).<sup>15</sup>

Beräknat på nettoinkomsten per konsumtionsenhet blir gränsen för Åland 14 430 euro, med en 60-procents gräns.

*I fortsättningen i denna rapport kommer vi i första hand att använda oss av fattigdomsgränsen 14 430 euro per år, eller 1 203 euro per månad.*

<sup>14</sup> Beräknat med den modifierade OECD-skalan som numera oftast används av den finländska Statistikcentralen låg den på 16 066 euro.

<sup>15</sup> År 2004 låg 18,1 procent av de åländska hushållen under den relativa fattigdomsgränsen beräknat med OECD-skalan.

För att bredda tolkningsmöjligheterna presenteras en alternativ fattigdomsgräns i form av 2004 års gräns uppräknad med inflationen. Det ger två olika typer av jämförelser.

**Tabell 5. Fattigdomsgränser 2004 och 2012. Euro per månad och konsumtionsenhet**

|  | 2004 | 2012  |
|--|------|-------|
| A) <i>Relativ</i><br>(låg ekonomisk standard)                  | 919  | 1 203 |
| B) <i>Inflationsuppräknad</i><br>(fast låg ekonomisk standard) | 919  | 1 083 |

Denna fattigdomsgräns beräknar vi till 13 001 euro per år, eller 1 083 euro per månad. Det första måttet (A) (Tabell 5) anger gränsen för vad vi kallar *låg ekonomisk standard*, det andra (B) för *fast låg ekonomisk standard*.

Fast låg ekonomisk standard innebär att den inflationsjusterade gränsen för vad som betraktas som fattigdom inte förändras under den tidsperiod som studeras.<sup>16</sup> Orsaken till att de två gränserna (Tabell 5) skiljer sig är att medianen för nettoinkomsten ökat mer än inflationen mellan 2004 och 2012.

Skillnaden mellan de två fattigdomsgränserna blir så pass stor som 120 euro per månad vilket givetvis öppnar upp för skilda tolkningar.

Enligt Eurostats riktlinjer beräknar vi risken för relativ fattigdom dels innan sociala transfereringar, det vill säga alla inkomster, inklusive pensioner minus skatt, dels efter sociala transfereringar.

Hushållens viktade inkomster beräknas på följande sätt. (1) Vi adderar faktorinkomster och pensioner och drar ifrån skatten. (2) Utifrån denna nettoinkomst beräknas den relativa fattigdomsgränsen innan sociala transfe-

<sup>16</sup> Försäkringskassan, Socialförsäkringsrapport 2014:11. Barnhushållens ekonomi – utveckling, omfördelning och valfrihet. Resultatindikatorer för den ekonomiska familjepolitiken 2014, s. 14.

reringar (exkl. pensioner). (3) Därefter läggs övriga skattepliktiga transfereringar minus skatt till den tidigare nettoinkomsten. Summan av dessa poster delad med hushållens respektive konsumtionsvikt ger den ekvivaliserade nettoinkomsten innan skattefria transfereringar.

Slutligen (4) adderar vi de skattefria transfereringarna (barnbidrag, utkomststöd och bostadsbidrag) för att se i vilken mån dessa hjälper olika kategorier av hushåll och individer över den relativa fattigdomsgränsen.

### 5.3 Vilka ligger under fattigdomsgränsen?

Vi vet av tidigare studier att andelen med svag ekonomi i vissa fall kan öka när den ekonomiska utvecklingen förbättras. Förklaringen är att den relativa inkomstgränsen varierar över tiden. Gränsen för relativ fattigdom sjunker när hushållen med låga inkomster får en större inkomstökning än de som befinner sig ovanför fattigdomsgränsen.

**Tabell 6. Andelen hushåll under den relativa fattigdomsgränsen\* efter antal personer i bostadshushållet 2004 och 2012**

|               | 2004      | 2012      |
|---------------|-----------|-----------|
| <b>Totalt</b> | <b>18</b> | <b>17</b> |
| 1             | 27        | 25        |
| 2             | 12        | 10        |
| 3             | 14        | 13        |
| 4             | 12        | 12        |
| 5             | 19        | 20        |
| 6 till 10     | 30        | 36        |

\*) Fattigdomsgränsen är beräknad som 60 procent av hushållens nettoinkomst per konsumtionsenhet före skattefria transfereringar

Källa: ÅSUB Rapport 2007:5, s. 42. För 2012 bearbetningar av data från Statistikcentralen.

Risken för fattigdom hör samman med storleken på det hushåll individen lever i. Siffrorna i *Tabell 6* visar att gränserna verkar gå dels mellan hushåll med en person och hushåll med två till fyra personer, dels mellan hushåll med fyra och fem personer samt,

slutligen, mellan hushåll med fem medlemmar och de som är ännu större.

Den enskilda individens ekonomiska välfärd är kopplad till ett specifikt hushåll. För att ge en rättvisande bild av vad den disponibla inkomsten motsvarar i ekonomisk välfärdsnivå måste man ta hänsyn till den aktuella familjesammansättningen och försörjningsbördan.

Det är därför vi beräknar relativ fattigdom utgående från hushålls- och konsumtionsenheter och inte utgående från enskilda individer.

År 2004 var andelen under fattigdomsstrecket 27 procent för enpersonershushåll (räknat med en 60-procentsgräns). Andelen fattiga sjönk drastiskt hos hushåll med 2-4 personer. Bland stora hushåll (6-10 personer) var andelen fattiga 2004 ännu större än för enpersonershushållen (30 procent).

Jämför man läget åtta år senare ser vi endast små förändringar. De mindre hushållen riskerade att i något mindre grad hamna under fattigdomsgränsen år 2012 jämfört med 2004 medan de allra största hushållen ser ut att vara mer ekonomiskt utsatta 2012 än 2004.

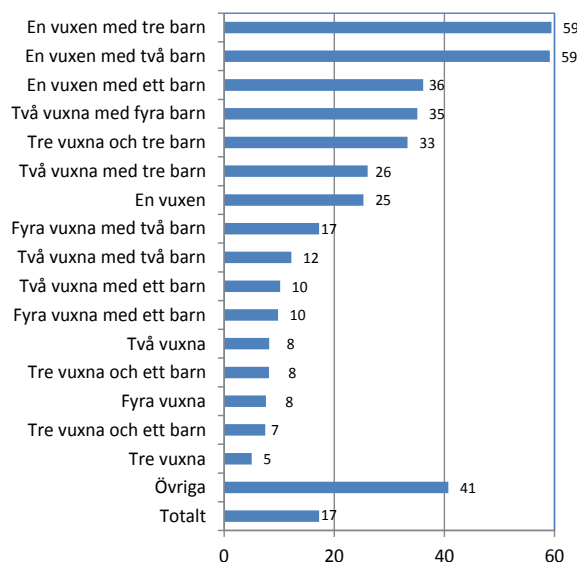
*Figur 12* redogör mer detaljerat för vilka hushållstyper som hamnade under den relativa fattigdomsgränsen 2012 innan skattefria transfereringar.

Det är tydligt att familjekonstellationer med ensamförsörjare är de mest utsatta. Hela 59 procent av ensamförsörjarhushållen med två och tre barn låg under den relativa fattigdomsgränsen 2012. För ensamförsörjare med ett barn var motsvarande andel 36 procent.

Det kanske mest förvånande är att mer än en fjärdedel av den vanliga hushållskonstellationen två vuxna med tre barn låg under den relativa fattigdomsgränsen.



**Figur 12. Hushåll under den relativa fattigdomsgränsen 2012, efter hushållets sammansättning (procent)**



Anm: 'Vuxen' är alla 18 år fyllda. 'Barn' är alla under 18 år

Källa: Bearbetningar av data från Statistikcentralen, Finland

En del av förklaringen till detta är att denna hushållstyp också rymmer en del ensamstående föräldrar med vuxet barn (över 17 år) med låg eller ingen inkomst plus tre personer under 18 år.

Vi kan också konstatera att var fjärde ensam-

hushåll levde under den relativa fattigdomsgränsen, eller gränsen för låg ekonomisk standard (1 203 euro/månad).

Som kontrast ser vi att av hushållen med två vuxna låg endast 8 procent under gränsen för låg ekonomisk standard.

Det har överlag skett en liten minskning av andelen ensamstående under den relativa fattigdomsgränsen, vilket framgår av kolumnen längst till höger i *Figur 12*.

En uppdelning efter kön (*Tabell 7*) visar att det är kvinnorna som förbättrat sin position (från 32 till 28 procent under gränsen), medan männens situation marginellt försämrats (från 21 till 22 procent under gränsen). För män kan vi avläsa en liten försämring sammantaget, men en särskilt stor försämring i gruppen 18-29 år. Män i åldern 70-89, däremot, låg väsentligt mycket bättre till 2012 än 2004. För de ensamboende kvinnorna i samma åldersgrupper (70-79 och 80-89) var förbättringen i samma storleksordning. Någon märkbar försämring av kvinnornas position ser vi enbart i åldersgruppen 50-59.

Vi kan sammanfattningsvis konstatera att bland den utsatta gruppen ensamboende var

**Tabell 7. Andelen ensamboende under fattigdomsgränsen (60 procent av nettoinkomsten per konsumtionsenhet innan skattefria transfereringar) efter åldersgrupp och kön, 2004 och 2012**

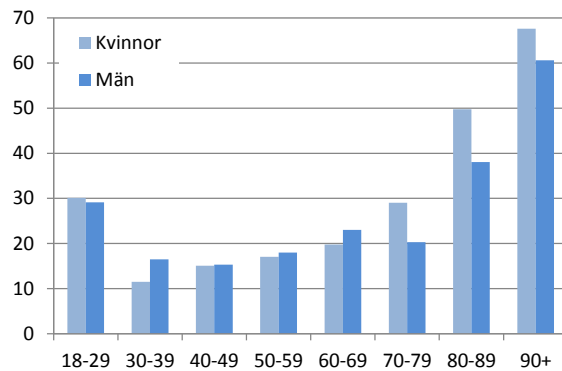
|          |      | 18-29 år | 30-39 år | 40-49 år | 50-59 år | 60-69 år | 70-79 år | 80-89 år | 90+ år | Totalt |
|----------|------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|--------|--------|
| Totalt   | 2004 | 25       | 14       | 16       | 13       | 21       | 40       | 55       | 65     | 27     |
|          | 2012 | 30       | 15       | 15       | 18       | 21       | 26       | 47       | 66     | 25     |
| Skillnad |      | -5       | -1       | 0        | -4       | -1       | 14       | 8        | -1     | 2      |
| Kvinnor  | 2004 | 31       | 14       | 16       | 11       | 19       | 44       | 56       | 66     | 32     |
|          | 2012 | 30       | 12       | 15       | 17       | 20       | 29       | 50       | 68     | 28     |
| Skillnad |      | 1        | 2        | 1        | -6       | 0        | 15       | 7        | -1     | 4      |
| Män      | 2004 | 20       | 14       | 16       | 15       | 22       | 32       | 50       | 59     | 21     |
|          | 2012 | 29       | 16       | 15       | 18       | 23       | 20       | 38       | 61     | 22     |
| Skillnad |      | -9       | -3       | 0        | -3       | -1       | 12       | 11       | -1     | -1     |

Källa: Bearbetningar av material från Statistikcentralen, Finland

det överlag något färre som låg under gränsen för låg ekonomisk standard 2012 än 2004 och att det inom denna grupp skett en omfördelning till kvinnornas fördel.

Dock var det 2012 fortfarande en större andel av de ensamboende kvinnorna som låg under gränsen och skillnaden var som framgår av *Figur 13* störst i åldersgrupperna 70 år och uppåt.

**Figur 13. Andel enpersonershushåll under den relativa fattigdomsgränsen\* (procent) efter referenspersonens åldersgrupp och kön 2012**



\*) Enligt nettoinkomster per konsumtionsenhet (OECD-skalan) innan skattefria transfereringar

Källa: Bearbetningar av material från Statistikcentralen, Finland

#### 5.4 Bostadsbidragens effekt på risken för relativ fattigdom hos ensamboende

I vilken omfattning minskar bostadsbidraget andelen av kvinnorna respektive männen under fattigdomsstrecket? *Tabell 8* visar att år 2004 var andelen ensamboende kvinnliga mottagare av bostadsbidrag som initialt (innan skattefria transfereringar) låg under den relativa fattigdomsgränsen knappt 32 procent och andelen män 21 procent.

En jämförelse med siffrorna för 2012 visar att andelen ensamboende kvinnor som initialt låg under fattigdomsgränsen minskat till 28 procent medan andelen män tvärtom ökat till

**Tabell 8. Andelen ensamboende under den relativa fattigdomsgränsen (procent) före och efter bostadsbidrag, år 2004 och 2012**

|      |         | Före | Efter | Skillnad | Minskning i procent |
|------|---------|------|-------|----------|---------------------|
| 2004 | Kvinnor | 31,9 | 30,6  | 1,3      | 4,1                 |
|      | Män     | 21,0 | 20,5  | 0,5      | 2,4                 |
| 2012 | Kvinnor | 28,0 | 25,3  | 2,7      | 9,6                 |
|      | Män     | 22,4 | 20,6  | 1,8      | 8,0                 |

Källa: Beräkningar grundade på data från Statistikcentralen

22,4 procent. Bostadsbidraget minskade andelen kvinnor under gränsen för låg ekonomisk standard från 28,0 till 25,3 procent år 2012.

År 2004 minskade bostadsbidragen risken för fattigdom hos de ensamboende mottagarna av bostadsbidrag med 1,3 procentenheter för kvinnorna och en halv procentenhet för männen. Bostadsbidragens omfördelningseffekt var betydligt större 2012; en minskning med 2,7 procentenheter för kvinnorna och 1,8 procent för männen.

Det visar sig att bostadsbidragen reducerar andelen av denna hushållskategori som löper risk för fattigdom obetydligt; med 1,3 procentenheter för kvinnorna och 0,5 procent för männen. Detta motsvarar en procentuell minskning på 4,1 procent för kvinnorna och 2,4 procent av männen.

## 6. Vem behöver utkomststöd?

### 6.1 Utkomststödet beräkningsgrunder

Vi har tidigare beräknat de välfärdshöjande effekterna av utkomststöd och bostadsbidrag på en aggregerad nivå i förhållande till den relativa åländska fattigdomsgränsen. I nästa kapitel skall vi se på det utfallet för enskilda hushållskategorier. För att genomföra detta krävs att vi har beräkningsgrunderna för utkomststödet och utkomststödet storlek klara för oss. *Tabell 9* visar vad som räknas som inkomster respektive utgifter i beräk-

ningen av storleken på hushållens utkomststöd.

Inkomster och utgifter ställs mot varandra. I den vänstra kolumnen visas utgiftsposterna. Utkomststödet grunddel räknas i sammanhanget som en schablonkostnad för dagliga utgifter och dess storlek beror på hushålllets/familjens storlek och sammansättning.

**Tabell 9. Beräkningsgrunder för utkomststöd**

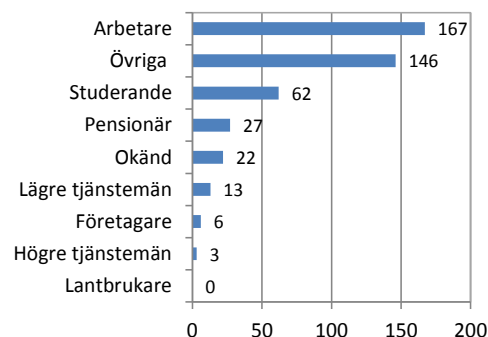
| Utgifter  | Inkomster  |
|---|--|
|   | <i>Skattepliktiga inkomster</i>  |
| a) Utkomststödet grunddel   | Lön  |
| b) Tilläggsdel: ersättning för hyra och en behovsprövad ersättning för hälso- och sjukvårdsavgifter | Kapitalinkomst<br>Arbetslöshetsdagpenning<br>Sjukdagpenning<br>Pension |
|   | <i>Skattefria inkomster</i>  |
|   | Barnbidrag<br>Bostadsbidrag<br>Vårdbidrag                              |

Inkomstsidan består dels av skattepliktiga, dels av skattefria inkomster. Till de skattepliktiga inkomsterna räknas förutom faktorinkomsterna (löne- och kapitalinkomster) arbetslöshetsdagpenning, sjukdagpenning och pension. Till skattefria inkomster räknas i sammanhanget bostadsbidrag, vårdbidrag och barnbidrag.

Figur 14 visar antalet mottagare av utkomststöd efter socio-ekonomisk ställning. Om vi bortser från den stora kategorin som är oklassificerad (övriga, 146 till antalet) är de klart dominerade kategorierna arbetare (167 personer) och studerande (62).

I ett längre perspektiv är det intressant att notera att det skett en stor förändring när det gäller en kategori klienter, nämligen pensionärerna. Deras andel av alla utkomststödstagare har radikalt minskat på senare år; från 13 till 6 procent mellan 2005 och 2012.

**Figur 14. Utkomststödstagare efter socio-ekonomisk ställning 2012 (antal)**



Det här antyder förstås en förbättrad situation för pensionärerna, som delvis beror på införandet av en garantipension på 685 euro den 1 mars 2011 och som beräknades minska behovet av förebyggande utkomststöd.

## 6.2 Utgifterna för utkomststöd och frågan om praxis

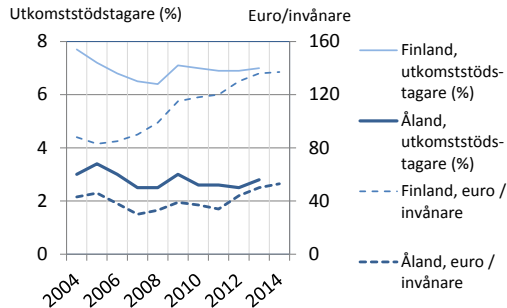
I den finländska regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om utkomststöd och av lagen om statsandel för kommunal basservice ser man att ökningen i utgifterna för utkomststödet är mycket varierande mellan landskapen.

Utgifterna har sedan 2005 ökat mest i Nyland (72 procent), Norra Karelen (52 procent), Kymmenedalen (51 procent) och Birkaland (50 procent). Minst har ökningen i utgifterna för utkomststödet sedan 2005 däremot varit på Åland (2 procent), i Norra Österbotten (10 procent) samt i Södra Karelen (9 procent) och Södra Savolax (9 procent).<sup>17</sup>

Aggregerad statistik från Institutet för hälsa och välfärd (Figur 15) visar också på den här uppseendeväckande skillnaden mellan Finland och Åland avseende kostnadsutvecklingen för utkomststöd.

<sup>17</sup> RP 358/2014 rd 297604. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om utkomststöd och av lagen om statsandel för kommunal basservice, s.10.

**Figur 15. Utkomststödstagare (procent per invånare) och utgifter för utkomststöd (euro per invånare, löpande priser) för Finland och Åland**



Källa: Bearbetningar av data från THL (Sotkanet).

År 2004 var kostnaderna per invånare 88 euro i Finland och 43 euro på Åland. Åtta år senare hade kostnaderna i Finland stigit till 130 euro medan de på Åland stigit endast marginellt till 44 euro. Efter att ha utgjort nära hälften av de finländska utgifterna per invånare, sjönk alltså utgifterna för utkomststöd på Åland till drygt en tredjedel av de finländska. Detta förändrade förhållande kan man egentligen avläsa redan år 2007.

Möjligtvis ser vi en vändning i kostnadsutvecklingen för utkomststöd 2013, då tillväxten var störst av alla finländska landskap.<sup>18</sup> Enligt senast tillgängliga uppgifter från 2014 var utgifterna per invånare 137 euro i Finland och 53 euro på Åland, vilket bekräftar att kostnaderna återigen börjat stiga på Åland och att skillnaden återigen minskar.

*Trots en procentuellt sett lika stor ökning av arbetslösheten, och av antalet långtidsarbetslösa i Finland och på Åland har tillväxten av utgifterna för utkomststödet sett helt olika ut.*

## 7. Transfereringarnas effekt på utkomststödtagarnas inkomster

### 7.1 Inledning

Den relativa fattigdomsgränsen räknad på nettointkomsten innan skattefria transfereringar är en konstruktion som inte nödvändigtvis följer prisutvecklingen, utan rör sig beroende på den tillfälliga inkomstutvecklingen för olika inkomstskikt. Det innebär att man i analysen inte bör stirra sig blind på den relativa fattigdomsgränsen utan även ta i beaktande kostnadsutvecklingen.

När man jämför situationen för utkomststödtagarna under två olika år kan två metoder komplettera varandra. Vi kommer i fortsättningen att i första hand relatera utkomststödtagarnas inkomster och erhållna stöd i första hand till:

- A) *den relativa fattigdomsgränsen* för respektive år (gränsen för låg ekonomisk standard). Som ett komplement till detta mått kommer vi att använda
- B) *en uppräknad av 2004 års fattigdomsgräns enligt konsumentprisindex (KPI) till 2012 års priser* (en fast gräns för låg ekonomisk standard).

Skillnaden mellan de två fattigdomsgränserna visade sig vara förvånansvärt stor för 2012. I den tidigare utredningen om ekonomisk utsatthet beräknade vi den relativa fattigdomsgränsen till 919 euro.

*Uppräknat enligt KPI skulle det motsvara 1 083 euro. Vi har tidigare beräknat den relativa fattigdomsgränsen för 2012 till 1 203 euro.*

I första hand använder vi ändå här genomgående den initiala fattigdomsgränsen som beräknades innan skattefria transfereringar som ett riktmärke. Man skulle eventuellt kunna invända att en ny relativ fattigdomsgräns borde räknas ut utgående från inkom-

<sup>18</sup> Ibid.

terna efter varje tillskott som de enskilda skattefria sociala transfereringar ger. Det skulle teoretiskt sett innebära att den relativa fattigdomsgränsen angiven i euro flyttades upp något för varje transferering.

De pedagogiska fördelarna överväger dock av att behålla den initiala relativa fattigdomsgränsen som baserar sig på nettoinkomsterna, eftersom den är fixerad och då kan relateras till alla stadier av tillskott till utkomststödstagarnas slutliga disponibla inkomst.

I fortsättningen av denna analys bör vi alltså hålla isär den ordinarie relativa fattigdomsgränsen (A) som är 1 203 euro och den med konsumentprisindex uppräknade fattigdomsgränsen som grundar sig på (B) en inflationskorrigerad uppräknade av föregående undersökning från 2004 och som ligger 120 euro lägre, alltså 1 083 euro.

*Det kommer nedan att visa sig att klienthushållen som lyfter utkomststöd i många fall når fattigdomsgräns B men inte gräns A.*

Enligt offentlig statistik representerade ensamboende drygt tre fjärdedelar av mottagarna av utkomststöd på Åland år 2005 (se *Tabell 10*). En klar majoritet av dessa var män. Dessa utgjorde 45 procent av alla utkomststödstagarna, medan kvinnornas andel var 32 procent.

De ensamboendes andel av alla utkomststödstagare minskade sedan till knappt två tredjedelar 2012 (66 procent, se *Tabell 10*).

Under samma tid ökade ensamförsörjarnas andel från 14 till 19 procent och de gifta/samboende utan barn fördubblade sin andel från 5 till 10 procent.

I våra uträkningar av de skattefria transfereringarnas storlek och effekt gör vi ett förenklande antagande. Vi vet bara vilka utkomststöd som betalats ut, men känner inte till den

**Tabell 10. Utkomststödstagare efter hushållstyp 2005 och 2012 (antal och procentuell andel av hushållen med utkomststöd)**

|                           | 2005       |            | 2012       |            |
|---------------------------|------------|------------|------------|------------|
|                           | Antal      | Procent    | Antal      | Procent    |
| <b>Totalt</b>             | <b>640</b> | <b>100</b> | <b>484</b> | <b>100</b> |
| Ensamboende män           | 286        | 45         | 181        | 37         |
| Ensamboende kvinnor       | 205        | 32         | 139        | 29         |
| Ensamstående med barn     | 87         | 14         | 90         | 19         |
| Gifta/samboende med barn  | 30         | 5          | 24         | 5          |
| Gifta/samboende utan barn | 32         | 5          | 50         | 10         |

Källa: Bearbetning av data från Sotkanet.

del av dessa som är förenad med återbetalningskrav.

Därför har vi valt att i våra beräkningar anta att klienterna får behålla hela sitt utkomststöd.

I praktiken innebär detta att summan av alla klienters utkomststöd blir något för högt vilket i sin tur leder till en liten överskattning av stödets aggregerade välfärdshöjande effekt.

**Tabell 11. Medelinkomst för hushållen med utkomststöd respektive decil 1 (euro, 2012 års penningvärde) 2004 och 2012**

|                                      |       |       | Förändring (%) |
|--------------------------------------|-------|-------|----------------|
|                                      | 2004  | 2012  |                |
| Hushåll m. utkomststöd <sup>*)</sup> | 9 985 | 9 276 | -7,1           |
| Decil 1                              | 7 272 | 7 709 | 6,0            |

<sup>\*)</sup> 2004 års siffror uppräknade med KPI

Vi vill betona att för att förstå resultatet av den jämförande analysen nedan måste man vara medveten om en viktig förändring i grundförutsättningarna, nämligen att *genomsnittsinkomsterna hos hushållen som beviljades utkomststöd sjönk rejält mellan 2004 och 2012 (Tabell 11)*.

Det betyder att *klienthushållen generellt sett hade ett betydligt bättre utgångsläge 2004 än*

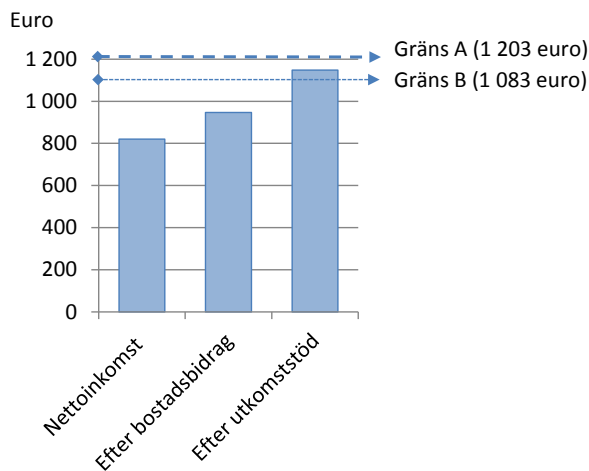
2012. Intressant är också att notera att genomsnittsinkomsten hos den lägsta inkomstdecilen (tionedelen) faktiskt ökat under samma period (6 procents tillväxt, se Tabell 11).

## 7.2 Ensamboende och ensamförsörjare med utkomststöd

Vi börjar med att se hur de ensamboende utkomststödstagarnas inkomster förändras i förhållande till fattigdomsgränsen när bostadsbidrag och utkomststöd adderas till den initiala nettoinkomsten.

Staplarna i Figur 16 nedan visar hur de ensamboende utkomststödstagarnas hushållsinkomst stegvis ökar när bostadsbidrag och utkomststöd läggs till den ursprungliga nettoinkomsten.

**Figur 16. Ensamboende utkomststödstagares hushållsinkomst (euro) per månad före och efter skattefria transfereringar, 2012**



Källa: Bearbetning av data från Statistikcentralen

Till att börja med kan vi notera att den genomsnittliga nettoinkomsten per månad hos denna klientgrupp (836 euro) ligger långt under gränsen för låg ekonomisk standard.

När bostadsbidrag och utkomststöd väl är utbetalda hamnar den genomsnittliga klienten över den *fasta* gränsen för låg ekonomisk

standard (1 083 euro/mån, gräns B) men inte över den *relativa* fattigdomsgränsen för 2012 (1 203 euro/mån, gräns A).

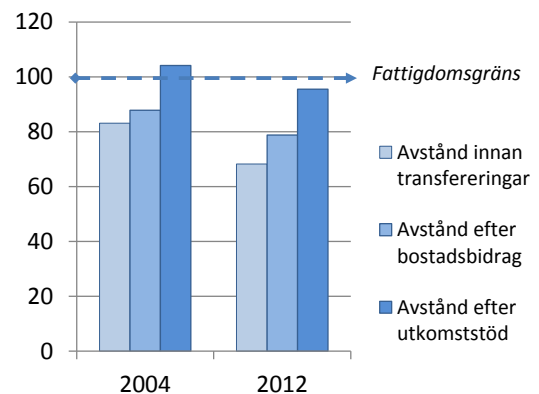
I Figur 17 visas två uppsättningar staplar som visar hur de ensamboende klienternas genomsnittliga inkomster förhåller sig (i procent) till den relativa fattigdomsgränsen för år 2004 respektive 2012.

Det som till en början slår en är den stora skillnaden i utgångsläge, det vill säga innan skattefria transfereringar.

Att den genomsnittliga initiala nettoinkomsten är betydligt lägre 2012 än 2004 är, som kommer att framgå framöver, genomgående hos de olika klienthushållen.

Hur förändrar de skattefria transfereringarna avståndet till den initiala fattigdomsgränsen för de ensamstående med barn? Vilken är den välfärdshöjande effekten i detta fall?

**Figur 17. Ensamboende utkomststödstagares hushållsinkomst i förhållande till den relativa fattigdomsgränsen\* (procent) före och efter skattefria transfereringar, 2004 och 2012**



\*) Uträknad för respektive år

Källa: Bearbetning av data från Statistikcentralen

Eftersom vi nu skall se vad de skattefria transfereringarna innebär för barnfamiljer tar vi också hänsyn till det inkomststillskott som barnbidraget ger.

Barnbidraget är en skattefri transferering som



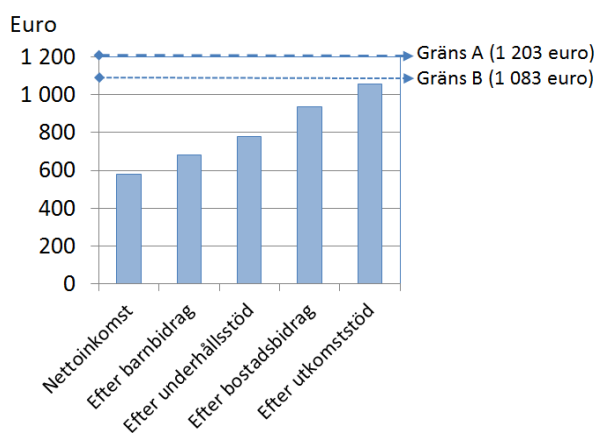
minskar storleken på utkomststödets grunddel. När man kalkylerar storleken på utkomststödet gör man en schablonmässig minskning av den del som räknas som inkomst.

Detta schablonavdrag på avdraget är ett av instrumenten som står till buds vid finjusteringen av det skattefria transfereringssystemet.

För ensamförsörjarna fanns 2012 dessutom ett ensamförsörjartillägg om 50 euro per barn och månad. Till detta kom den kombinerade inkomsten av underhållsbidrag och -stöd på 147,96 euro per barn för denna hushållskategori.

En titt på stapeln längst till vänster i *Figur 18*, avslöjar att de ensamstående med barn i utgångsläget ligger långt under fattigdomsgränserna. Ensamstående med ett barn har i genomsnitt en nettoinkomst innan skattefria transfereringar på 581 euro, per månad och konsumtionsenhet.

**Figur 18. Hushållsinkomst och skattefria transfereringar för ensamstående utkomststödstagare med ett barn (euro) 2012**



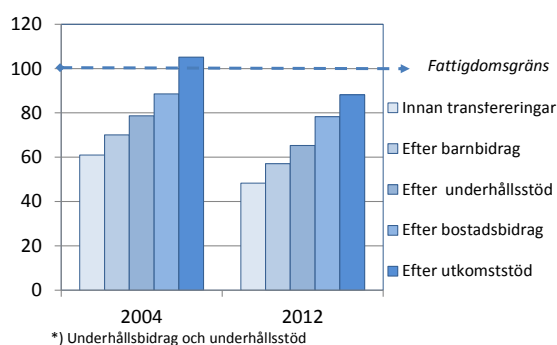
De fyra stödformerna, representerade av varsin pelare i *Figur 18*, höjer stegvis den genomsnittliga inkomsten, utan att de ensamstående med ett barn når den lägsta, fasta, gränsen för låg ekonomisk standard

(gräns B).

Av *Figur 19* framgår återigen att den betydligt lägre nettoinkomsten i utgångsläget år 2012 gör att klienthushållen bestående av en ensamförsörjare med ett barn inte når den relativa fattigdomsgränsen.

År 2004 hade man en genomsnittlig inkomst på 838 euro i månaden i denna grupp och 872 euro 2012. Nettoinkomsten per månad 2004 motsvarade 989 euro i 2012 års penningvärde, vilket ger en skillnad på 117 euro.

**Figur 19. Hushållsinkomst i procent av den relativa fattigdomsgränsen före och efter skattefria transfereringar för ensamstående utkomststödstagare med ett barn, 2004 och 2012**

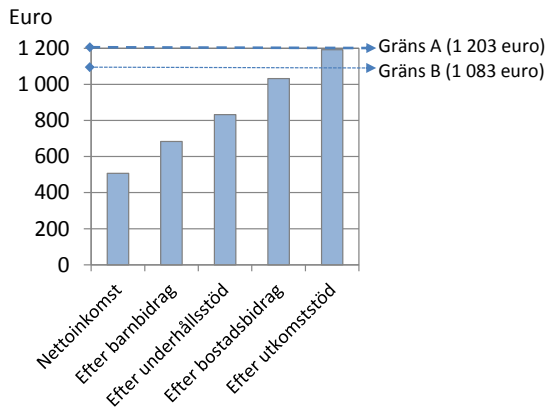


Det bättre utgångsläget år 2004 tillsammans med ett större procentuellt tillskott av utkomststödet (den mörkaste pelaren längst till höger) gjorde att klienterna det året lyftes över den relativa fattigdomsgränsen.

Ensamstående med två barn har i genomsnitt en nettoinkomst innan skattefria transfereringar på 507 euro per månad och konsumtionsenhet.

De skattefria tillskotten är relativt sett mer gynnsamma för denna familjekonstellation än för ensamförsörjarna med ett barn. *Figur 20* visar att trots ett dåligt utgångsläge ger barnbidrag, underhållsbidrag/-stöd, bostadsbidrag tillskott som i slutändan resulterar i en

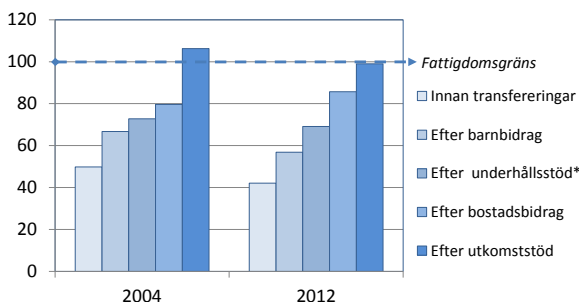
**Figur 20. Hushållsinkomst och skattefria transfereringar för ensamstående utkomststödstagare med två barn (euro per konsumtionsenhet), 2012**



genomsnittlig disponibel inkomst som ligger över både den fasta (B) och den relativa (A) fattigdomsgränsen.

En jämförelse med den föregående undersökningen visar att fram till det att utkomststödet läggs till, det vill säga efter bostadsbidrag, så låg man på en högre inkomstnivå 2012 än 2004 (Figur 21).

**Figur 21. Hushållsinkomst i procent av den relativa fattigdomsgränsen före och efter skattefria transfereringar för ensamstående utkomststödstagare med två barn, 2004 och 2012**

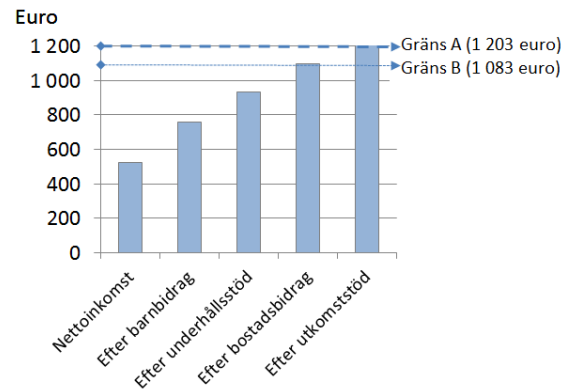


\*) Underhållsbidrag och underhållsstöd

Slutresultatet, efter att utkomststödet lagts till är en något lägre relativ disponibel inkomst.

Antalet hushåll med utkomststöd som utgörs av en ensamstående förälder med tre barn i vårt grundmaterial är få och det kan vara

**Figur 22. Hushållsinkomst och skattefria transfereringar för ensamstående utkomststödstagare med tre barn (euro per konsumtionsenhet), 2012**



vanskligt att drag långtgående generella slutsatser utifrån dessa fall. Men slutsatsen av detta är förstås också att denna familjekonstellation i allmänhet klarar sig utan att behöva söka utkomststöd.

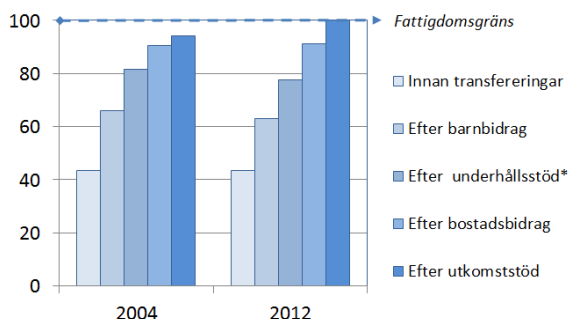
Hursomhelst har denna familjekonstellation i genomsnitt en nettoinkomst innan skattefria transfereringar på 523 euro per månad och konsumtionsenhet.

Efter det stegvisa tillskottet av skattefria bidrag hamnar ensamstående utkomststödstagare med tre barn över den fasta gränsen för låg ekonomisk standard (gräns B) redan efter bostadsbidrag (den fjärde pelaren från vänster i Figur 23).

Med hjälp av utkomststödet lyfts denna hushållskonstellation även över den relativa fattigdomsgränsen för 2012.



**Figur 23. Hushållsinkomst i procent av den relativa fattigdomsgränsen före och efter skattefria transfereringar för ensamstående utkomststödstagare med tre barn, 2004 och 2012**



\*) Underhållsbidrag och underhållsstöd

### 7.3 Makar och samboende med och utan barn

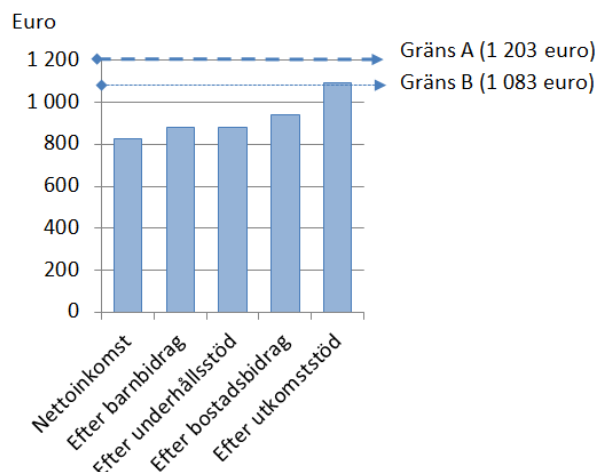
Rent allmänt borde de grundläggande ekonomiska förutsättningarna för hushåll med gifta eller samboende par vara betydligt mer gynnsamma än för de ensamstående eller för ensamförsörjarna. Man delar så att säga automatiskt på vissa grundläggande kostnader, först och främst boendekostnaderna. Vi har tidigare i denna utredning redogjort på vilket sätt vi tar hänsyn till de olika hushållstypernas olika utgiftsstruktur genom att ge dem olika vikter.

För ensamförsörjarna med ett barn var de skattefria transfereringarnas tillskott till nettoinkomsten inte tillräckliga för att lyfta dem över den relativa fattigdomsgränsen 2012. Den familjekonstellationen nådde inte ens den lägre gränsen, den för fast låg ekonomisk standard.

Förutsättningarna för hushåll med ett barn men med två vuxna att nå över fattigdomsgränserna borde vara bättre, kan tyckas.

Det visar sig dock att effekterna av bidragen är mycket mindre för denna hushållstyp, men eftersom de genomsnittliga sammanlagda nettoinkomsterna i utgångsläget är betydligt större när man ändå över den fasta gränsen för låg ekonomisk standard (gräns B). Man

**Figur 24. Hushållsinkomst och skattefria transfereringar för två vuxna med ett barn (euro per konsumtionsenhet), 2012**

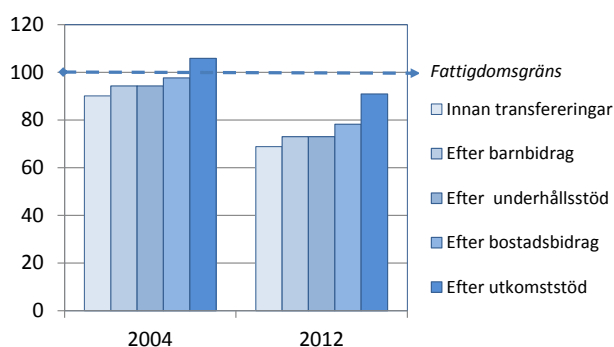


stannar dock klart under den relativa fattigdomsgränsen för 2012 (gräns A).

En jämförelse med beräkningarna grundade på material från 2004 och 2012 visar på en anmärkningsvärt stor skillnad i utgångsläge (inkomst innan transfereringar, representerade av de ljusa pelarna längst till vänster för respektive år i *Figur 25*).

Vi ser att hushållen lyftes över den relativa fattigdomsgränsen 2004 tack vare de initiala nettoinkomsterna. Men trots att utkomststöden genomsnittligt var större och effektivare 2012 räckte det inte för att lyfta dem över den relativa fattigdomsgränsen.

**Figur 25. Hushållsinkomst i procent av fattigdomsgränsen före och efter skattefria transfereringar för två vuxna och ett barn, 2004 och 2012**



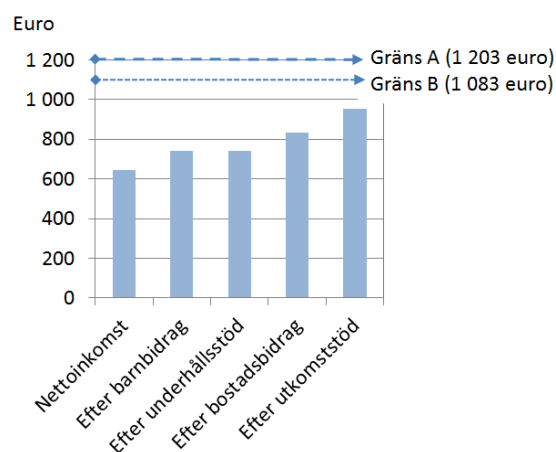
Avståndet var så stort att det teoretiskt sett skulle behövts ett tredubblat barnbidrag (från 110 till 330 euro per månad) för att denna hushållstyp skulle nå gränsen för låg ekonomisk standard.

En höjning i den storleksordningen av ett generellt bidrag är förstås helt utesluten i den praktiska socialpolitiska verkligheten. Istället är det på den skattepliktiga inkomstsidan man skulle kunna hoppas på förbättringar och kunna tänka sig direkt och indirekt verkande åtgärder.

Då handlar det om indirekt och långsiktigt verkande åtgärder inom arbetsmarknadsutbildning och om att minska karenstiderna för att vara utanför arbetslöshetsförsäkrings-systemet.

Det skulle ha behövts en ökning av nettoinkomsterna med 13 procent för att den disponibla inkomsten hos denna hushållsgrupp skulle nå gränsen för låg ekonomisk standard.

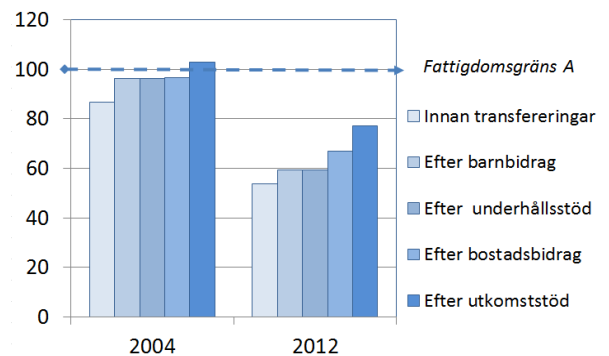
**Figur 26. Hushållsinkomst och skattefria transferreringar för två vuxna med två barn (euro per konsumtionsenhet), 2012**



Hur ser det då ut för hushåll med makar /samboende vuxna med två hemmavarande barn under 18 år? Ensamstående med två barn nådde som vi såg tidigare den relativa fattigdomsgränsen såväl 2004 som 2012.

Som *Figur 26* tydligt visar ligger denna typ av klienthushåll långt under såväl gräns A som den lägre gränsen B. Orsaken till detta är återigen de mycket låga nettoinkomsterna i utgångsläget.

**Figur 27. Hushållsinkomst i procent av fattigdomsgränsen före och efter skattefria transferreringar för två vuxna med två barn, 2004 och 2012**



Olikheten med situationen år 2004 är slående (*Figur 27*). I utgångsläget utgjorde den genomsnittliga nettoinkomsten hos klienthushållen drygt 80 procent av den relativa fattigdomsgränsen (gräns A) år 2004. Åtta år senare hade andelen sjunkit till mindre än 60 procent.

Det skulle ha behövts en ökning av den genomsnittliga nettoinkomsten med hela 38 procent för att hushållsgruppen skulle nå upp till fattigdomsgränsen 2012.

Den stora skillnaden i disponibel inkomst mellan de två tvärsnittsåren 2004 och 2012 är desto mer uppseendeväckande med tanke på att majoriteten av dessa klienthushåll inte hade bostadsbidrag 2004, medan det omvända förhållandet gällde 2012.

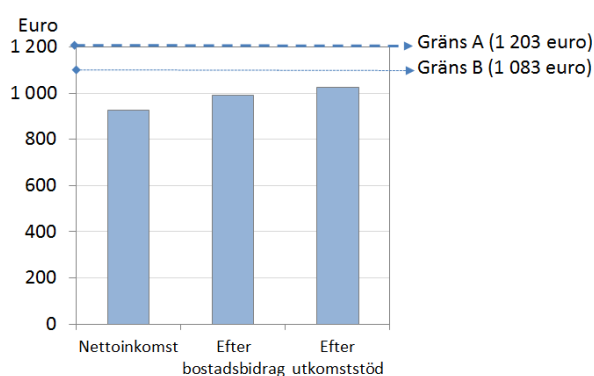
Det kan antyda att en större andel av hushållen med två vuxna och två barn beviljades utkomststöd för tillfälliga betalningssvårigheter 2004, stöd som i så fall var förbundna med återbetalningskrav.

Detta skulle i så fall något minska giltigheten

i jämförelsen mellan åren.

Hushåll med två vuxna där minst en av medlemmarna lyft utkomststöd under 2012 visade sig trots ett bättre utgångsläge i förhållande till barnfamiljerna med makar/ samboende inte heller de nå ens den lägre fattigdomsgränsen (gräns B i *Figur 28*).

**Figur 28. Hushållsinkomst och skattefria transfereringar för två vuxna (euro per konsumtionsenhet), 2012**



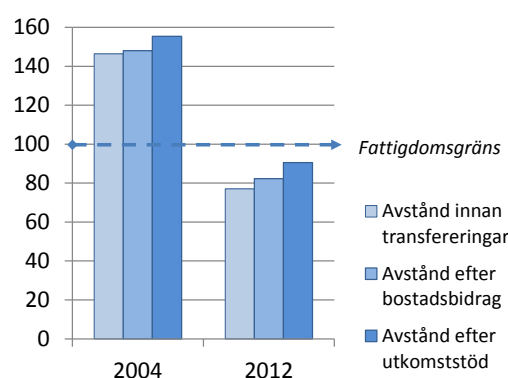
Den stora skillnaden mellan klienthushållens inkomster som procent av den relativa fattigdomsgränsen åren 2004 och 2012 som kan avläsas i *Figur 29* är anmärkningsvärd och svårförklarlig. För denna grupp hushåll med utkomststöd fann vi en mycket stor förändring i klienthushållens inkomstnivå mellan 2004 och 2012. Att vi hade en helt annan och mindre utsatt klientgrupp 2004 än 2012 framgår också av att 2004 var det endast 18 procent av dessa som lyfte bostadsbidrag, en andel som sedan steg till 68 procent 2012.

Det visade sig också att en betydligt större andel makar/samboende med relativt stor inkomst lyfte små summor utkomststöd 2004, något som höjde den genomsnittliga nettoinkomsten i förhållande till motsvarande klienthushållsgrupp 2012.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att det var en helt annorlunda grupp makar/ samboende som beviljades utkomststöd 2004 jämfört med 2012.

Trots att transfereringarna och stöden till utkomststödstagarna sammantagna 2012 inte förmådde lyfta utkomststödstagarna över fattigdomsgränsen så var deras genomsnittliga effekt mätt som procentuellt tillskott till nettoinkomsten starkare än 2004 (vilket i sin tur delvis förklaras av den mycket lägre initiala nettoinkomsten).

**Figur 29. Hushållsinkomst i procent av fattigdomsgränsen före och efter skattefria transfereringar för två vuxna, 2004 och 2012**



#### 7.4 Ensamstående med vårdbidrag

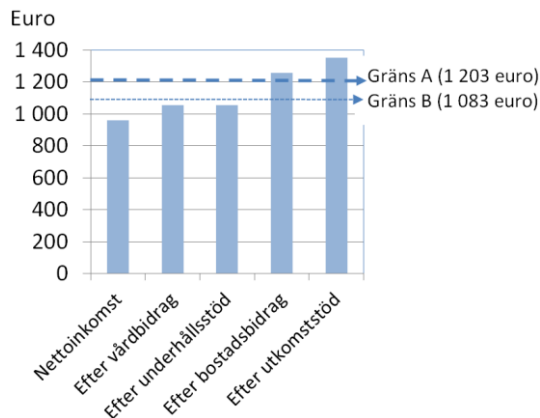
I vårt material från 2012 förekommer sammanlagt 16 ensamstående pensionstagare med vårdbidrag. Enligt FPA är vårdbidraget stöd som "... beviljas pensionstagare som på grund av långvarig sjukdom eller ett handikapp har nedsatt funktionsförmåga i minst ett år.

Bidraget är avsett som stöd för att klienten ska kunna skaffa vård och tjänster för att, trots sjukdomen eller handikappet, klara sig i vardagen och kunna upprätthålla sin funktionsförmåga. Stödet kan även till vissa delar ersätta kostnader som beror på att funktionsförmågan försämras."

Det visar sig att denna särskilda klientgrupp har en genomsnittlig nettoinkomst innan skattefria transfereringar (961 euro/mån) som låg betydligt högre än hos den vidare definierade, större gruppen ensamstående med ut-

komststöd (820 euro/mån). Redan efter tillskottet av vårdbidrag och bostadsbidrag hamnar denna klientgrupp över den relativa fattigdomsgränsen för 2012 (pelaren näst längst till höger i *Figur 30*).

**Figur 30. Hushållsinkomst och skattefria transfereringar för ensamboende med utkomststöd och vårdbidrag (euro per konsumtionsenhet), 2012**



Efter tillskottet av utkomststöd hamnar denna särskilda grupp ensamboende utkomststöds klienter med god marginal över gränsen för låg ekonomisk standard (gräns A).

Den disponibla genomsnittsinkomsten för denna utsatta hushållsgrupp blev 2012 i slutändan 1 350 euro per månad. Vårdbidraget gav ett tillskott på 9,7 procent på nettoinkomsten, bostadsbidraget 21,0 procent och utkomststödet 9,8 procent.

## 7.5 Sammanfattning av bidragens effekter. Fattigdomsindex

*Tabell 12* visar att den samlade effekten av alla de olika bidragsslagen genomgående var förhållandevis starkare bland alla olika hushållstyper bland utkomststöds tagarna 2012.

En viktig del av förklaringen till detta är som vi nämnt flera gånger redan att den samlade nettoinkomsten hos utkomststöds tagarna innan transfereringar var relativt sett betydligt lägre det året än 2004.

Högst upp i *Tabell 12* visas vilket procentuellt tillskott de relevanta bidragen utgjorde för de ensamboende mottagarna av utkomststöd 2004 respektive 2012.

Vi ser att den sammantagna effekten av de skattefria bidragen ökade till 40 procent 2012

**Tabell 12. De enskilda stödernas procentuella tillskott till utkomststöds tagarnas nettoinkomst per konsumtionsenhet 2004 och 2012**

|                              |      | Barnbidrag | Underhåll* | Bostadsbidrag | Utkomststöd | Totalt |
|------------------------------|------|------------|------------|---------------|-------------|--------|
| Ensamboende                  | 2004 | .          | .          | 5             | 20          | 25     |
|                              | 2012 | .          | .          | 15            | 25          | 40     |
| Ensamstående med ett barn    | 2004 | 15         | 14         | 16            | 27          | 72     |
|                              | 2012 | 17         | 17         | 27            | 20          | 82     |
| Ensamstående med två barn    | 2004 | 34         | 26         | 23            | 24          | 107    |
|                              | 2012 | 35         | 29         | 40            | 32          | 135    |
| Ensamstående med tre barn    | 2004 | 52         | 35         | 21            | 8           | 116    |
|                              | 2012 | 45         | 34         | 31            | 22          | 132    |
| Makar/samboende utan barn    | 2004 | .          | .          | 1             | 5           | 6      |
|                              | 2012 | .          | .          | 7             | 11          | 18     |
| Makar/samboende med ett barn | 2004 | 5          | .          | 4             | 9           | 18     |
|                              | 2012 | 6          | .          | 8             | 18          | 32     |
| Makar/samboende med två barn | 2004 | 11         | .          | 0             | 7           | 19     |
|                              | 2012 | 15         | .          | 14            | 19          | 48     |

\*) Underhållsbidrag från underhållsskyldig, i vissa fall kombinerat med ett underhållsstöd från kommunen/FPA

och att bostadsbidraget stöd för 15 procent och utkomststödet för 25 av dessa 40 procent.

För ensamstående med ett barn var det samlade tillskottet från bidragen till nettoinkomsten 82 procent, att jämföra med 72 procent 2004. För denna hushållsgrupp är det i första hand bostadsbidraget som ökat sin effekt (från ett tillskott på 16 procent på nettoinkomsterna till 27 procent).

Det samlade tillskottet av de skattefria bidragen är av störst betydelse för de två grupperna ensamstående med två respektive tre barn.

För ensamstående med två barn ökade den samlade effekten av bidragen från 107 till 135 procent mellan 2004 och 2012. Bostadsbidraget ökade sin effekt från 23 till 40 procent, men även utkomststödet ökade sin betydelse; effekten ökade från 24 till 32 procent.

Barnbidragets effekt ökade marginellt för ensamstående med ett respektive två barn mellan de två jämförelseåren. Däremot minskade effekten för ensamstående med tre barn (från 52 till 45 procent).

Några långtgående slutsatser av detta kan knappast dras eftersom antalet av denna hushållsform är så få i vårt underlag. Av alla hushållsformer som omfattas av denna undersökning, har bidragen minst betydelse för makar/samboende utan barn. Men även här kan vi se att effekten ökar, från 6 till 18 procent.

Som framgår av raderna längst ner i *Tabell 12* så är betydelsen av tillskottet av skattefria bidrag för hushållskategorin makar/samboende med barn något större. Bidragens tillskott till nettoinkomsterna var nära en tredjedel (32 procent) för de med ett barn och nära hälften (48 procent) för de med två barn.

Avslutningsvis visar *Tabell 13* en sammanfattning av hur de olika stödformerna genomsnittligt förändrar avståndet mellan klienthushållens inkomster och den relativa fattigdomsgränsen (se *Teknisk bilaga* för uträkningar).

De negativa talen i tabellen anger att man ligger under gränsen, positiva tal anger att man ligger över. Längst till vänster avläses

**Tabell 13. Avståndet till den relativa fattigdomsgränsen (fattigdomsindex) hos hushåll med utkomststöd 2004 och 2012. (Negativa tal anger att man ligger under gränsen, positiva anger över gränsen)**

|                              |      | Innan bidrag | Efter barnbidrag | Efter underhållsstöd* | Efter bostadsbidrag | Efter utkomststöd | Efter bidrag |
|------------------------------|------|--------------|------------------|-----------------------|---------------------|-------------------|--------------|
| Ensamboende                  | 2004 | -17          | -17              | -17                   | -12                 | -1                | 4            |
|                              | 2012 | -32          | -32              | -32                   | -21                 | -15               | -5           |
| Ensamstående med ett barn    | 2004 | -39          | -30              | -21                   | -11                 | 5                 | 5            |
|                              | 2012 | -52          | -43              | -35                   | -22                 | -12               | -12          |
| Ensamstående med två barn    | 2004 | -50          | -33              | -27                   | -20                 | 6                 | 6            |
|                              | 2012 | -58          | -43              | -31                   | -14                 | -1                | -1           |
| Ensamstående med tre barn    | 2004 | -57          | -34              | -19                   | -9                  | -6                | -6           |
|                              | 2012 | -57          | -37              | -22                   | -9                  | 1                 | 1            |
| Makar/samboende utan barn    | 2004 | 46           | 46               | 46                    | 48                  | 54                | 55           |
|                              | 2012 | -23          | -23              | -23                   | -18                 | -15               | -10          |
| Makar/samboende med ett barn | 2004 | -10          | -6               | -6                    | -2                  | 6                 | 6            |
|                              | 2012 | -31          | -27              | -27                   | -22                 | -9                | -9           |
| Makar/samboende med två barn | 2004 | -13          | -4               | -4                    | -3                  | 3                 | 3            |
|                              | 2012 | -46          | -39              | -39                   | -31                 | -21               | -21          |

\*) Underhållsbidrag från underhållsskyldig, i vissa fall kombinerat med ett underhållsstöd från kommunen/FPA

avståndet för de olika hushållstyperna innan bidrag och längst till höger avståndet efter alla bidrag (motsvarande slutligt fattigdomsindex). Tabellen sammanfattar analysen i avsnitt 7.2 och 7.3.

## 8. Har förändringarna i bidragssystemet varit ändamålsenliga?

Mellan åren 2008 och 2012 trädde några förändringar i kraft i den delen av bidragssystemet som faller under åländsk behörighet. De tänkta förbättringarna var inte av det genomgripande slaget utan kan närmast betraktas som finjusteringar, men det är ändå viktigt att försöka utvärdera dessa förändringar.

Dels handlade det om en höjning och justering av barnbidraget, samt en höjning av ensamförsörjartillägget (från och med mars 2008), dels om förändringar avseende hur stor del av barnbidraget och ensamförsörjartillägget skall beaktas som inkomst vid uträkning av utkomststöd (2008 och 2011).<sup>19</sup>

Tanken var att, för det första, förbättra de mest utsatta ensamhushållens, i synnerhet de äldre kvinnornas, ekonomiska situation. För det andra ville man förbättra villkoren för de utsatta barnfamiljerna genom att garantera att höjningarna av barnbidraget kom dessa hushåll till godo.

Slutsatsen av vår analys blir att förändringarna mellan 2008 och 2012 i den delen av det behovsprövade bidragssystemet som faller under åländsk behörighet (barnbidrag, ensamförsörjartillägg och utkomststöd) sammantaget får ses som ändamålsenliga, men att det också får ses som otillfredsställande

att majoriteten av klienthushållen 2012 inte nådde över nivån för låg ekonomisk standard.

Som påpekats många gånger i denna rapport ökade antalet hushåll helt utan inkomster mellan 2004 och 2012, vilket tyder på att de hushåll som hamnat helt utanför arbetslöshetsförsäkringssystemet ökade.

Det ligger utanför uppdraget för rapporten att bedöma konjunktur- och arbetsmarknads-politiska åtgärder. Vi kan bara konstatera att på Åland är möjligheterna att ta ett förebyggande politiskt ansvar för de ekonomiskt mest utsatta hushållen förmodligen något mindre än möjligheterna att lindra den ekonomiska utsattheten genom att efter bästa förmåga anpassa och effektivisera den del av bidragssystemet där man har behörighet.

Det ena utesluter förstås inte det andra, kombinationen av lindrande och förebyggande behövs alltid även här, trots att självstyrelsens redskap i synnerhet för konjunktur- och arbetsmarknadspolitik får betraktas som begränsade.

---

<sup>19</sup> Enligt Landskapslagen 2008:72 skulle 20 procent av barnbidragets belopp respektive 50 procent av ensamförsörjartilläggets belopp dras av och resterande belopp beaktas som inkomst vid beräkning av utkomststöd. Från 2012 beaktades inte ensamförsörjartillägget i uträkningen av utkomststöd.



## 9. Teknisk bilaga: Beräkning av fattigdomsindex

I den förra "fattigdomsutredningen" från 2007 presenterade vi våra beräkningar av ett fattigdomsindex med vars hjälp vi kunde mäta avståndet till fattigdomsgränsen hos specifika kategorier individer och hushåll med utkomststöd.

Metoden var att först beräkna fattigdomsindex innan skattefria sociala transfereringar, som gav ett mått på vilket inkomstillskott de som initialt låg under den relativa fattigdomsgränsen skulle behöva för att lyftas till fattigdomsstrecket.

Därefter adderade vi de skattefria sociala transfereringarna (utkomststöd, bostadsstöd, och barnbidrag) till de skattefria inkomsterna och avläste skillnaden mellan det ursprungliga indexet och det nya. Avståndet till den relativa fattigdomsgränsen, fattigdomsindex ( $P_1$ ), hos en kategori beräknas med nedanstående formel:<sup>20</sup>

(1)

$$P_1 = \frac{1}{Ny^*} \cdot \sum_{i \in P} (y^* - y_i)$$

Här representerar  $y^*$  den relativa fattigdomsgränsen,  $(y^* - y_i)$  mäter avståndet mellan det fattiga hushållets ( $i$ ) nettoinkomst ( $y_i$ ) och fattigdomsgränsen.  $P$  representerar alla fattiga hushåll  $i$ , och  $N$  antalet observationer (i detta fall antalet de specifika hushållstyper med utkomststöd för vilka vi har tillgång till både inkomst- och bidragsdata).

<sup>20</sup> Haughton, Jonathan & Khand, Shahidur, R. (2009) Handbook on Poverty and Inequality. World Bank, s. 70; Cantillo, Marco Vinicio Sánchez (2004) Rising Inequality and Falling Poverty in Costa Rica's Agriculture during Trade Reform. A Macro-Micro General Equilibrium Analysis.

$P_1$  är summan av skillnaden mellan fattigdomsgränsen och alla enskilda hushålls inkomst delad med produkten av antalet observationer och den relativa fattigdomsgränsen per konsumtionsenhet (14 430 euro per år).

Metoden att räkna inkomst per capita tar inte hänsyn till de stordriftsfördelar som finns i hushåll bestående av fler individer och till att vuxna konsumerar mer än barn.<sup>21</sup>

Eftersom vi vill beakta hushållens sammansättning och de vuxnas försörjningsbörda behöver individerna tilldelas den konsumtionsvikt som motsvarar deras specifika hushållssammanhang. Till det använder vi den ekvivalensskala som kallas OECD-skalan och som vi presenterat och använt tidigare i denna rapport (s. 21-21).

Ekvivalensskalans viktningssystem tar hänsyn till att man som försörjare i olika familje-/hushållstyper belastas olika för de grundläggande levnadsomkostnaderna.

*Vid läsningen av detta kapitel bör det hållas i minnet att inkomster före och efter transfereringar för alla hushåll utom enpersonershushåll, inte motsvarar de reala inkomsterna utan anges i viktad form.*

När vi översätter fattigdomsindexet till konkreta inkomstsiffror och euro syftar vi alltid på inkomster som är viktade så att de tar hänsyn till fördelen som hushåll med fler personer har, eftersom kostnaderna för uppehållet per person blir lägre.

Vi utgår då ifrån att man i dessa hushåll kan köpa en viss mängd välfärd per person för mindre pengar än motsvarade välfärd kostar ensamförsörjarna.

Vi viktat enligt det system vi redogjort för tidigare ('ekvivaliserad hushållsinkomst') och

<sup>21</sup> Socialstyrelsen (2001) Social Rapport (Kapitlet Försörjning och fattigdom), s. 105

använder konsumtionsenheterna 1,0 för den första personen i varje hushåll. För varje individ som tillkommer lägger man till vikten 0,7 om den är 18 år eller äldre, och 0,5 när den är under 18 år. Denna viktningskala brukar benämnas OECD-skalan.<sup>22</sup>

I stället för nettoinkomst ( $y_i$ ), använder vi följaktligen den ekvivaliserade nettoinkomsten ( $y_i/u$ ) där  $u$  representerar den för det specifika hushållet aktuella konsumtionsenheten:

(2)

$$P_1 = \frac{1}{Ny^*} \cdot \sum_{i \in P} \left( y^* - \frac{y_i}{u} \right)$$

Så långt har vi beräknat fattigdomsindexet innan skattefria transfereringar.

De sociala transfereringarna minskar avståndet till den initiala relativa fattigdomsgränsen genom att de ökar hushållens inkomster.

Vi fortsätter beräkningarna genom att till den ursprungliga nettoinkomsten addera det eventuella barnbidrag ( $c$ ) som inte är behovsprövat och tillfaller alla barnfamiljer. För ensamförsörjare tilldelas ett tillägg på 50 euro per barn och ett underhållsbidrag, i vissa fall kombinerat med ett underhållsstöd (från kommunen 2004, FPA 2012) vilket sammantaget med underhållsbidraget uppgår till 147,96 euro per månad och barn.

I de fall underhållsbidraget inte betalas går kommunen/FPA in och täcker upp med ett så kallat underhållsstöd, vilket innebär att tillskottet till de ensamstående föräldrarnas inkomster endast delvis utgörs av en offentlig transferering.

Det finns ingen statistik på hur fördelningen

mellan underhållsbidrag och underhållsstöd ser ut, men vi kan ändå utgå ifrån att alla ensamförsörjare med barn får ett tillägg motsvarande 147,96 euro per månad och barn. Denna inkomstpost representeras av ( $l$ ) i nedanstående formel. Liksom övriga inkomster skall den adderas till de övriga inkomsterna och divideras med den aktuella konsumtionsenheten ( $u$ ). Barnfamiljer får då ett skattefritt inkomsttillskott före bostadsbidrag och utkomststöd enligt följande:

(3)

$$P_1 = \frac{1}{Ny^*} \cdot \sum_{i \in P} \left( y^* - \frac{(y_i + c + l)}{u} \right)$$

Vi lägger till bostadsbidraget ( $h$ ) och sist utkomststödet ( $s$ ) vars storlek är beroende av de andra bidragen. För att ta hänsyn till den hushållsstorlek referenspersonen ingår i, dividerar vi återigen inkomsterna och transfereringarna med den aktuella konsumtionsenheten ( $u$ ) och subtraherar från den relativa fattigdomsgränsen (månadsinkomst uttryckt i euro).

(4)

$$P_1 = \frac{1}{Ny^*} \cdot \sum_{i \in P} \left( y^* - \frac{(y_i + c + l + h)}{u} \right) \cdot 100$$

I ovanstående formel (4) beskriver index ( $P_1$ ) hur stor skillnaden är mellan klienternas samlade inkomster (viktade enligt konsumtionsenhet) inklusive skattefria transfereringar och de hypotetiska samlade inkomster man skulle ha om medelvärdet för alla klienters inkomst motsvarade den relativa fattigdomsgränsen (60 procent av medianinkomsten per konsumtionsenhet).

Ett negativt resultat av ekvationen innebär att klientkategorin som helhet nått *över* fattigdomsgränsen.

<sup>22</sup> Inte att förväxla med den modifierade OECD-skalan som används som under senare år allmänt tagits i bruk av t.ex. den finländska Statistikcentralen.



Slutligen multiplicerar vi med 100 för att uttrycka indexet i procentform, vilket står för det tillskott (i förkommande fall avdrag) på klientkategorins samlade inkomster som skulle behövas för att man som grupp skulle ligga på den relativa fattigdomsgränsen. Den slutliga formeln (5) ser ut som följer, med bostadsbidrag ( $h$ ) och utkomststöd ( $s$ ) inkluderade.

Resultatet av uträkningarna återfinns i *Tabell 13*, sid. 36:

$$(5) \quad P_1 = \frac{1}{Ny^*} \cdot \sum_{i \in P} \left( y^* - \frac{(y_i + c + l + h + s)}{u} \right) \cdot 100$$

## Referenser

- Cantillo, Marco Vinicio Sánchez (2004) *Rising Inequality and Falling Poverty in Costa Rica's Agriculture during Trade Reform. A Macro-Micro General Equilibrium Analysis*.
- Cingano, F. (2014), *Trends in Income Inequality and its Impact on Economic Growth*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 163, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5jxrjncwvxvj-en>. OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 163
- Eurostat ([http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Social\\_transfers](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Social_transfers))
- Försäkringskassan, Socialförsäkringsrapport 2014:11. Barnhushållens ekonomi – utveckling, omfördelning och valfrihet. Resultatindikatorer för den ekonomiska familjepolitiken 2014
- Haughton, Jonathan & Khand, Shahidur R. (2009) *Handbook on Poverty and Inequality*. World Bank
- Institutet för hälsa och välfärd (THL, Sotkanet) (<https://www.thl.fi/sv/>)
- Osberg, Lars & Xu, Kuan (1999) Poverty Intensity: How Well Do Canadian Provinces Compare? *Canadian Public Policy – Analyse de politiques*, Vol. XXV, no 2, 1999
- Piketty, Tomas (2014) *Capital in the Twenty-First Century*. Harvard University Press
- Piketty, Thomas (2014) *Technical appendix of the book Capital in the Twenty-First Century* <http://piketty.pse.ens.fr/capital21c> (March 2014)
- RP 358/2014 rd 297604. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om utkomststöd och av lagen om statsandel för kommunal basservice
- Socialstyrelsen (2001) Social Rapport (Kapitlet Försörjning och fattigdom)
- SOTKANet (<http://www.sotkanet.fi/sotkanet/sv/>)
- Statistikcentralen (2013) <http://www.stat.fi>
- THL (<https://www.thl.fi/sv/>)
- World Bank Institute (2005) *Introduction to Poverty Analysis*
- Ålands statistik- och utredningsbyrå (ÅSUB), Statistikområde Arbetsmarknad
- ÅSUB Rapport 2007:5, Ekonomisk utsatthet och social trygghet på Åland
- ÅSUB Rapport 2014:7, Ekonomisk utsatthet i barnfamiljer. Del 1 av ekonomisk utsatthet och social trygghet på Åland





# ÅLANDS STATISTIK OCH UTREDNINGSBYRÅ

Ålands statistik- och utredningsbyrå, ÅSUB, är en fristående enhet vars huvuduppgift är att verka som Ålands officiella statistikmyndighet och bedriva kvalificerad utrednings- och forskningsverksamhet.

ÅSUB producerar fortlöpande aktuell statistik inom en rad olika samhällsområden. Tyngdpunkten i analysverksamheten utgörs av utredningar inom det ekonomiska-politiska området. Statistiska sammanställningar publiceras regelbundet i serierna ÅSUB Statistik och ÅSUB Statistikmeddelande, medan serien ÅSUB Rapport innehåller utredningar, analyser och annan information om Ålands ekonomi och samhälle.

Mer information om verksamheten och publikationer finns på ÅSUB:s hemsida [www.asub.ax](http://www.asub.ax)



ÅLANDS STATISTIK- OCH  
UTREDNINGSBYRÅ

Tfn +358 (0)18 25490  
Fax +358 (0)18 19495  
[info@asub.ax](mailto:info@asub.ax)  
[www.asub.ax](http://www.asub.ax)

Ålandsvägen 26  
PB 1187  
AX-22 111 MARIEHAMN