

Oslo – flest fattige og størst ulikhet

Oslo er fortsatt det stedet i landet med størst forskjell i de økonomiske levekårene. Hovedstaden har den høyeste andelen fattige. Samtidig kan Oslo vise til den sterkeste økningen i toppen av inntektsfordelingen de siste 10-15 årene. I 1986 disponerte de 10 prosent rikeste 19 prosent av inntekten i byen. I 2000 hadde denne andelen økt til 27 prosent.

Bekjempelse av fattigdom står høyt på den politiske dagsorden i Norge. Regjeringen la sist høst fram en egen stortingsmelding, *Tiltaksplan mot fattigdom* (Sosialdepartementet 2002), som blant annet gir en relativt omfattende beskrivelse av fattigdomsproblemet ved bruk av data fra Statistisk sentralbyrå. Meldingen gir likevel ingen beskrivelse av hvordan andelen fattige varierer geografisk i landet. Denne artikkelen gir en kort beskrivelse av utviklingen i andelen fattige og i inntektsulikhet i de fire største byene, sammenlignet med øvrige kommuner og hele landet. Tallene i denne artikkelen inngår også i regjeringens arbeid med en melding om storbyene, som legges fram for Stortinget i disse dager.

Høyest andel fattige i Oslo ...

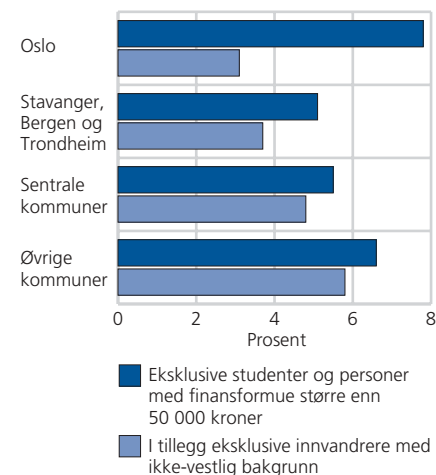
Tabell 1 viser andelen personer med husholdningsinntekt per forbruksenhet (se egen boks) under 50 prosent av medianinntekten¹ for alle personer, for ulike regioner i landet. Dette inntektsmålet blir ofte referert til som en form for lavinntekts- eller fattigdomsgrense². Personer som har en inntekt under denne grensen, blir klassifisert som fattige. Nå kan det innvendes flere forhold ved valg av en slik definisjon, blant annet hvorfor en andel på 50 prosent skal velges. Av den grunn blir det i tabell 1 også vist hvor mange personer som har en inntekt under henholdsvis 60 og 70 prosent av medianinntekten. I tillegg kan resultatene variere med hvilke antakelser en gjør med hensyn til husholdningenes stordriftsfordeler, det vil si hvilken ekvivalensskala som benyttes. For en nærmere drøfting av ulike fattigdomsbegreper vises for eksempel til Lund og Aaberge (1999).

Oslo skiller seg ut som den storbyen i Norge med høyest andel fattige når inntektsgrensen defineres som under 50 prosent av medianinntekten. I 2000 hadde 7,6 prosent av personer bosatt i Oslo en så lav inntekt per forbruksenhet. Til sammenligning hadde de tre storbyene Stavanger, Bergen og Trondheim en andel på til sammen 3,9 prosent, 0,4 prosentpoeng lavere enn gjennomsnittet for hele landet. 14 år tidligere, i 1986, var andelen med lavinntekt omtrent den samme i Oslo som i de tre andre storbyene, og bare litt høyere enn for landet totalt.

Tabell 1 viser også at ikke-sentrale kommuner har en høyere andel personer med inntekt under 50 prosent av medianinntekten i 2000, sammenlignet med både Bergen, Stavanger og Trondheim, og andre sentrale kommuner. Bare Oslo hadde en høyere andel fattige i 2000. De sentrale kommunene har samlet sett den laveste andelen fattige ved bruk av denne inntektsgrensen.

Mads Ivar Kirkeberg

Figur 1. Andelen personer med husholdningsinntekt etter skatt per forbruksenhet (OECD-skala) under 60 prosent av medianinntekt. 2000. Prosent



Kilde: Statistisk sentralbyrås inntekts- og formuesundersøkelse for husholdninger.

Mads Ivar Kirkeberg er seniorrådgiver i Statistisk sentralbyrå, Seksjon for inntekts- og lønnsstatistikk (mads.ivar.kirkeberg@ssb.no).

... men hva skjer hvis vi utelater studenter og formuende ...

Det inntektsbegrepet som er benyttet i tabell 1, inntekt etter skatt, omfatter yrkesinntekter, kapitalinntekter og ulike overføringer fratrukket skatter og

negative overføringer (se Statistisk sentralbyrå 2002b for en nærmere redegjørelse). Dette inntektsbegrepet omfatter ikke utbetalt studielån fra Statens lånekasse for utdanning. En del studenter vil dermed havne under lavinntektsgrensen på grunn av dette. I tabell 1 er derfor andelen fattige også gitt eksklusiv personer som tilhører studenthusholdningene³. Forholdet mellom Oslo og de tre andre storbyene påvirkes ikke nevneverdig av at studentene utelates. Andelen fattige synker med 0,5-1 prosentpoeng i både Oslo og Stavanger, Bergen og Trondheim samlet. Det samme bildet finner vi for de øvrige kommunegrupperingene i tabell 1.

En del personer kan ha en lav inntekt ett år av ulike årsaker, men likevel ha en finansformue – kontanter, bankinnskudd og verdipapirer – å tære på. Hvis vi, i tillegg til å utelate studenthushold, også utelater personer med en brutto finansformue per forbruksenhet større enn 50 000 kroner (i 2000-kroner), faller andelen fattige i tabell 1 ytterligere. Forholdet mellom Oslo og de tre andre storbyene påvirkes heller ikke så mye av at slike formuende personer utelates fra lavinntektsgruppen. Men det er likevel en tendens til at Oslo, relativt sett, får færre fattige enn Stavanger, Bergen og Trondheim i 2000.

... og i tillegg ikke-vestlige innvandrere?

I figur 1 (hvor lavinntektsgrensen for øvrig er satt til 60 prosent av medianinntekten) kan man se at den høye andelen fattige i hovedstaden langt på vei skyldes innvandrerbefolkningen. Når innvandrerbefolkningen med ikke-vestlig landbakgrunn utelates fra datagrunnlaget, i tillegg til personer i studenthushold og formuende, har Oslo den laveste andelen fattige i 2000 med 3,1 prosent. I Bergen, Trondheim og Stavanger er

Tabell 1. Andelen personer med husholdningsinntekt etter skatt per forbruksenhet (OECD-skala) under hhv. 50, 60 og 70 prosent av median inntekten for alle personer. 1986, 1996 og 2000. Prosent

	I alt	Regiontype			
		Oslo	Stavanger, Bergen og Trondheim	Sentrale kommuner ¹	Øvrige kommuner ¹
Hele befolkningen					
1986					
50 prosent	3,1	3,4	3,2	2,7	4,4
60 "	8,9	9,5	8,0	8,1	13,1
70 "	17,5	15,2	15,8	17,0	22,5
1996					
50 prosent	4,5	6,8	4,0	3,9	5,6
60 "	10,6	12,2	10,1	9,6	14,5
70 "	18,8	18,5	17,7	17,8	24,6
2000					
50 prosent	4,3	7,6	3,9	3,7	4,8
60 "	8,9	10,9	7,2	8,4	11,5
70 "	16,8	17,2	15,0	15,7	22,8
Eksklusive personer i studenthusholdninger					
1986					
50 prosent	2,6	3,0	2,9	2,3	3,9
60 "	8,5	8,6	7,5	7,8	12,6
70 "	17,1	14,9	14,8	16,8	22,1
1996					
50 prosent	3,7	5,9	2,9	3,2	4,6
60 "	9,8	11,3	9,1	8,9	13,6
70 "	18,4	17,8	16,7	17,5	24,3
2000					
50 prosent	3,5	6,8	2,8	3,0	3,9
60 "	8,8	10,0	6,0	7,7	10,6
70 "	16,1	16,2	14,2	15,2	21,9
Eksklusive personer i studenthusholdninger og personer med brutto finansformue per forbruksenhet større enn kr 50 000 (i 2000-kroner)					
1986					
50 prosent	2,1	2,6	2,0	1,7	3,5
60 "	6,5	6,2	5,8	5,7	11,0
70 "	12,3	10,7	11,4	11,6	17,5
1996					
50 prosent	3,0	5,5	2,4	2,5	3,2
60 "	6,7	9,5	7,3	6,1	6,9
70 "	11,9	14,5	12,8	11,3	11,9
2000					
50 prosent	2,9	5,6	2,4	2,5	3,0
60 "	5,8	7,8	5,1	5,5	6,6
70 "	10,6	12,1	10,3	10,2	11,7

¹ Ifølge Statistisk sentralbyrås standard for kommuneklassifisering.
Kilde: Statistisk sentralbyrås inntekts- og formuesundersøkelse for husholdninger.

den samme andelen på 3,7 prosent fulgt av sentrale kommuner med 4,8 prosent. Høyest andel fattige har nå øvrige kommuner med nesten 6 prosent.

Det er derfor god grunn til å tro at den økte innvandringen fra ikke-vestlige land på 1990-tallet, har ført til den sterke veksten i andelen fattige i Oslo sammenlignet med de tre øvrige storbyene, og resten av landet. Befolkningsstatistikken (Statistisk sentralbyrå 2002a) viser at innvandrerbefolkningen med ikke-vestlig landbakgrunn er klart overrepresentert i Oslo sammenlignet med andre kommuner i Norge.

Unge enslige og fattige i byen, eldre enslige og fattige på landet?

Både folke- og bolig tellingen og utvalgsdata har vist at Oslo har en langt høyere andel enslige enn i andre deler av landet. Statistisk sentralbyrås inntekts- og formuesundersøkelse for husholdninger i 2000 viser for eksempel at andelen enslige utgjør om lag 55 prosent i Oslo sammenlignet med om lag 43 prosent for Stavanger, Bergen og Trondheim samlet. Den samme inntektsstatistikken viser at enslige er klart overrepresentert blant de fattige (Epland 2002). Dette er nok derfor også en viktig årsak til at Oslo har flere fattige enn andre steder i landet.

Hvis vi ser litt nærmere på hvem som er fattige ut fra hvilken husholdningstype de tilhører, framtrer ingen klare forskjeller mellom by og land. Det er en tendens til at man finner noen flere yngre enslige fattige i byene og i mer sentrale strøk av landet, mens eldre enslige har en høyere andel blant de fattige i mer usentrale strøk. For par med barn og enslige forsørgere er bildet ganske likt.

Men hvis vi derimot igjen ekskluderer studenter, formuende og ikke-vestlige innvandrere fra gruppen fattige, ser man tydeligere forskjeller mellom Oslo og resten av landet. Blant Oslos fattige vil da mer enn fire av ti personer tilhøre gruppen enslige under 45 år. I de tre andre storbyene og i de sentrale kommunene er denne andelen to av ti, mens i øvrige kommuner er om lag hver tiende fattig en enslig person under 45 år. Hvis vi betrakter eldre enslige, over 65 år, er andelen i mindre sentrale kommuner 12 prosent, mens i de andre kommunegrupperingene er andelen jevnt over kun 7 prosent.

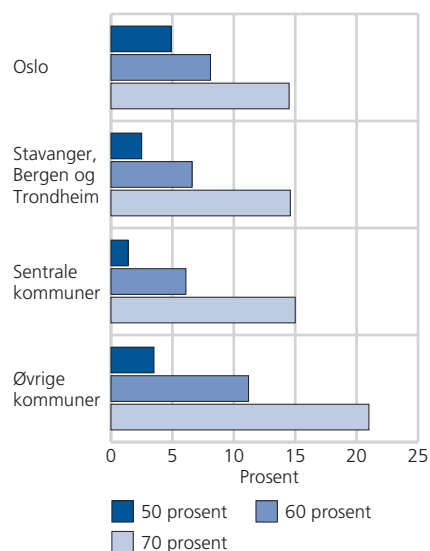
Blant par med barn (0-17 år) går det et markant skille mellom Oslo og resten av landet når den ikke-vestlige innvandrerbefolkningen utelates fra de fattige. Mens bare om lag 20 prosent av de fattige tilhører denne husholdningstypen i Oslo, befinner nesten halvparten av de fattige i Bergen, Trondheim og Stavanger seg i gruppen par med barn. Blant enslige forsørgere finner man ikke den samme forskjellen når innvandrere med ikke-vestlig landbakgrunn utelates fra lavinntektsgruppen.

Ekvivalensskalaer

For å sammenligne inntektene til forskjellige typer husholdninger, er det vanlig å benytte såkalte ekvivalensskalaer, eller beregne inntekten per forbruksenhet. En ekvivalensskala tar hensyn til stordriftsfordelene ved at flere bor sammen.

Det finnes i dag en rekke skalaer i bruk, og det er ingen enighet om hvilken skala som er den beste. I denne artikkelen er den såkalte OECD-skalaen benyttet slik som i Stortingsmelding nr. 6, Tiltaksplan mot fattigdom. Denne skalaen gir første voksne i en husholdning vekten 1, deretter vekten 0,7 for hver av de resterende voksne og vekten 0,5 for hver av barna. For at en familie på for eksempel to voksne og to barn (sum vekter lik 2,7) skal ha samme økonomiske velferdsnivå som en enslig med for eksempel 100 000 kroner i inntekt, må denne familien ha en samlet inntekt på 270 000 kroner. Ved henvendelse til forfatter kan inntektstallene i artikkelen utarbeides ved bruk av andre ekvivalensskalaer.

Figur 2. Andelen personer med vedvarende husholdningsinntekt etter skatt per forbruksenhet (OECD-skala) under hhv. 50, 60 og 70 prosent av mediangjennomsnittet for perioden 1996-1999. Prosent



Kilde: Statistisk sentralbyrås inntekts- og formuesundersøkelse for husholdninger.

Høy andel med vedvarende lavinntekt i distriktene

Vi har tidligere så vidt vært inne på at personer bare forbigående kan ha lave inntekter av ulike årsaker. Selvstendig næringsdrivende kan ha et stort regnskapsmessig underskudd ett år, mens andre kan ha solgt for eksempel aksjer eller fast eiendom med et fradragsberettiget tap som gjør at inntekten det ene året blir lav. For å kunne studere hvor mange som har såkalt vedvarende lavinntekt må man ha tilgang på paneldata, hvor de samme individene kan følges over flere år.

Figur 2 viser andelen personer med en inntekt etter skatt per forbruksenhet under ulike lavinntektsgrenser. Lavinntektsgrensen er nå basert på et gjennomsnitt av de årlige medianinntektene i de fire årene 1996-1999. Figuren viser altså andelen fattige over en sammenhengende fireårsperiode, i motsetning til tabell 1, som viser andelen fattige i de enkelte år. Igjen ser vi at Oslo kommer dårlig ut. Når lavinntektsgrensen settes til 50 prosent av mediangjennomsnittet for 1996-1999, har Oslo en andel fattige på nesten 5 prosent. Det er med andre ord en relativt høy andel i hovedstaden som er fattige år etter år. For Bergen, Trondheim og Stavanger samlet, utgjør tilsvarende andel med såkalt vedvarende lavinntekt, 2,5 prosent.

Hvis lavinntektsgrensen økes til 60 eller 70 prosent av mediangjennomsnittet for 1996 til 1999, blir bildet derimot et litt annet. Ikke-sentrale kommuner, ifølge SSBs standard for kommuneklassifisering, har de klart høyeste andelen permanent fattige ved begge disse inntektsgrensene. Dette skyldes at inntektsgrensen ved 60 prosent av mediangjennomsnittet blir liggende høyere enn minstepeløpet fra folketrygden. Minstepensjonister uten tilleggssinntekter havner dermed under denne lavinntektsgrensen. En stor andel av minstepensjonistene er bosatt ute i de mindre sentrale kommunene. Disse vil også i langt mindre grad være mobile sammenlignet med yngre grupper.

Oslo – byen med de store inntektsforskjellene

Hittil har vi kun sett på utviklingen i den nedre delen av inntektsfordelingen; personer med en så lav inntekt at de blir klassifisert som fattige. Tabell 2 gir en oversikt over utviklingen i hele inntektsfordelingen ved å vise inntekt etter skatt per forbruksenhet, etter desiler og regioner i perioden 1986 til 2000. Den første inntektsgruppen (desil 1) utgjør den tidelen av personene som har lavest inntekt etter skatt per forbruksenhet, mens den siste inntektsgruppen (desil 10) angir tidelen med de høyeste inntektene. Inntektsbegrepet og ekvivalensskalaen er for øvrig de samme som er benyttet i tabell 1. Personer tilhørende studenthusholdninger er utelatt i tabellen.

Tabell 2. Inntekt etter skatt pr. forbruksenhet (OECD-skalaen) etter desiler. Oslo, andre storbyer og hele landet. 1986-2000. Personer tilhørende studenthusholdninger er utelatt

Inn- tekts- gruppe	1986			1996			2000		
	Oslo	Stavan- ger, Bergen og Trond- heim	Hele landet	Oslo	Stavan- ger, Bergen og Trond- heim	Hele landet	Oslo	Stavan- ger, Bergen og Trond- heim	Hele landet
1 ...	4,1	4,6	4,8	3,0	4,3	4,3	2,9	4,3	4,3
2 ...	5,8	6,3	6,3	5,1	5,8	6,0	5,2	5,9	6,0
3 ...	7,0	7,4	7,3	6,2	6,8	7,0	6,1	6,6	6,8
4 ...	8,2	8,2	8,1	7,1	7,7	7,8	7,1	7,3	7,6
5 ...	9,1	8,9	9,0	8,0	8,6	8,7	8,0	8,1	8,4
6 ...	10,0	9,8	9,8	9,0	9,4	9,5	8,9	9,0	9,2
7 ...	11,0	10,8	10,8	10,0	10,2	10,4	10,0	10,0	10,1
8 ...	12,1	12,0	12,0	11,2	11,5	11,6	11,2	11,0	11,3
9 ...	13,6	13,7	13,6	13,2	13,2	13,2	13,4	12,6	13,0
10 ...	19,0	18,3	18,4	27,2	22,5	21,5	27,2	25,1	23,4
Gini	0,228	0,210	0,210	0,321	0,254	0,244	0,322	0,275	0,261
std . (0,009)	(0,009)	(0,003)	(0,003)	(0,024)	(0,013)	(0,006)	(0,017)	(0,021)	(0,006)
Obs.	511	521	4 935	1 619	1 461	13 948	1 486	1309	12 756

Kilde: Statistisk sentralbyrås inntekts- og formuesundersøkelse for husholdninger.

Tabellen viser at inntektsulikheten, ikke overraskende, er større i storbyene sammenlignet med landet totalt sett. Igjen skiller Oslo seg klart ut fra de tre andre storbyene Stavanger, Bergen og Trondheim. I 1986 disponerte den høyeste inntektsgruppen i Oslo 19 prosent av den totale inntekten til hele befolkningen i byen. Ti år senere hadde denne andelen økt til 27,2 prosent. I samme tidsperiode falt andelen av totalinntekten for alle de andre ni inntektsgruppene i Oslo på grunn av den sterke veksten i toppen av inntektsfordelingen. Tidelen med lavest inntekt minsket sin andel fra 4,1 til 3 prosent. I 1986 disponerte den høyeste inntektsgruppen om lag 5 ganger så høy inntekt som den laveste inntektsgruppen. I 1996 hadde dette forholdstallet økt til nesten 10 ganger. Tidligere analyser har også vist at Oslo er det stedet hvor forskjellene i de økonomiske levekårene er større enn noe annet sted i landet (Barstad 1995, Epland og Erstad 1997 og Kirkeberg 1997). Fra 1996 til 2000 ser det derimot ut til at inntektsulikheten i Oslo ikke har endret seg nevneverdig.

De tre andre storbyene, Stavanger, Bergen og Trondheim, kan vise til en lavere vekst i inntektsulikheten enn i Oslo. Hvis vi benytter et annet statistisk mål på inntektsulikhet, Gini-koeffisienten⁴, finner vi at denne økte med om lag 21 prosent fra 1986 til 1996 for disse tre byene samlet. I samme periode økte Gini-koeffisienten med 41 prosent i Oslo og 16 prosent totalt for hele landet. Fra 1996 til 2000 har ikke dette ulikhetsmålet endret seg for Oslo, mens det er en tendens i retning av at inntektsulikheten har fortsatt å øke i de tre andre storbyene sett under ett (8 prosent økning). For hele landet økte Gini-koeffisienten med 7 prosent fra 1996 til 2000.

Det er vanskelig å komme utenom skattereformen i 1992 som en årsak til den økte inntektsulikheten på 1990-tallet. Skattereformen gjorde det mer lønnsomt å utbetale aksjeutbytte framfor å øke verdiene på eiernes aksjer ved å holde overskudd tilbake i bedriftene. Dette førte trolig til den sterke økningen i utbetalt aksjeutbytte på 1990-tallet. Aksjeutbytte mottas i stor grad av husholdningene med høyest inntekt (Statistisk sentralbyrå 2002c). Dette sammen med økt synliggjøring av andre typer kapitalinntekter, for eksempel aksjegevinster, vil være en viktig årsak til den økte inntektsulikheten i Oslo siden man i hovedstaden finner mange av de største kapitaleierne i landet. Statistisk sentralbyrås selvangivelsesstatistikk viser for eksempel at nesten 30 prosent av utdelt aksjeutbytte og gevinst ved salg av aksjer i 2000, tilfalt personer bosatt i Oslo.

I tillegg er det grunn til å peke på, som tidligere nevnt, at også demografiske endringer vil påvirke inntektsfordelingen. Det er grunn til å tro at den relativt dårlige inntektsutviklingen til de laveste inntektsgruppene, spesielt i Oslo, henger sammen med økt innslag av innvandrere med ikke-vestlig landbakgrunn med dårlig tilknytning til arbeidsmarkedet.

Inntekts- og formuesundersøkelsen for husholdninger

er en utvalgsundersøkelse hvor husholdningens sammensetning blir kartlagt gjennom intervju. Opplysninger om skattepliktige inntekter som for eksempel yrkesinntekter og kapitalinntekter blir hentet fra selvangivelsesstatistikken. I tillegg blir det innhentet opplysninger om skattefrie overføringer som tilfaller husholdningen. Eksempler på slike overføringer er barnetrygd, bostøtte, stipend, sosialhjelp, grunn- og hjelpestønad og engangsstønad ved fødsel. Inntekt etter skatt er summen av yrkesinntekter, kapitalinntekter og overføringer, fratrukket utlignet skatt og negative overføringer (blant annet pliktig underholdsbidrag).

Antall observasjoner i utvalget setter begrensninger for i hvilken grad statistikken kan brytes ned på mindre geografiske områder. Tallene bør tolkes med en viss varsomhet.

1 Medianinntekten er det midterste beløpet i inntektsfordelingen, etter at en har sortert inntektene etter størrelse.

2 Lavinntektsgrensen er basert på medianinntekten for hele landet. Denne inntektsgrensen vil ikke ta hensyn til geografiske forskjeller i kostnadsnivå. Utgifter til bolig vil for eksempel ligge høyere i byene enn på landet, mens utgifter til for eksempel transport og mat gjennomsnittlig vil ligge lavere i mer sentrale strøk.

3 Studenthusholdningene er skilt ut ved å utelate husholdninger som har mottatt studielån og hvor hovedinntektstaker ikke er yrkestilknyttet eller pensjonist.

4 Gini-koeffisienten varierer fra 0 til 1. Dersom G er lik 0 er all inntekt helt likt fordelt, mens G lik 1 betyr at én person eller én husholdning mottar all inntekt og de andre mottar ingenting. Desto større denne koeffisienten er, jo større er altså ulikheten i fordelingen.

Referanser

Barstad, Anders (1995): Levekår i by og land, *Samfunnsspeilet* 1/1995, Statistisk sentralbyrå.

Epland, Jon og Terje Erstad (1997): Barnefamilie: De høyeste og laveste inntektene finner vi i Oslo, *Samfunnsspeilet* 1/1997, Statistisk sentralbyrå.

Epland, Jon (2002): Minst 90 000 personer med vedvarende lavinntekt. Artikkel i SSB-magasinet (<http://www.ssb.no/vis/magasinet/analyse/art-2002-09-27-01.html>).

Kirkeberg, Mads Ivar (1997): Barnefamilier i Oslo: Høyest inntekt på Vindern - lavest på Grünerløkka, *Samfunnsspeilet* 4/1997, Statistisk sentralbyrå.

Lund, K. og R. Aaberge (1999): Ekvivalensskala og tallfesting av omfang, fordeling og utvikling av fattigdom i Norge: 1982-1995, i E. Birkeland (red.): *Forskjeller i levekår*. Hefte 1: Inntekt, Notater 99/32, Statistisk sentralbyrå.

Sosialdepartementet (2002): St.meld. nr. 6 (2002-2003). *Tiltaksplan mot fattigdom*.

Statistisk sentralbyrå (2002a): Folkemengd. Innvandrere, 1. januar 2002. Fleire innvandrere fra Asia – flest nye fra Irak (<http://www.ssb.no/emner/02/01/10/innvbf/>).

Statistisk sentralbyrå (2002b): Inntekts- og formuesstatistikk for husholdninger 1997-1999, NOS C701.

Statistisk sentralbyrå (2002c): Økonomisk utsyn. Husholdningene. Økonomiske analyser 1/2002.