

Rapport 2007:5

**Ekonomisk utsatthet och
social trygghet
på Åland**

ÅSUB

De senaste rapporterna från ÅSUB

- 2006:1 Företagsrådgivningen vid Ålands Handelskammare och Ålands Företagareförening
– En utvärdering
- 2006:2 Det framtida utbildningsbehovet på Åland
- 2006:3 Konjunkturläget våren 2006
Företagens kompetensbehov maj 2006
- 2006:4 Ekonomisk översikt för den kommunala sektorn våren 2006
- 2006:5 Kommunreform på Åland? En förstudie
- 2006:6 Konjunkturläget hösten 2006
- 2006:7 Ekonomisk översikt för den kommunala sektorn - hösten 2006
- 2006:8 Ålänningarnas partisympatier. Hösten 2006
- 2007:1 Konjunkturläget våren 2007
- 2007:2 Det åländska sjöklustret
- 2007:3 Ekonomisk översikt för den kommunala sektorn. Våren 2007
- 2007:4 Prognos för flitpengens utveckling 2008-2010. En analys av olika faktorer
inverkan på skattegottgörelsen

Förord

ÅSUB är den första forskningsinstitution som fått tillgång till individuppgifter om åländska mottagare av utkomststöd från STAKES (Forsknings- och utvecklingscentralen för social- och hälsovården). I det avseendet är de forskningsresultat redovisas i denna rapport alltså unika. Unikt är också att ÅSUB i denna rapport för första gången någonsin räknat ut ett till åländska förhållanden särskilt anpassat "fattigdomsindex" vilket visar den ekonomiska knapphetens utbredning inom olika typer av hushåll. Rapporten innehåller också jämförelser mellan olika hushållsgruppers inkomster och stödberoende på Åland och i Finland, liksom en systematisk analys av de olika stödens och sociala bidragens effekter på de åländska hushållens inkomster.

Projektets dataunderlag bygger inte bara på unika registeruppgifter, utan också på ett antal djupintervjuer med handläggare av socialstödsärenden och andra med stort praktiskt kunnande om situationen "på fältet" inom socialsektorn. Projektarbetet har även stötts av en referensgrupp som, förutom ÅSUBs utredningschef *Katarina Fellman*, har bestått av *Cecilia Dahlström*, socialsekreterare i Hammarlands kommun, *Synnöve Jordas*, socialinspektör vid Ålands Landskapsregering, *Susanne Lehtinen*, socialdirektör vid socialkansliet i Mariehamn, och *Leif Lindén*, ekonom vid socialkansliet i Mariehamn. Referensgruppens medlemmar har alla aktivt deltagit i diskussionerna kring utredningens resultat och kommit med värdefulla synpunkter, något som ÅSUB härmed vill uttrycka sitt stora tack för.

Ansvarig för projektet, samt författare till föreliggande rapport, har ÅSUBs utredare *Richard Palmer* varit. *Maria Rundberg-Mattsson*, också hon en av ÅSUBs utredare, har hjälpt till med de inledande intervjuerna av ett urval socialsekreterare och andra som arbetar inom det sociala fältet. Ekonom-statistiker *Jouko Kinnunen* har bistått med råd och hjälp när det gäller de matematiska beräkningarna.

Mariehamn i maj 2007

Bjarne Lindström
Direktör

Innehåll

1. Sammanfattning	11
1. Inledning.....	16
1.1 Bakgrund och syfte	16
1.2 Utredningens uppdrag	17
1.3 Frågeställningar och innehåll	17
2. Källor och metoder.....	20
2.1 Källor	20
2.2 Metoder	21
3. En översikt av det sociala stödsystemets utveckling på Åland från 1990-talet till idag	23
3.1 Inledning	23
3.2 Utkomststödets utveckling från början av 1990-talet	23
3.3 Utkomststöd och arbetslöshet	30
3.4 Bostadsbidrag.....	31
3.5 Vårdbidrag	35
3.6 Arbetslöshetsersättningen	36
4. Den relativa fattigdomsgränsen och sociala transfereringar	38
4.1 Var går den relativa fattigdomsgränsen på Åland?.....	38
4.2 Risk för fattigdom	39
4.3 Den åländska fattigdomsgränsen	40
4.4 Vilka hushåll är relativt sett fattiga?	42
4.5 Bostadsbidragens effekt på risken för relativ fattigdom hos ensamboende.....	45
4.6 Ensamstående med barn.....	46
5. En kartläggning av mottagarna av utkomststöd.....	47
5.1 Inledning	47
5.2 Vilka är klienterna? Vem utnyttjar utkomststödet?	47
5.3 Fördelningen mellan hushållstyper	49
5.4 Utkomststöd och inkomst	49
5.5 Klienternas yrken	51
5.6 Utkomststödens varaktighet.....	53
5.7 Utkomststödet och bostadsbidragen	54
5.8 Utkomststödet beräkningsgrunder.....	55
6. Det sociala biståndets effekt på den relativa fattigdomsgraden.....	58
6.1 Inledning: beräkningar av fattigdomsindex för Åland.....	58
6.2 Formler för beräkning av fattigdomsindex	59

6.3	Spridningsmättet	62
6.4	Hushåll utan hemmavarande barn med utkomststöd	63
6.5	Ensamstående med hemmavarande barn	66
6.6	Makar/sammanboende med hemmavarande barn.....	69
6.7	Diskussion och slutsatser	72
7.	Synpunkter från 'fältet'	76
7.1	Bostadsbidragets och utkomststödet nivåer.....	76
7.2	Utkomststöd och arbete.....	77
7.3	Klienterna, byråkratin, regelsystemet och informationen.....	77
7.4	Slutord.....	79
Referenser	80

Figurförteckning

Figur 1. Datakällor och analysenheter	21
Figur 2. Mottagare av utkomststöd under året i procent av alla invånare. Åland och Finland 1991-2005	22
Figur 3. Utkomststödens varaktighet. Andelen hushåll (procent) efter antal månader man mottagit stöd. Finland och Åland 2002 och 2005.	24
Figur 4. Mottagare av utkomststöd i Mariehamn, på landsbygden och i skärgården 1990, 1995, 2000, 2005. Procentuella andelar av respektive befolkning	25
Figur 5. Antal personer som mottagit utkomststöd i Mariehamn, på landsbygden och i skärgården 1990-2005.	26
Figur 6. Barnfamiljer som mottagit utkomststöd 1990-2005. Procent av alla barnfamiljer	27
Figur 7. Mottagare av utkomststöd 1991-2005, Finland och Åland. Procent av respektive åldersgrupp	28
Figur 8. Långvariga mottagare* av utkomststöd på Åland och i Finland 1991-2005. Procent av respektive åldersgrupp	29
Figur 9. Antal hushåll med bostadsbidrag respektive utkomststöd 1997-2005	30
Figur 10. Andelen hushåll med allmänt bostadsbidrag, med utkomststöd och arbetslösa, 1997-2005	32
Figur 11. Antal hushåll med bostadsbidrag efter region 1997-2005	33
Figur 12. Den socioekonomiska sammansättningen av hushållen med allmänt bostadsbidrag 2005 (överlappande kategorier)	34
Figur 13. Mottagare av bostadsbidrag för pensionstagare i Mariehamn, på landsbygden och i skärgården år 1995, 2000 och 2005. Procent av respektive befolkning	34
Figur 14. Mottagare av vårdbidrag för pensionstagare i Mariehamn, på landsbygden och i skärgården år 1995, 2000 och 2005. Procent av respektive befolkning	35
Figur 15. Andelen ensamboende under den relativa fattigdomsgränsen (60 procent av medianinkomsten), före skattefria transfereringar, efter åldersgrupp och kön år 2004	43
Figur 16. Åldersfördelningen bland utkomststödstagarna åren 2001-2005. Antal personer (endast hushållens referenspersoner)	47
Figur 17. Antal mottagare av utkomststöd efter kön och åldersgrupp 2001 och 2005. Endast hushållens referenspersoner	48
Figur 18. Nettoinkomst och utkomststöd. Ensamstående utan barn, år 2004	50
Figur 19. Antal utkomststödstagare efter socioekonomisk ställning 2001 och 2005. Endast hushållens referenspersoner	52
Figur 20. Utkomststöd och bostadsbidrag (euro per konsumtionsenhet och år). Hushåll som mottagit båda dessa stöd under år 2004	54

- Figur 21.** Utkomststödstagares hushållsinkomst per konsumtionsenhet och månad före och efter skattefria transfereringar, kumulativt. Ensamboende och makar/sammanboende utan hemmavarande barn 64
- Figur 22.** Utkomststödstagares hushållsinkomst per konsumtionsenhet och månad före och efter skattefria transfereringar (kumulativt). Ensamstående med hemmavarande barn..... 67
- Figur 23.** Utkomststödstagares hushållsinkomst per konsumtionsenhet och månad före och efter skattefria transfereringar, kumulativt. Makar/samboende med hemmavarande barn 69

Tabellförteckning

Tabell 1. Andel mottagare av arbetslöshetsdagpenning år 2004, efter åldersgrupper och kön (procent).....	36
Tabell 2. Antal veckor man erhållit arbetslöshetsdagpenning år 2004, efter åldersgrupper.....	37
Tabell 3. Sammansättningen av individens och hushållens disponibla inkomst	39
Tabell 4. Inkomst per konsumtionsenhet och per capita, efter hushållstyp. Hypotetiskt exempel; alla vuxna får en nettoinkomst på 1 600 € per månad	41
Tabell 5. Andel av olika hushållsstorlekar (antal personer) med en nettoinkomst per konsumtionsenhet under den relativa fattigdomsgränsen, före skattefria transfereringar, år 2004 (procent)	42
Tabell 6. Andelen ensamboende under den relativa fattigdomsgränsen (60 procent av medianinkomsten) före och efter bostadsbidrag, år 2004. Procent.....	44
Tabell 7. Andelen ensamboende kvinnor och män under relativa fattigdomsgränsen ¹ före och efter bostadsstöd ² , efter åldersgrupper, år 2004.....	45
Tabell 8. Utkomststödstagare efter hushållstyp 2001 och 2005. Procentuell andel av hushållen med utkomststöd inom parentes.....	49
Tabell 9. Utkomststödens* varaktighet i månader 2001-2005	53
Tabell 10. Beräkningsgrunder för utkomststöd	55
Tabell 11. Utkomststödet grunddel år 2004.....	56
Tabell 12. Hushållens sammansättning hos mottagarna av utkomststöd 2004.....	57
Tabell 13. Bidragens procentuella tillskott till utkomststödstagarnas inkomst*	68
Tabell 14. Klienternas utkomststöds månader i medeltal under år 2004, efter familjetyp	69
Tabell 15. Andel hushåll med utkomststöd över fattigdomsgränsen efter socialt bistånd. Variationskoefficienter inom respektive kategori före och efter transfereringar, efter hushållstyp	70
Tabell 16. Skattefritt socialt bistånd och genomsnittlig disponibel månadsinkomst per konsumtionsenhet. Endast hushåll med utkomststöd 2004.....	71
Tabell 17. Genomsnittlig disponibel månadsinkomst per konsumtionsenhet, kumulativt. Endast hushåll med utkomststöd 2004. Procent av fattigdomsgränsen inom parentes.....	71
Tabell 18. Tänkbara åtgärder för att förbättra de ekonomiskt utsatta familjernas situation	75
Tabell 19. Korrelationsmatris: Utkomststöd, bostadsbidrag och skattepliktiga inkomster, Ensamboende år 2004.....	82

1. Sammanfattning

Huvudsyftet med denna rapport är 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. Utredningen är tänkt att bidra med bakgrundskunskap till en förändring i den åländska lagstiftningen angående bostadsbidrag och utkomststöd. För detta projekt har Ålands statistik- och utredningsbyrå (ÅSUB) som första forskningsinstitution fått tillgång till detaljerade och sekretessbelagda uppgifter om åländska mottagare av utkomststöd. Våra forskningsresultat är unika i det avseendet att vi har kunnat koppla samman information från åren 2001 till 2005 om enskilda individers och hushålls inkomster med uppgifter om utkomststöd, bostadsbidrag m.m.

Undersökningen är i första hand kvantitativ och bygger på olika former av matematiska analyser. Bland annat har ÅSUB för första gången räknat fram den åländska relativa fattigdomsgränsen. Dessutom har vi utvecklat formler för att beräkna ett så kallat fattigdomsindex med vars hjälp vi kan redogöra för djupet i den relativa fattigdomen hos vissa särskilt utsatta grupper av hushåll.

De första forskningsresultaten som presenteras i denna utredning utgör en övergripande kartläggning av hur andelen utkomststödstagare och mottagare av bostadsbidrag har utvecklats sedan början av 1990-talet. Vi jämför Åland med Finland och visar på samband mellan förändringar i stödnivåerna och andra faktorer.

Vi fann att andelen mottagare av utkomststöd på Åland år 2004 var tillbaka på samma nivå som i början av 1990-talet. 1991 var andelen utkomststödstagare av hela den åländska befolkningen 2,8 procent, vilket motsvarar nivåerna under perioden 2000-2005. Från början av 2000-talet och framåt, kunde vi avläsa en trend där det relativa antalet mottagare av utkomststöd ökade på Åland, medan den neråtgående trenden fortsatte i Finland. Samtidigt med denna konvergens och ogynnsamma utveckling, har Åland haft den gynnsammaste reallöneutvecklingen jämfört med andra landskap i Finland under det senaste decenniet. Dessutom kunde vi konstatera att Åland tillsammans med Nyland är det mest ekonomiskt ojämlika av alla finländska landskap.

Den övergripande analysen i kapitel 3 visade att mellan 2004 och 2005 minskade andelen hushåll som mottog utkomststöd i hela Finland med 6 procent, medan andelen ökade med 12 procent på Åland. Vi fann också att tendensen under senare år varit att de åländska hushållen i medeltal lyfter utkomststöd under en allt längre tid under 2000-talet. Den genomsnittliga tiden för vilken man lyfter utkomststöd per år har ökat stadigt,

från 3,4 månader 2001 till 4,1 månader 2005. Därtill fann vi att andelen hushåll med allmänt bostadsbidrag har ökat efter 2001 och ligger nu på 2,1 procent av hushållen. Vi kunde också konstatera att bostadsbidragets relativa betydelse som skattefri stödform i förhållande till utkomststödet har minskat avsevärt under perioden 1997 till 2005.

Beträffande utkomststödstagarnas ålder fann vi att klienthushållen dominerades av yngre personer. År 2005 var nära 40 procent av hushållens referenspersoner under 30 år. Nära hälften av alla individer som omfattas av utkomststöd är ensamboende. Denna kategoris andel av *hushållen* med utkomststöd är så stor som tre fjärdedelar. Hälften av alla hushåll som är mottagare av bostadsbidrag på Åland består av ensamförsörjare, 38 procent av ensamhushåll. Andelen barnfamiljer respektive ensamförsörjare bland bostadsbidragstagarna är betydligt större på Åland än i Finland. Undersökningen visade också att andelen barnfamiljer bland hushållen som är mottagare av bostadsbidrag är betydligt större på Åland än i Finland som helhet (58 respektive 40 procent år 2005). Vi drog den preliminära slutsatsen att detta har med utbudet av bostäder och med bostadsbeståndets struktur att göra.

Inte förvånande fann vi att orsaken till variationer i andelen utkomststödstagare var arbetslösheten. Detta gällde dock inte för alla kategorier. Långvarigt beroende av utkomststöd bland 18-24-åringar visade inget statistiskt säkerställt samband med långtidsarbetslösheten. Det fanns inget statistiskt samband mellan variationer i antalet långvariga utkomststödstagare och variationer i arbetslöshet, långtidsarbetslöshet, eller ungdomsarbetslöshet sett över perioden 1991-2005.

I kapitel 4 framräknades den relativa fattigdomsgränsen och de skattefria sociala transfereringarnas inverkan på välståndsnivån hos olika kategorier av befolkningen (ålder, kön, etc). Vi beräknade även den relativa fattigdomsgraden i det åländska samhället, det vill säga den andel av befolkningen, kategorier av befolkningen, hushållen eller kategorier av hushåll som lever under den definierade fattigdomsgränsen.

I denna utredning har vi i enlighet med EU:s och OECD:s riktlinjer använt inkomstbegreppet 'hushållsinkomst per konsumtionsenhet'. Den åländska relativa fattigdomsgränsen definierades som 60 procent av medianen av hushållens nettoinkomst innan skattefria sociala transfereringar och beräknades till *11 024 € per konsumtionsenhet* och år.¹ *Med denna definition låg 13,1 procent av alla åländska*

¹ För en jämförelse mellan inkomst per konsumtionsenhet och inkomst per capita se *Tabell 4*, sidan 41. Med den åländska 'medianinkomsten' avses den inkomst som ligger i mitten när man rangordningar alla åländska hushållsinkomster.

hushåll under den relativa fattigdomsgränsen år 2004 (det senaste året för vilket vi har uppgifter).

Andelen under fattigdomsstrecket var så stor som 30 procent för enpersonershushåll, och 12 procent för tvåpersonershushållen. Risken för relativ fattigdom hos ensamboende i ålderskategorierna 18-24-år respektive var 31 procent för kvinnorna och 21 procent för männen. Det föreligger alltså ett klart samband mellan relativ fattigdom, kön och ålder.

Andelen ensamboende män under den relativa fattigdomsgränsen i åldern 50-69 år var större än motsvarande kategori kvinnor. Den största andelen relativt fattiga fann vi hos kvinnor och män som passerat den yrkesverksamma åldern; i åldersklasserna 70 och uppåt. Äldre kvinnor i ensamhushåll var inte bara fattiga i förhållande till den övriga åländska befolkningen, utan också i förhållande till männen i samma ålderskategori.

Av alla ensamförsörjarna med hemmavarande barn under 18 år på Åland låg 46 procent under den relativa fattigdomsgränsen innan skattefria transfereringar. Bostadsbidragen minskade andelen av denna kategori under fattigdomsstrecket med drygt en procent. För den del av denna kategori hushåll som hade bostadsbidrag var omfördelningseffekten ca fem procent. 5

I kapitel 5 ville vi veta vilka kategorier individer och hushåll som fått utkomststöd och om det skett någon förändring i det avseendet under åren 2001 och 2005. Här fann vi en tydlig förskjutning mellan könen bland klienterna. År 2001 utgjorde männen 56 procent och kvinnorna 44 procent av alla som omfattas av utkomststöd. Enligt de senaste uppgifterna, som är från 2005, hade andelen män sjunkit med nästan fem procentenheter till 51 procent och kvinnornas andel stigit i motsvarande grad till 49 procent.

Den starkaste ökningen av stödmottagare i de olika åldersgrupperna har mellan 2001 och 2005 skett bland 20-29-åringarna och 40-49-åringarna. Antalet ensamboende kvinnor bland klienterna ökade markant mellan 2001 och 2005; från 111 till 205. Vi kunde konstatera att yngre fattiga är mer benägna att söka utkomststöd än äldre. De äldre (70+) har dessutom minskat sin andel av utkomststödstagarna mellan 2001 och 2005.

När vi undersökte vilka yrkes- och socioekonomiska kategorier som lyfte utkomststöd fann vi att de vanligaste kategorierna innefattade studerande, sjömän, kockar, servitörer, och försäljare/expeditör. Vi undersökte också om det skett någon förskjutning bland de socioekonomiska kategorierna bland utkomststödstagarna mellan åren 2001 och 2005. De som klassades som arbetstagare var den största kategorin båda dessa år och ökade

mest av alla. De studerande ökade visserligen sitt antal men deras andel av alla utkomststödstagare ökade endast marginellt; från 12 till 14 procent under dessa år.

Vi fann att mellan åren 2001 till 2005 minskade andelen klienter som beviljades utkomststöd för endast en månad från 59 till 49 procent. 91 procent av de studerande bland klienterna lyfte stöd för en månad år 2001. År 2005 lyfte de studerande utkomststöd under en längre tid och utnyttjandet av stödet under en månad av denna grupp minskade till 60 procent.

I kapitel 6 presenterade vi våra beräkningar av ett fattigdomsindex med vars hjälp vi kunde mäta avståndet till fattigdomsgränsen, eller omfattningen och djupet i den relativa fattigdomen hos specifika kategorier individer och hushåll med utkomststöd. Först beräknades fattigdomsindex innan skattefria sociala transfereringar, och vi fick då ett mått på vilket inkomsttillskott de som initialt ligger under den relativa fattigdomsgränsen skulle behöva för att lyftas upp till fattigdomsstrecket. Därefter adderade vi de skattefria sociala transfereringarna – utkomststöd, bostadsstöd, barnbidrag – till de skattefria inkomsterna och avläste skillnaden mellan det ursprungliga indexet och det nya.

Vi fann att de skattefria transfereringarna sammantaget hade den effekten att de lyfte de ensamboende utkomststödtagarna strax ovanför fattigdomsgränsen. Utkomststödet höjde den disponibla hushållsinkomsten för denna hushållskategori med i medeltal 20 procent. Bostadsbidraget och utkomststödet sammantagna höjde de ensamstående utkomststödstagarnas disponibla inkomst med i medeltal 191 € per månad. Endast 45 procent av de ensamboende individuella utkomststödtagarna hjälptes över fattigdomsgränsen. Denna är också den hushållskategori som får egentligt utkomststöd under längst tid; 4,5 månader.

För makar/sammanboende utan barn fann vi att bostadsbidragen höjde den disponibla inkomsten med i genomsnitt inte mer än 1 procent, medan utkomststödet höjde den disponibla inkomsten med 5 procent. Slutsatsen var att denna kategori i större utsträckning än andra är i behov av stöd under kortare perioder för att klara tillfälliga ekonomiska svagheter.

De ensamstående med hemmavarande barn låg i utgångsläget långt under den relativa fattigdomsgränsen. Barnbidraget jämnade ut inkomstskillnaderna så pass att alla ensamförsörjarhushåll hamnade på en månadsinkomst per konsumtionsenhet över 600 €. Underhållsbidraget/-stödet, som ju är aktuellt endast för de ensamstående

föräldrarna, höjde dessas inkomst per konsumtionsenhet med 14 procent för familjerna med ett barn, 26 procent för de med två barn, och 35 procent för de med tre barn.

Sammantaget gav de skattefria transfereringarna inklusive underhållsbidrag och -stöd medlemmarna i dessa hushåll ett tillskott till den disponibla inkomsten som lyfte hushållen med ett och med två barn till en nivå en liten bit över den relativa fattigdomsgränsen. De ensamstående med tre barn, däremot, nådde inte upp till fattigdomsstrecket, utan stannade på en disponibel inkomst på 865 € per konsumtionsenhet.

För kategorin makar/sammanboende med hemmavarande barn gav de olika skattefria sociala bistånden ett inkomstillskott av ungefär samma storleksordning till såväl dem med ett barn som till dem med två. Barnbidraget ger båda kategorierna ett tillskott på inkomsten per konsumtionsenhet med 5 procent. Bostadsbidraget ger ett blygsamt tillskott, medan utkomststödet är något viktigare och ger ett tillskott på 9 respektive 7 procent. Resultatet i slutändan var att två av tre makar/sammanboende med ett barn lyftes över fattigdomsgränsen. För hushållen med två barn var motsvarande andel hälften.

Sammantaget fann vi att de skattefria transfereringarna gav en relativt stark utjämnings effekt bland mottagarna av utkomststöd, det vill säga inkomtskillnaderna mellan hushållen med utkomststöd var betydligt mindre efter de skattefria ekonomiska överföringarna än innan. Vi kunde också konstatera att det fanns en mycket stor spännvidd i storleken på det procentuella tillskott som de sociala transfereringarna utgjorde på den nettoinkomst de olika familjekategorierna hade i utgångsläget. De ensamstående med barn var de som hade den klart lägsta självförsörjningsgraden, och omvänt den största andelen skattefria transfereringar i sin disponibla inkomst.

Som tänkbara åtgärder för att höja eftersatta hushåll ekonomiska välfärd listar vi en höjning barnbidraget och en samtidig minskning av den del av barnbidraget som i sin tur minskar utkomststödet. En höjning av ensamförsörjartillägget skulle vara ytterligare ett sätt att minska behovet av utkomststöd. Slutligen drar vi slutsatsen att en justering av normerna för bostadsbidraget för att bättre anpassa det till den rådande bostadssituationen skulle vara ett sätt att höja de flesta relativt fattigas ekonomiska välfärd och minska behovet av utkomststöd. Detta skulle också kunna vända den allmänna trenden mot en minskning av bostadsbidragets relativa betydelse som pågått under de senaste åren.

1. Inledning

1.1 Bakgrund och syfte

Det har länge rått stora oklarheter beträffande hur det sociala trygghetssystemet fungerar på Åland. Vi vet att förhållandena på Åland när det gäller funktionen hos, och villkoren för, detta system inte är de samma som i Finland i övrigt. Kostnadsläget för hushållen överlag är högt jämfört med det finländska genomsnittet och utbudet av bostäder är begränsat. Å andra sidan är den öppna arbetslösheten betydligt lägre på Åland än i Finland, vilket direkt avspeglar sig i en betydligt lägre andel personer med utkomststöd.

När det gäller utvecklingen överlag under det senaste decenniet vet vi att antalet mottagare av utkomstbidrag minskade relativt sett såväl i Finland som på Åland från mitten av 1990-talet fram till början av 2000-talet (se *Figur 2*). Något har emellertid hänt från år 2001 och framåt. Medan trenden i andelen mottagare av utkomststöd fortsatte att minska i Finland har andelen stigit på Åland, så att den 2005 låg på 3,4 procent av befolkningen.² Det är också så att alla grundläggande ersättningsnivåer i Finland har utvecklats långt sämre än reallöneutvecklingen under perioden 1993-2005.³

I hela Finland har andelen av befolkningen som omfattas av bostadsbidrag minskat marginellt under 2000-talet. År 2005 låg andelen på 12 procent.⁴ På Åland var andelen hushåll med bostadsbidrag samma år strax över 2 procent.

Den övergripande frågan för denna rapport är att utreda hur det sociala trygghetssystemet på Åland fungerar i praktiken. Vi begränsar oss i denna rapport till den delen av systemet som faller under Ålands lagstiftningsbehörighet; nämligen de så kallade skattefria transfereringarna barnbidrag, bostadsbidrag och utkomststöd. Frågan är om stöden hamnar hos rätt individer och hushåll, och om nivåerna är rimliga? Motverkar stöden varandra? Hur fungerar de skattefria transfereringarna i förhållande till olika hushålls-/familjetyper, och olika åldersgrupper? För att besvara dessa frågor krävs bland annat en definition av 'den åländska fattigdomsgränsen'.

² STAKES (Sotkanet)

³ *Helsingin Sanomat* 27 augusti 2006 ('Vääryyskirja tehtiin tunteella').

⁴ FPA (2006) *Bostadsbidrag 2005*, s. 43.

Huvudsyftet med denna undersökning är således *att undersöka hur den del av det sociala trygghetssystemet som Åland har lagstiftningsbehörighet för fungerar i praktiken och i vad mån de olika bidragen minskar risken för relativ fattigdom hos olika kategorier av befolkningen.*

Utredningen är också tänkt att bidra med bakgrundskunskap som skall kunna användas vid utformandet av en egen åländsk lagstiftning angående bostadsbidrag och utkomststöd. Vi kommer dock inte i denna utredning att beröra den juridisk-tekniska sidan av stödsystemet. Utredningen omfattar inte heller avgiftssystemet inom den sociala sektorn.

1.2 Utredningens uppdrag

I juli 2006 gav Ålands landskapsregering Ålands statistik- och utredningsbyrå (ÅSUB) i uppdrag att genomföra en utredning om det sociala skyddssystemet på Åland. Man ansåg att det uppstått ett behov av en större insikt i hur de enskilda delarna i det övergripande sociala skyddssystemet (bostadsbidrag, utkomststöd, etc.) på Åland verkar sammantaget för att stödja den enskilde individen. Berörda beslutsfattare ansåg att man behövde bättre kunskap om vilken precision det nuvarande bidragssystemet har, och om vad en förändring i ersättningsnivåerna skulle innebära. Bakgrunden är att Åland skiljer sig från Finland avseende levnadskostnader, bostadsstandard, inkomstnivåer och liknande.

Projektet har omfattat följande delmoment: (1) inledande samtal med nyckelpersoner 'på fältet' (2) en översikt över utvecklingen av de sociala stödsystemen på Åland från 1990-talet och framåt, för att kartlägga övergripande trender (3) utformning av en databas grundad på registerinformation, registrering av data (4) utvecklandet av matematiska formler för att mäta djupet i den relativa fattigdomen (5) analys av individdata för att undersöka hur de olika stöden samverkar och hur utfallet är för olika kategorier individer och hushåll.

1.3 Frågeställningar och innehåll

För att preliminärt ringa in problemen kring det sociala trygghetssystemet på Åland, genomförde vi några sonderande intervjuer med socialsekreterare och andra som dagligen arbetar praktiskt med frågor om socialt bistånd. Dessa intervjuer gav oss en god utgångspunkt för att formulera de inledande frågorna i denna rapport. Utredningens frågeställningar har formulerats utifrån olika perspektiv. Dels handlar det om frågor som

söker klargöra den allmänna bakgrunden och sammanhangen, dels frågor som fokuserar på enskilda kategorier av klienter.

I kapitel 2 redogörs för de källor och metoder vi använt oss av. Vi har haft tillgång till sekretessbelagda uppgifter om enskilda individer så att vi kunnat koppla samman data på inkomst, och utkomststöd, bostadsbidrag m.m., för år 2004. Vi har fått begränsa den delen av vår analys som förutsatt en sammankoppling av inkomst och stöddata till just år 2004 helt enkelt för att de senast tillgängliga heltäckande inkomst- och folkbokföringsuppgifterna är från det året. Utöver detta har vi haft tillgång till individdata om utkomststöd för åren 2001-2005. Däremot har vi inte fått tillgång till data på handikappbidrag, vilket skulle ha varit en förutsättning för att kunna analysera kategorin funktionshindrade som en särskild grupp.

Därefter följer kapitel 3 som ger bakgrund och sammanhang till utredningens förhållandevis komplexa grundmaterial. Där placeras det sociala stödsystemet på Åland i sitt sammanhang och där ges en översikt av utvecklingen från 1990-talet till idag.

I kapitel 4 beräknas först den åländska fattigdomsgränsen på så sätt att vi tar hänsyn till hur hushållens sammansättning påverkar inkomsten. Veterligen är det första gången som detta görs. Därefter beräknar vi vilka ålders- och hushållsgrupper som löper risk för finansiell fattigdom. Vi beräknar också vad bostadsbidraget betyder för att minska risken för fattigdom.

Kapitel 5 innehåller en kartläggning av mottagarna av utkomststöd. Vilka förändringar avseende ålders- och könstillhörighet har skett mellan 2001 och 2005 hos mottagarna av utkomststöd? Vi vill också bland annat veta vilka yrken de har, och hur länge de fått utkomststöd. Hur ser sambandet ut mellan utkomststöd och inkomst ut för olika hushåll? Hur ser sambandet mellan bostadsstöd och utkomststöd ut? Dessutom redovisar vi de grundläggande beräkningsgrunderna för utkomststöd.

I kapitel 6 utvecklas vår analys med hjälp av en matematisk formel och ett statistiskt spridningsmått. Med modellen får vi möjlighet att beräkna själva djupet i den relativa fattigdomen, genom att vi får fram ett index som mäter förändringarna i avståndet till den relativa fattigdomsgränsen hos olika hushållstyper när man lägger till barnbidrag, underhållsstöd, bostadsbidrag och utkomststöd. Detta fattigdomsindex omvandlar vi sedan till konkreta inkomstsiffror för att underlätta tolkningen.

Med hjälp av det statistiska spridningsmättet beräknar vi vilken utjämnings effekt det skattefria sociala biståndet har. Analysen belyser således problematiken från de enskilda klienternas och hushållens perspektiv. Vi söker ta reda på hur utkomststödet och

bostadsstödet fungerar i praktiken. Vilken riktning och precision har stöden? Förhoppningsvis kan vår analys här kunna ligga till grund för bedömningar av huruvida bostadsbidraget och utkomststödet ligger på rätt nivå.

Rapporten avslutas sedan i kapitel 7 med en sammanställning av synpunkter insamlade genom intervjuer med några socialsekreterare och andra aktiva på fältet.

2. Källor och metoder

2.1 Källor

Vi har för denna undersökning använt oss av i huvudsak tre olika källor: 1) inledande intervjuer med personer verksamma på det sociala området 2) aggregerade data 3) sammankopplade individdata från ett flertal register.

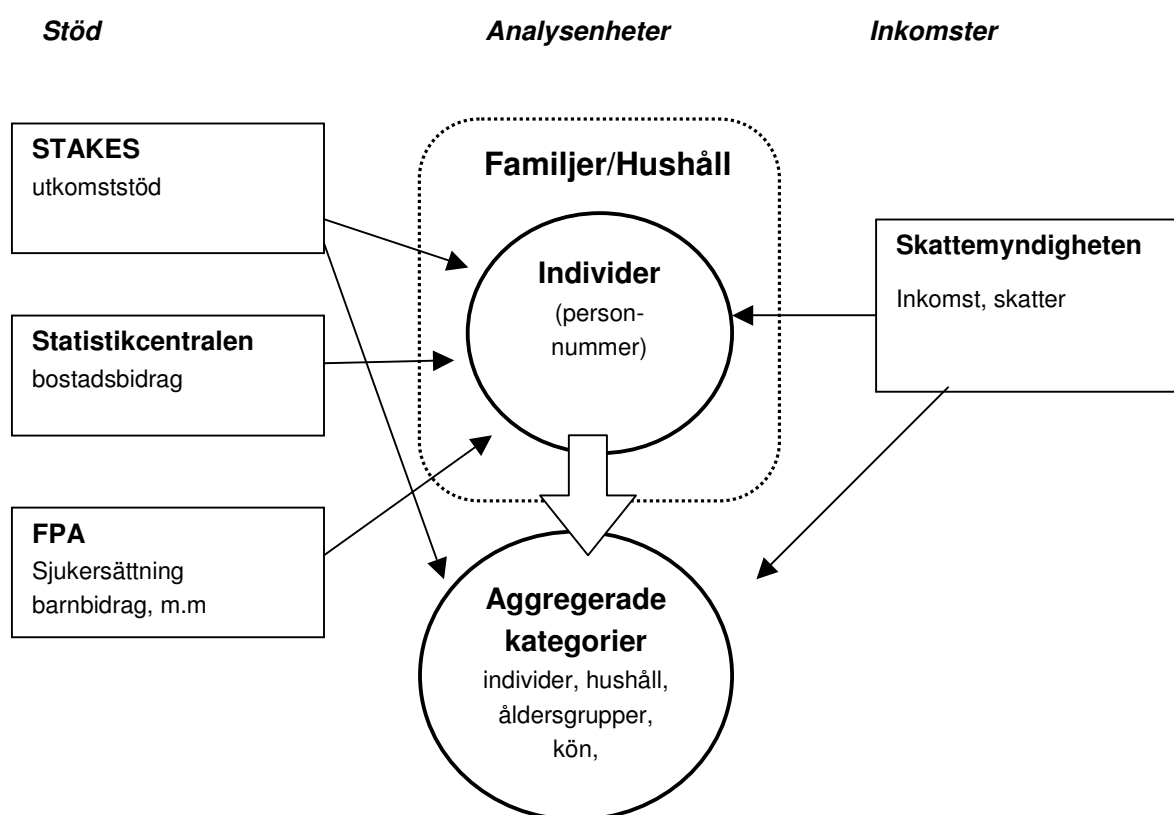
Figur 1 visar schematiskt hur dessa källor förhåller sig till varandra. För att ringa in den centrala problematiken kring det sociala trygghetssystemet på Åland började vi alltså med att göra några förberedande intervjuer med folk på fältet. Vi riktade oss till ett urval personer inom det sociala området och frågade dem vad de såg som den största svagheten/problemet beträffande socialskyddssystemets funktion i deras respektive kommuner. Vidare ville vi veta hur barnbidrag, bostadsbidrag, utkomststöd, m.m. sammantagna fungerar för den enskilda individen. Dessutom ville vi veta om de sett exempel på vad som skulle kunna kallas fallor i systemet, där enskilda människor eller hushåll så att säga hamnar mellan stolarna, och så fall vad orsaken till detta var.

För det andra har vi utnyttjat kvantitativa aggregerade data dels från STAKES (*Forsknings- och utvecklingscentralen för social- och hälsovården*) (bl.a. uppgifter om utkomststöd från databasen SOTKANet), Statistikcentralen (databasen ALTIKA), och officiellt publicerade data från Folkpensionsanstalten (FPA).

För det tredje – och allra viktigast – har vi haft tillgång till sekretessbelagda data om enskilda individer. Vi har specifikt för denna utredning haft tillstånd att koppla samman bakgrundsuppgifter för enskilda individer med uppgifter om utkomststöd, bostadsstöd, m.m., och uppgifter om exempelvis inkomster och skulder. Detta har givit oss möjligheter till unika detaljanalyser. Denna utredning baserar sig alltså på data som inte varit tillgängliga förut.

Våra data om utkomststöd härrör alltså ursprungligen från de åländska kommunerna själva. Kommunerna skickar in uppgifterna om sina klienter till STAKES, som i sin tur sammanställer och bearbetar dessa. De aggregerade data som är allmänt tillgängliga via STAKES' databas SOTKANet, bygger på information om de personer som beviljats stöd; den så kallade 'referenspersonen' i statistiksammanhang. I STAKES' statistik anges dels antalet hushåll, dels antalet personer som beviljats utkomststöd. 'Antalet personer' omfattar referenspersonen och dennes eventuella familj.

Figur 1. Datakällor och analysenheter



2.2 Metoder

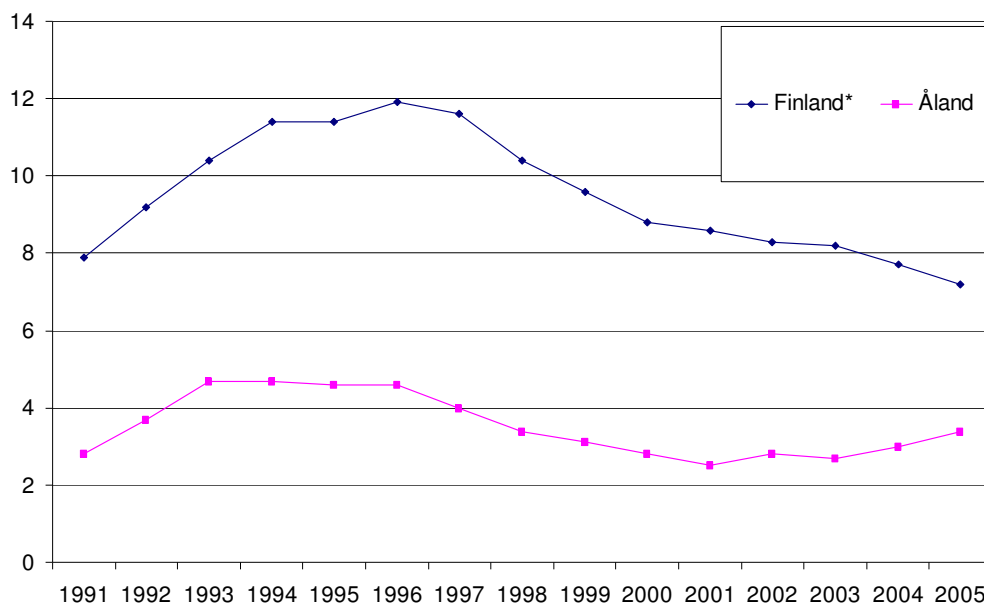
För teckningen av bakgrunden och den historiska utvecklingen använder vi enkla metoder och framställningssätt. Mest handlar det om centrala variablers procentuella andelar och deras utveckling över tid. Andelen mottagare av utkomststöd av hela befolkningen är ett exempel på detta. Tillgången till individdata gör det möjligt för oss att undersöka vilka som får stöd, hur stora dessa stöd är och hur de hänger samman sinsemellan, och hur de hänger samman med inkomster, socioekonomisk ställning, och så vidare.

Den centrala metoden i denna undersökning handlar om att relatera inkomsterna hos olika hushållskategorier till den relativa fattigdomsgränsen vi kommer att räkna fram. Vi börjar med att helt enkelt beräkna vilken procentandel av olika de hushållskategorierna som hjälps över fattigdomsstrecket. Längre fram i studien fördjupas denna ansats så att vi också kan redogöra för inte bara vilka som ligger över och under fattigdomsgränsen utan också mäta själva 'djupet' i fattigdomen. Det gör vi genom att räkna fram ett så kallat fattigdomsindex som mäter det genomsnittliga procentuella avståndet till fattigdomsgränsen hos olika hushållskategorier. Vi kommer

också att göra beräkningar som visar de enskilda bidragens effekt för olika hushållskategorier.

Genom att använda ett spridningsmått (variationskoefficienten) kommer vi dessutom att redogöra för vilken utjämnings effekt det skattefria sociala biståndet (barnbidrag, bostadsbidrag och utkomststöd) har. Vi gör detta genom att mäta spridningen av nettoinkomsterna innan transfereringar och jämföra med spridningen efter tillskottet av socialt bistånd.

Figur 2. Mottagare av utkomststöd under året i procent av alla invånare. Åland och Finland 1991-2005



Källa: STAKES

3. En översikt av det sociala stödsystemets utveckling på Åland från 1990-talet till idag

3.1 Inledning

Sedan en tid tillbaka befinner sig de nordiska välfärdsstaternas socialpolitik i ett skifte där man rör sig bort från generella villkor för personligt ekonomiskt stöd till ett allt större inslag av individuell prövning. Somliga har gått så långt som till att säga att det handlar om ett skifte från universalism till nyliberalism och att det utgör ett led i nedmonteringen av välfärdsstaten.

Ny forskning har visat att i Finland under 1990-talet och början av 2000-talet har polariseringen ökat bland dem som har blivit mottagare av utkomstbidrag.⁵ I första hand har det skapats en tydlig skillnad mellan dem som är tillfälligt inne i systemet och dem som blivit fast i systemet under en lång tid. Dessutom är ensamhushållen, ensamstående föräldrar och arbetslösa överrepresenterade bland bidragstagarna. Vi skall i detta kapitel se hur väl detta nationella finländska mönster stämmer in på Åland. Hur har utkomststödet och bostadsbidragen utvecklats? Låt oss börja med att se hur utkomststödet har utvecklats på Åland från början av 1990-talet till idag.

3.2 Utkomststödet utveckling från början av 1990-talet

En person eller en familj som inte klarar av de nödvändiga dagliga utgifterna har möjlighet att beviljas utkomststöd av socialtjänsten i kommunen där man bor. Utkomststöd kan ges i tre former. Den vanligaste formen är det så kallade egentliga utkomststödet, men man har också möjligheter att få förebyggande utkomststöd och stöd för arbete i rehabiliteringssyfte. Det förebyggande utkomststödet är till för att hjälpa en person eller familj att klara sig på egen hand och att förebygga utslagning och långvarigt beroende av utkomststöd. Denna form av utkomststöd kan beviljas ”/.../ bland annat för åtgärder som vidtas för att aktivera stödtagaren, trygga dennes boende, lindra svårigheter till följd av överskuldsättning eller en plötsligt försämrad ekonomisk situation.”⁶

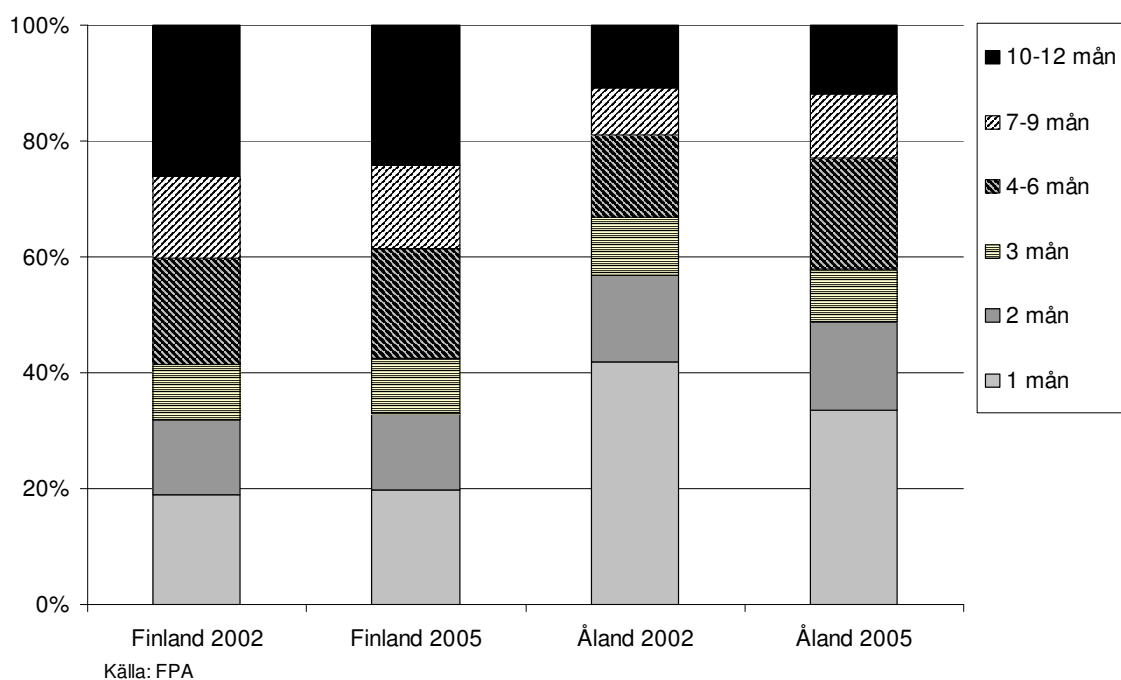
⁵ Parpo, Antti & Moisio, Pasi (2006) 'Toimentulotuen saannin kesto ja dynamiikka Suomessa 1992-2003' *Yhteiskuntapolitiikka* 2/2006

⁶ Social- och hälsovårdsministeriet (<http://www.stm.fi/Resource.phx/sve/ansva/svord/utkom/index.htm>).

Hur har andelen mottagare av utkomststöd utvecklats under det senaste decenniet? Andelen mottagare av utkomststöd på Åland var år 2004 tillbaka på samma nivå som i början av 1990-talet. 1991 var andelen 2,8 procent, vilket motsvarar nivåerna under perioden 2000-2005 (se *Figur 2*). Emellertid kan vi avläsa en ny trend från början av 2000-talet och framåt, där det relativa antalet mottagare av utkomststöd ökar på Åland, medan den neråtgående trenden fortsätter i Finland.

Möjligtvis kan vi nu se ett brott i den uppåtgående trenden åtminstone för Mariehamn; år 2006 har antalet mottagare av utkomstbidrag i staden enligt preliminära uppgifter minskat.⁷ *Figur 5* visar utvecklingen i absoluta tal; i detta fall antalet mottagare av utkomststöd. Mellan 2004-2005 minskade andelen hushåll som mottog utkomststöd i hela Finland från 7,7 till 7,2 procent, medan andelen på Åland ökade från 3,0 till 3,4 procent.⁸

Figur 3. Utkomststödens varaktighet. Andelen hushåll (procent) efter antal månader man mottagit stöd. Finland och Åland 2002 och 2005.



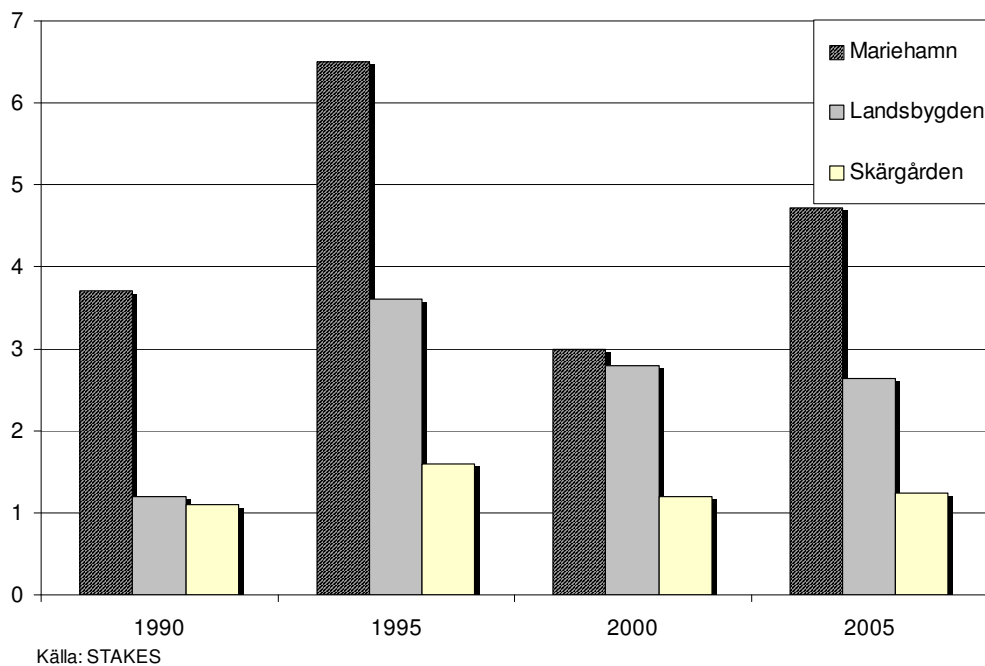
⁷ Preliminära uppgifter från socialkansliet i Mariehamn.

⁸ STAKES (2005) *Utkomststöd 2004* och STAKES (2006) *Utkomststöd 2005*.

Intressant nog föll hela ökningen på Åland på Mariehamn. Detta kan möjligtvis förklaras av att ungdomar söker utkomststöd snabbare i staden. Det är också troligt att det har att göra med att de ungdomar som inte har sin försörjning klar tenderar att flytta till staden. En annan del av förklaringen kan vara att vid skilsmässa och därmed ofta uppkomna ekonomiska trångmål, tenderar den ena parten att flytta till staden.

Samtidigt med denna konvergens och ogynnsamma utveckling för Ålands del i förhållande till Finland, har Åland haft den gynnsammaste reallöneutvecklingen jämfört med övriga landskap i Finland under det senaste decenniet.⁹ Dessutom är Åland tillsammans med Nyland det mest ekonomiskt ojämlika av alla landskap.¹⁰

Figur 4. Mottagare av utkomststöd i Mariehamn, på landsbygden och i skärgården 1990, 1995, 2000, 2005. Procentuella andelar av respektive befolkning



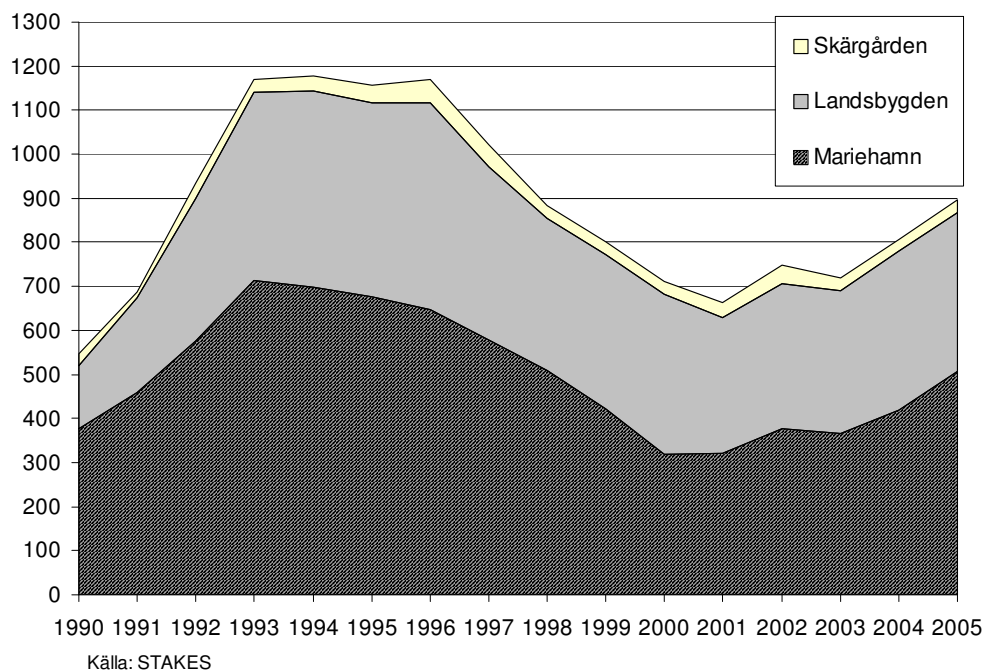
Såhär långt har vi enbart beaktat antalet klienter per år. Bilden av utkomststödsberoendet på Åland jämfört med Finland justeras något ifall man använder sig av måttet 'utkomststöds månader' per invånare och år. Det framgår tydligt av *Figur 3*

⁹ Statistikcentralen (*Kotitalouksien tulot ja tuloerot maakunnissa 1995-2004*, (http://www.stat.fi/til/tjkt/2004/tjkt_2004_2006-02-28_kat_001.html?tulosta). (*Kotitalouksien ekvivalentti käytettävissä oleva rahatulo keskimäärin maakunnittain vuosina 1995-2005. Vuoden 2005 rahassa*). http://www.stat.fi/til/tjkt/2005/tjkt_2005_2006-12-15_tau_002.html

¹⁰ Uppgifter från Statistikcentralen. Dessa två landskap är de enda i Finland som har en Ginikoefficient över 30.

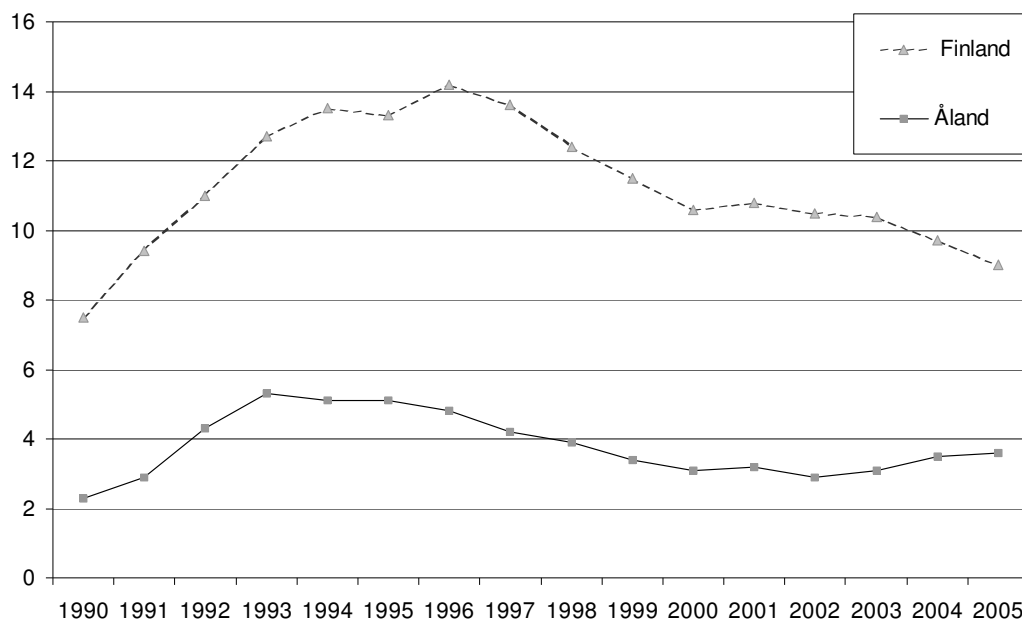
att andelen utkomststödstagare på Åland som lyft stöd under kortare tid (en till tre månader, de gråskuggade delarna av staplarna) är betydligt större än i Finland som helhet. Vi analyserar detta mer i detalj utifrån våra individdata i kapitel 6. Här nöjer vi oss med att i detta skede konstatera att det har skett en förändring på Åland under de senaste åren. Tendensen är att hushållen överlag (i medeltal) tilldelas utkomststöd under en längre tid än tidigare (se *Tabell 9*, s. 53).

Figur 5. Antal personer som mottagit utkomststöd i Mariehamn, på landsbygden och i skärgården 1990-2005.



Vad kan vi i nuläget säga om vilka hushållstyper, ålderskategorier och socioekonomiska grupper som får utkomststöd? Grovt generaliserat (utifrån aggregerade data från STAKES angående Mariehamn och landsbygden) kan vi börja med att slå fast följande. En större andel av dem som bor i Mariehamn och de boende på landsbygden än de som bor i skärgården är mottagare av utkomststöd. Gruppen utkomststödstagare domineras av yngre personer. År 2005 var 39 procent av hushållens referenspersoner under 30 år och 76 procent var under 50 år.

Figur 6. Barnfamiljer som mottagit utkomststöd 1990-2005. Procent av alla barnfamiljer



Källa: STAKES

Nära hälften av mottagarna av utkomststöd är ensamstående personer utan barn. Ensamstående utan barn utgör cirka hälften av alla individer som omfattas av utkomststöd, och cirka tre fjärdedelar av alla hushåll med utkomststöd. Sammanfattningsvis: merparten av mottagarna av utkomststöd utgörs av yngre ensamstående personer, företrädesvis personer utan barn. Yngre ensamstående och ensamförsörjare är klart överrepresenterade bland hushållen som är mottagare av såväl utkomststöd som bostadsbidrag.

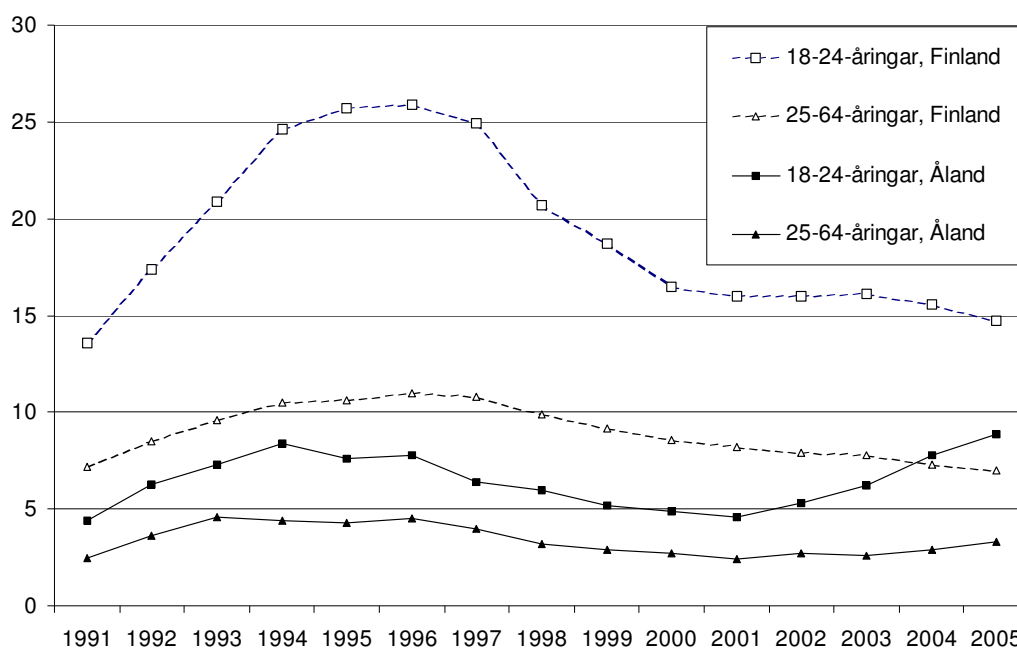
Som vi kommer att se längre fram i denna rapport återkommer kategorierna ensamstående såväl med som utan hemmavarande barn som dominerande bland dem som får bostadsbidrag. Redan nu kan vi slå fast att ensamstående och ensamförsörjare verkar vara en socialt utsatt grupp. Vi kommer att undersöka detta i kapitel 5 och kapitel 6 mer i detalj med hjälp av våra sammankopplade individdata.

Vad är då den viktigaste orsaken till variationerna över tid i antalet mottagare av utkomststöd? Svaret verkar enkelt och entydigt: arbetslösheten. Förändringar i antalet mottagare av utkomststöd är av naturliga skäl mycket starkt kopplad till förändringar i

arbetslöshetsnivån; det gäller i än högre grad för Åland än för Finland.¹¹ Låt oss först utreda vilka grupper som står för ökningen.

Det finns vissa antydningar om att barnfamiljerna är på väg att få det svårare ekonomiskt. Ser man på utvecklingen under 1990-talet och fram till 2004, kan man konstatera att medan andelen mottagare av utkomststöd överlag har visat en statistiskt signifikant minskning över perioden, så gäller detta inte för den andel av alla barnfamiljer som fått bidrag.

Figur 7. Mottagare av utkomststöd 1991-2005, Finland och Åland. Procent av respektive åldersgrupp



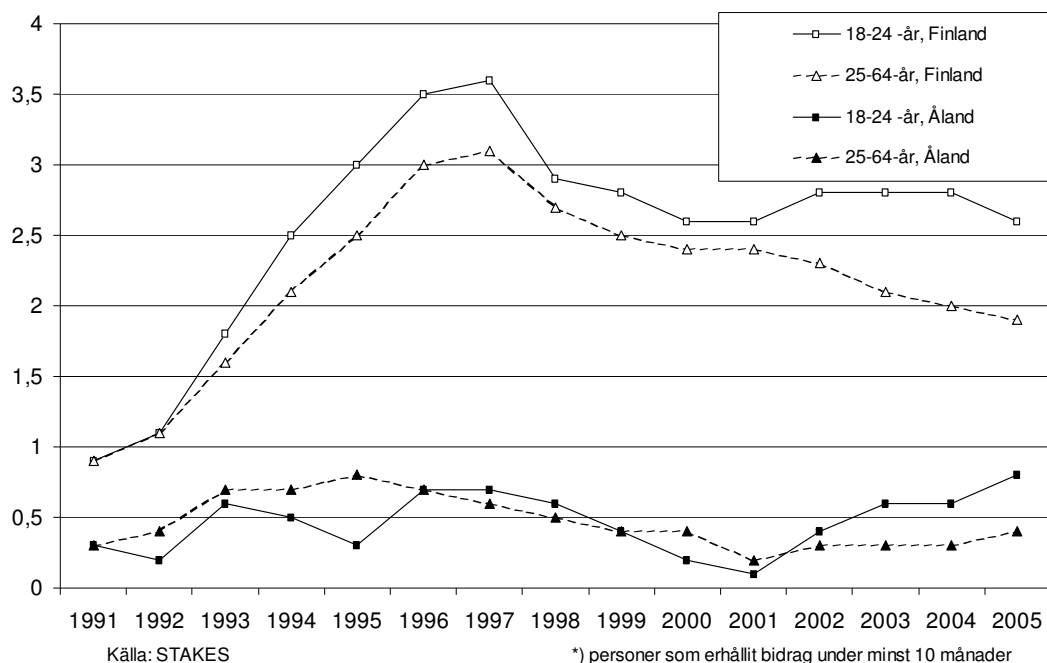
Källa: STAKES

Som vi också skall se framöver i denna studie utgör barnfamiljerna på Åland en betydligt större andel av hushållen som är mottagare av bostadsbidrag än de utgör i Finland som helhet. Vi nöjer oss här med att konstatera att en del av barnfamiljerna har ett utsatt läge på Åland, men slutsatsen om en sämre utveckling för barnfamiljerna än för andra socioekonomiska grupper får anstå till dess vi analyserat våra individbaserade data i kapitel 6.

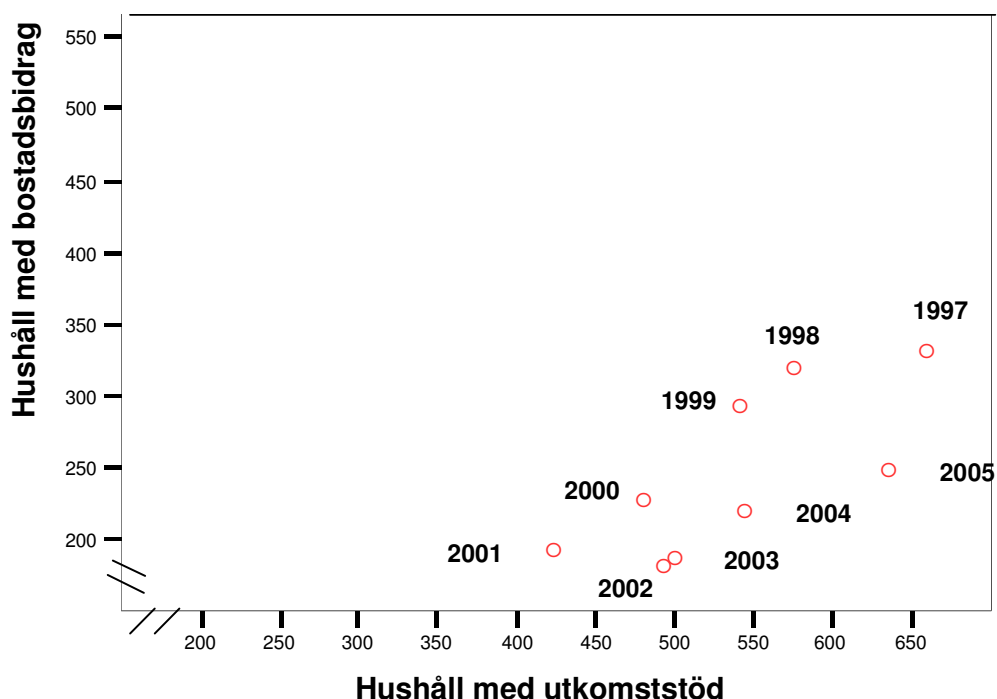
¹¹ För perioden 1991-2005 var den positiva statistiska korrelationen (Pearson) mellan arbetslöshetsnivån och andelen utkomststödstagare så stark som $r=0.961$, på en signifikansnivå på 1-procentsnivån. Det innebär att 92 procent av variansen i andelen utkomststödstagare förklaras av arbetslöshetsnivån. Sambandet var t.o.m. starkare än mellan motsvarande variabler för Finland ($r=0.899$; $r^2=807$) (beräknat på data från STAKES).

Figur 7 visar andelen mottagare av utkomststöd på Åland och Finland fördelat på unga (18-24-åringar) och övriga (25-64-åringar) under perioden 1991 till 2005 (senast tillgängliga data). Det som först slår en är den stora skillnaden i nivåer mellan Åland och Finland. Om vi börjar med att jämföra hur stor andel av de unga som är mottagare av utkomststöd ser vi att nivån för Finland under 1990-talet och ända fram till 2003 var cirka tre gånger så stor som nivån på Åland. Det intressanta är emellertid att nivåerna för Åland och Finland konvergerat under de senaste sju till åtta åren. 1997 låg den åländska nivån på en fjärdedel av den finländska. 2005 hade den stigit så pass att den utgjorde mer än hälften av den finländska. Andelen åländska 18-24-åringar som lyft utkomststöd någon gång under året var 9 procent 2005, andelen finländska var 15 procent samma år. Vad kan då detta bero på?

Figur 8. Långvariga mottagare* av utkomststöd på Åland och i Finland 1991-2005. Procent av respektive åldersgrupp



Vi har tidigare konstaterat att på den aggregerade nivån samvarierar den relativa andelen utkomststödstagare statistiskt med arbetslöshetsgraden. Låt oss kontrollera om det finns något statistiskt samband mellan dessa variabler för de två åldersgrupperna även i detta fall. Finns det något samband mellan förändringar i arbetslöshet, långtidsarbetslöshet och ungdomsarbetslöshet å ena sidan och förändringar i andelen mottagare av utkomststöd bland 18-24-åringarna respektive 25-64-åringarna?

Figur 9. Antal hushåll med bostadsbidrag respektive utkomststöd 1997-2005


3.3 Utkomststöd och arbetslöshet

Om vi börjar med att se på sambanden överlag mellan utkomststöd och arbetslöshet, visar det sig att man för Finland finner ett tydligt samband mellan variationerna i andelen mottagare av utkomststöd och arbetslöshet hos såväl 18-24-åringarna som hos 25-64-åringarna. Av naturliga skäl samvarierar också andelen av 18-24-åringarna med utkomststöd med nivån på ungdomsarbetslösheten.

Vi finner också ett positivt, statistiskt säkerställt samband mellan andelen personer som varit långvarigt beroende av utkomststöd och variationer i arbetslöshetsnivån för Finland.¹² Man kan se att förändringar i andelen långvariga utkomststödstagare bland såväl 18-24-åringarna som 25-64-åringarna i Finland mycket långt förklaras av förändringar i andelen långvarigt arbetslösa.¹³ Det är knappast något uppseendeväckande med detta. Men hur stämmer detta in på Åland?

¹² De statistiska korrelationerna (Pearson) är starkt positiva och signifikanta på 1-procentsnivån.

¹³ För Finland är korrelationskoefficienten (Pearson) mellan dem som varit beroende av utkomstbidrag under längre tid (minst 10 månader) och långtidsarbetslösheten under perioden 1991-2005 är $r=0,943$, på en signifikansnivå på 1-procentsnivån för 18-24-åringarna. Detta innebär att 89 procent av variansen i andelen utkomststödstagare elimineras av variabeln 'långtidsarbetslöshet'. Motsvarande siffror för 25-64-åringarna är $r=0,917$ ($r^2=0,84$).

Variablerna 'andelen beroende av utkomststöd' och 'den allmänna arbetslöshetsnivån' på Åland under perioden 1991-2005 samvarierade som vi sett positivt på ett statistiskt säkerställt sätt. För åldersgruppen 18-24-år är sambandet positivt signifikant men betydligt svagare än för 25-64-åringarna.¹⁴ Angående sambandet mellan *långvarigt beroende* av utkomststöd och arbetslöshet på Åland fann vi att det för gruppen 25-64-åringar fanns en stark korrelation med variationerna i den allmänna arbetslöshetsgraden.

Intressant nog finns det i motsats till hur det förhöll sig i Finland inget samband med långtidsarbetslösheten. En motsvarande korrelationsanalys för gruppen långvariga utkomststödsberoende 18-24-åringar visar att det på den aggregerade nivån överhuvudtaget inte finns något statistiskt samband mellan variationer i antalet långvariga utkomststödstagare och variationer i arbetslöshet, långtidsarbetslöshet, eller ungdomsarbetslöshet sett över perioden 1991-2005. Variationerna i andelen av den åländska befolkningen som varit långvarigt beroende av utkomststöd under perioden 1991-2005 verkar alltså förvånansvärt nog inte direkt ha något med variationerna i långtidsarbetslöshet att göra. Som vi sett avviker Åland från Finland som helhet i detta avseende. Långvarigt beroende av utkomststöd på Åland verkar alltså bero på annat än långtidsarbetslöshet, mer kan vi inte säga utifrån dessa aggregerade data. Men det krävs helt tydligt en analys på mer detaljerad nivå och utifrån individdata för att nå ökad förståelse om detta. Vi övergår nu till en kortfattad analys av bostadsbidragen.

3.4 Bostadsbidrag

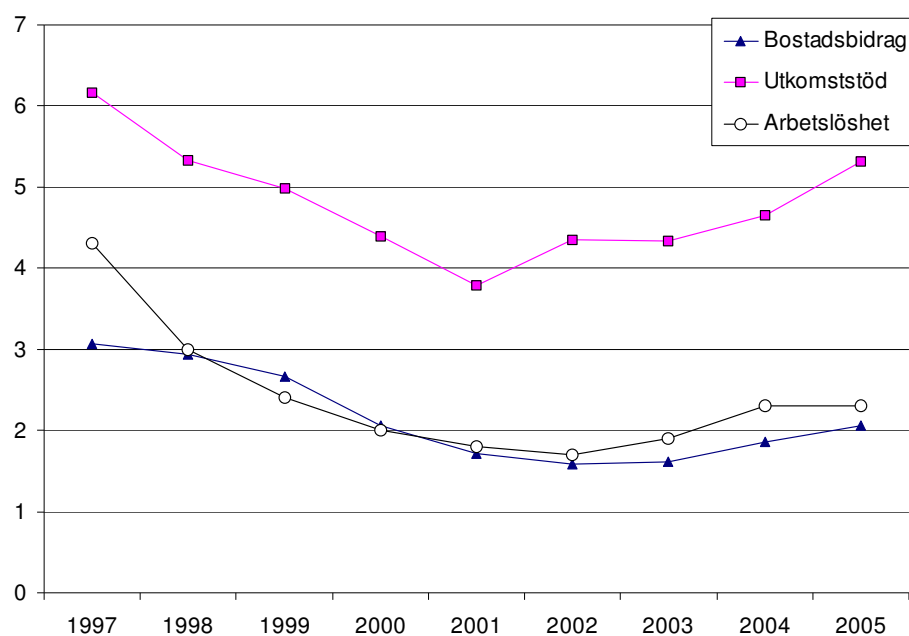
Det har skett en förändring i förhållandet mellan antal hushåll med bostadsbidrag respektive utkomststöd under perioden 1997-2005 (*Figur 9*). 1997 var antalet hushåll med utkomststöd 665; och antalet med bostadsbidrag 331, vilket innebar att förhållandet mellan de två formerna av bidrag var 2,0. År 2005, då antalet hushåll med utkomststöd var nästan lika stort som 1997 hade antalet hushåll med bostadsbidrag sjunkit till 248 och förhållandet ändrats till 2,5. Bostadsbidragets relativa betydelse som skattefri stödform har med andra ord minskat avsevärt under perioden.

Bostadsbidragen är till för att hjälpa låginkomsttagare med utgifterna för boendet. Som framgår av *Figur 10* har andelen hushåll med såväl utkomststöd som allmänt bostadsbidrag samvarierat tydligt med arbetslöshetsgraden på Åland under de senaste

¹⁴ Variationerna i andelen utkomststödstagare hos gruppen 18-24-åringar förklaras till 36 procent av variansen i arbetslöshetsnivåer. Sambandet är betydligt starkare för gruppen 25-64-åringar; för dessa förklaras 90 procent av variansen i den relativa andelen utkomststödstagare av arbetslöshetsnivån i landskapet.

åren.¹⁵ Dessutom ser vi att andelen med bostadsbidrag av de åländska hushållen ligger mycket nära andelen arbetslösa; det skiljer bara någon enstaka tiondel. 1997 var andelen hushåll med bostadsbidrag 3,1 procent, 2001 var den 1,7 procent. Därefter har andelen ökat så pass att år 2005 låg på 2,1 procent. Men individer i hushåll med bostadsbidrag och de som är arbetslösa sammanfaller fördenskull inte helt. Arbetslös bidragstagare eller bidragstagarmake i procent av alla hushåll med allmänt bostadsbidrag var 37,1 procent på Åland och 64,6 procent i hela Finland.¹⁶

Figur 10. Andelen hushåll med allmänt bostadsbidrag, med utkomststöd och arbetslösa, 1997-2005

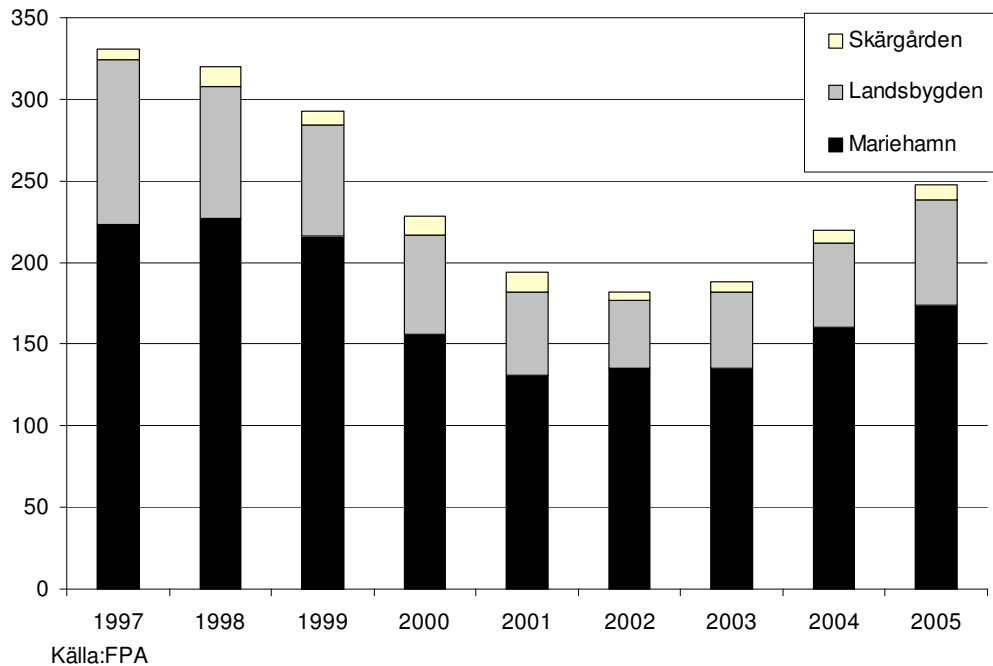


Källor: Bearbetningar av data från FPA och Stakes

Figur 11 visar antalet hushåll med bostadsbidrag fördelat på Mariehamn, landsbygden och skärgården. Mottagarna av allmänt bostadsbidrag är företrädesvis boende i hyreshus; av de sammanlagt 248 hushåll som beviljades bostadsbidrag 2005 bodde 94 procent i hyreshus. Detsamma gäller för de hushåll som beviljades bostadsbidrag för pensionstagare, av de 418 hushållen var 93 procent boende i hyresbostäder. Andelen personer med bostadsbidrag för pensionstagare av hela Ålands befolkning har under det senaste decenniet sjunkit marginellt; från 1,8 procent 1995 till 1,6 procent tio år senare.

¹⁵ Under perioden 1997-2005 var korrelationskoefficienten (Pearson) mellan andelen hushåll med utkomststöd och arbetslöshetsgraden så hög som $r = 0,908$; mellan andelen hushåll med bostadsbidrag och arbetslöshetsgraden var den $r = 0,867$; och mellan andelen hushåll med utkomststöd och andelen hushåll med bostadsbidrag var den $r = 0,839$.

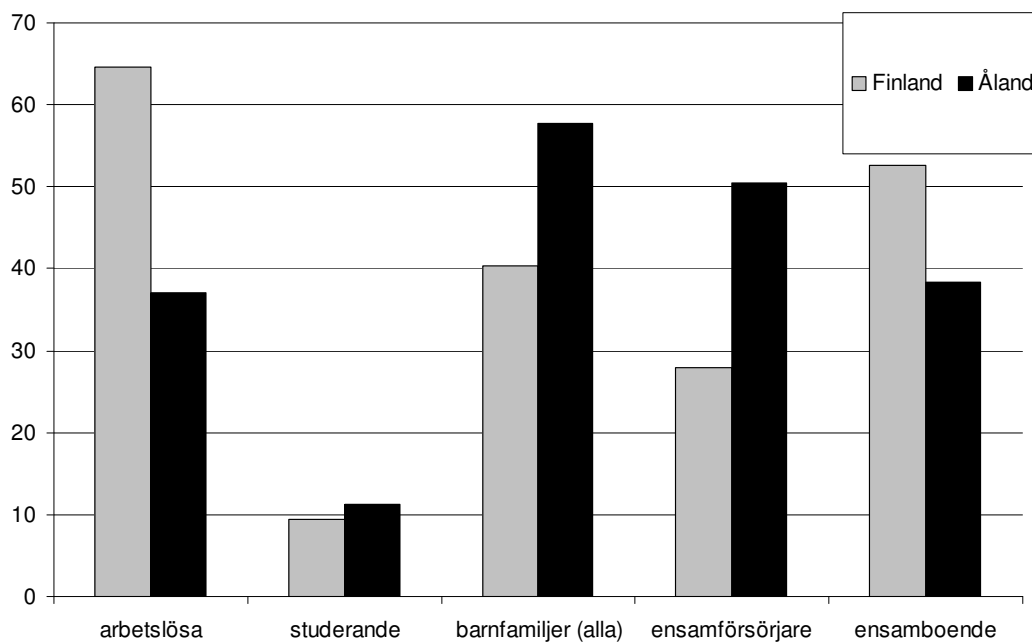
¹⁶ FPA (2006) *FPA:s Statistiska årsbok 2005*, s. 261.

Figur 11. Antal hushåll med bostadsbidrag efter region 1997-2005

Som framgår av *Figur 13* är det i Mariehamn och på landsbygden som minskningen har skett, medan andelen i skärgården har ökat något under det senaste decenniet. Som synes är det variationerna över tid i antalet klienter i Mariehamn som ger det största utslaget i den totala förändringen. Den socioekonomiska sammansättningen av hushållen med allmänt bostadsbidrag på Åland skiljer sig markant från hur det ser ut i Finland som helhet (*Figur 12*). För det första framgår det tydligt – som staplarna längst till vänster visar – att andelen 'arbetslösa hushåll' är mycket lägre på Åland än i hela landet, något som delvis kan förklaras av den allmänt betydligt lägre arbetslöshetsgraden i landskapet. Däremot är det betydligt svårare att förklara varför andelen barnfamiljer respektive ensamförsörjare är så mycket större på Åland. Det är knappast långsökt att dra slutsatsen att det har med utbudet av bostäder och med bostadsbeståndets struktur på Åland att göra.

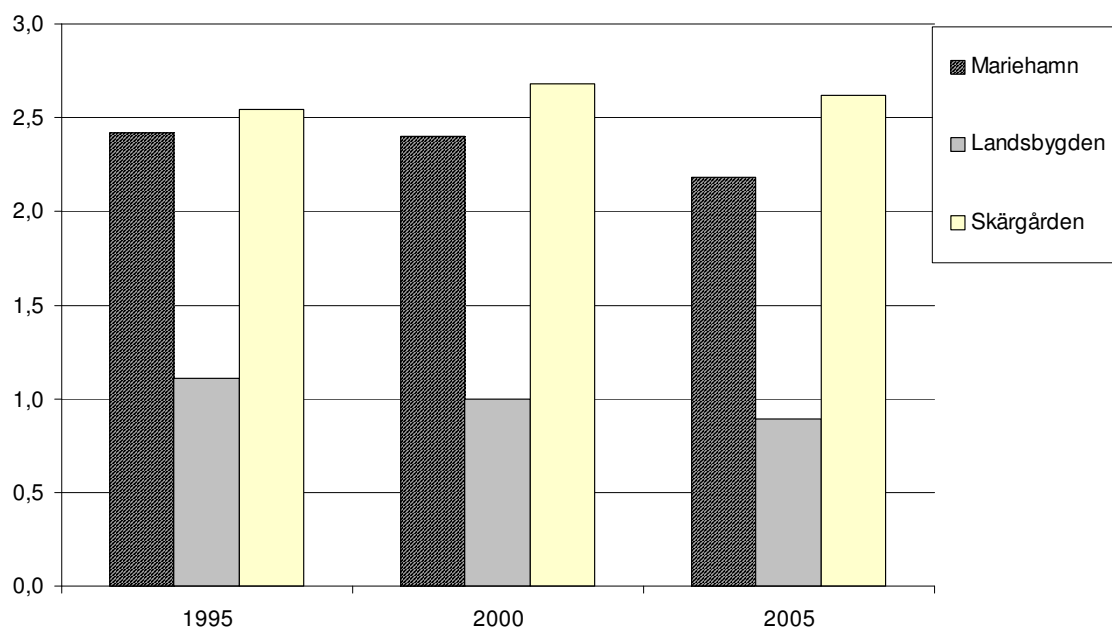
Nästan hälften av alla hushåll som är mottagare av bostadsbidrag på Åland är ensamförsörjare, att jämföra med 28 procent för Finland. Däremot är andelen ensamboende bidragstagare mindre på Åland (38 procent) än i Finland som helhet (53 procent, se staplarna längst till höger i *Figur 12*).

Figur 12. Den socioekonomiska sammansättningen av hushållen med allmänt bostadsbidrag 2005 (överlappande kategorier)



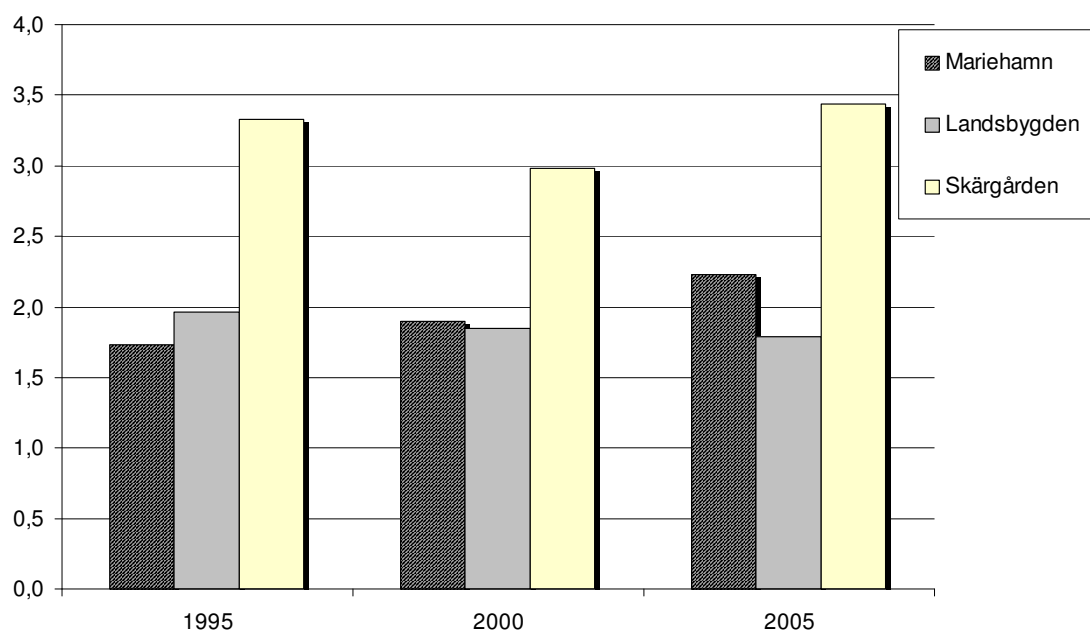
Källa: FPA (2006) Bostadsbidrag

Figur 13. Mottagare av bostadsbidrag för pensionstagare i Mariehamn, på landsbygden och i skärgården år 1995, 2000 och 2005. Procent av respektive befolkning



Källa: FPA

Figur 14. Mottagare av vårdbidrag för pensionstagare i Mariehamn, på landsbygden och i skärgården år 1995, 2000 och 2005. Procent av respektive befolkning



Källa: Bearbetning av statistik från FPA

3.5 Vårdbidrag

Kategorin 'vårdbidrag' kan indelas i underkategorierna (i) vårdbidrag för barn (ii) handikappbidrag (iii) vårdbidrag för pensionstagare. Vi har endast fått tillgång till data på vårdbidrag för pensionstagare. För Åland som helhet ligger andelen mottagare av vårdbidrag för pensionstagare i procent av hela befolkningen kvar på i stort sett samma nivå som för 10 år sedan (2,0 procent år 1995, 2,1 procent år 2005).¹⁷ Däremot kan man avläsa vissa förändringar när man fördelar siffrorna regionalt på Mariehamn, landsbygden och skärgården. Andelen mottagare av vårdbidrag för pensionstagare visar sig då ha ökat i Mariehamn; från 1,7 procent år 1995 till 2,2 procent, medan den har minskat marginellt på landsbygden (se *Figur 14*). Det kan också vara värt att notera att andelen mottagare av denna typ av vårdbidrag är nästan dubbelt så stor i skärgården som på den åländska landsbygden. Förklaringen till detta ligger förmodligen i åldersstrukturen; andelen pensionärer är betydligt större i skärgården än på landsbygden och i Mariehamn.

¹⁷ Bearbetning av statistik från FPA

3.6 Arbetslöshetsersättningen

Vi såg tidigare att såväl andelen utkomststödstagare som andelen hushåll med allmänt bostadsbidrag samvarierat tydligt med arbetslöshetsgraden på Åland. Vilka erhåller då arbetslöshetsstöd på Åland? Under det övergripande begreppet 'utkomststöd för arbetslösa' som utbetalas av FPA faller kategorierna (i) arbetsmarknadsstöd (ii) grunddagpenning (iii) utbildningsstöd (iv) utbildningsdagpenning (v) alterneringsersättning. Den viktigaste av dessa kategorier, grunddagpenningen, utgör ett schablonmässigt fastställt arbetslöshetsstöd. Vi koncentrerar oss i detta avsnitt på denna grunddagpenning.

Vem får arbetslöshetsdagpenning på Åland? Svaret fås från våra registeruppgifter för år 2004, vilka är de senast tillgängliga uppgifterna. Av dem som erhöll arbetslöshetsdagpenning på Åland år 2004 var 53,5 procent kvinnor och 46,5 procent män. 3,1 procent av hela den åländska befolkningen erhöll arbetslöshetsdagpenning under någon del av året; 3,3 procent av kvinnorna och 2,9 procent av männen.

Tabell 1. Andel mottagare av arbetslöshetsdagpenning år 2004, efter åldersgrupper och kön (procent)

	0-17	18-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-64
totalt	0,3	6,9	6,5	4,9	4,5	4,7	4,6	4,9	4,6	3,1
kvinnor	0,3	6,7	6,5	4,9	5,2	5,1	5,6	5,7	5,3	2,8
män	0,2	7,1	6,6	4,9	3,9	4,4	3,5	4,0	3,9	3,3

Källa: Bearbetning av data från FPA

Tabell 1 visar fördelningen av andelen mottagare av arbetslöshetsdagpenning inom olika åldersgrupper hos alla i åldern 0-64 år, hos kvinnorna och hos männen. Som framgår av den första raden i tabellen är andelen mottagare störst bland unga i åldern 18-24 och 25-29. Inom ålderskategorierna upp till 59 år är andelen mottagare relativt jämnt fördelad (4,5 till 4,9 procent).

Hur ser då mönstren ut om man jämför kvinnor och män? Om vi ser på den procentuella andelen mottagare av arbetslöshetsdagpenning inom olika årsgrupper fördelat på kön, finner vi att andelen mottagare i åldern 25 till 34 är i stort sett lika stor hos båda könen. Vi ser dock att andelen unga män med arbetslöshetsdagpenning är något större än bland kvinnorna. Sju av hundra åländska män i åldern 18-24 år mottog denna form av

utkomststöd under 2004. Som framgår av raden längst ner i *Tabell 1* är andelen män i ålderskategorierna från 35 år och uppåt som mottagit dagpenning mindre än motsvarande andel kvinnor, undantaget den äldsta ålderskategorin; 60-64-åringar. Generellt sett är det alltså bland unga män (18-29 år) och kvinnor som andelen mottagare av arbetslöshetsdagpenning är som störst.

Än så länge har vi bara kartlagt förekomsten av mottagare av arbetslöshetsstöd bland de olika åldersgrupperna och könen. Vi har ingenting sagt om den tid man lyfter denna form av stöd, eller vad kostnaderna för de olika åldersgrupperna är. Låt oss kortfattat betrakta dessa faktorer. En sammanställning av det antal veckor man erhållit arbetslöshetsdagpenning i de olika åldersgrupperna visar en stor skillnad mellan yngre och äldre. Som framgår av *Tabell 2* visar såväl medeltalet som medianen av det antal veckor man fått arbetslöshetsdagpenning i de olika åldersgrupperna att personer mellan 18-39 varit beroende av stöd under en kortare tid än de som är i åldern 40-64. Störst skillnad är det som vi ser mellan den yngsta ålderskategorin (18-24 år) och de två äldsta (55-59 och 60-64 år).

Sammantaget: även om antalet yngre mottagare (18-34-år) av arbetslöshetsdagpenning är förhållandevis många är de i allmänhet stödberoende under en kortare tid än de som är äldre. Det är hos personer från 50 år och uppåt som vi finner den längsta utnyttjandetiden, och i synnerhet hos dem som är 55 år och uppåt.

Detta förhållande avspeglas också i den genomsnittliga summan ersättning man lyft under år 2004 i de olika ålderskategorierna. Medan de stödberoende 18-24-åringarna lyfte 1 180 Euro per person under året, lyfte t.ex. 50-54-åringarna i medeltal 3 870 Euro och 60-64-åringarna så mycket som 4 300 Euro under det året.¹⁸

Tabell 2. Antal veckor man erhållit arbetslöshetsdagpenning år 2004, efter åldersgrupper

	18-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-64
ersättningsveckor: medeltal	13	18	16	16	19	18	22	24	27
ersättningsveckor: median	11	14	12	13	17	16	19	24	24

Källa: bearbetningar av data från FPA

¹⁸ Beräkningarna bygger på data från FPA.

4. Den relativa fattigdomsgränsen och sociala transfereringar

4.1 Var går den relativa fattigdomsgränsen på Åland?

Det sociala trygghetssystemet och transfereringarna inom ramen för detta likaväl som skattesystemet är till för att omfördela resurser mellan inkomstgrupper och över livsrytmen för den enskilda individen. De skattefria sociala transfereringarna – utkomststöd och bostadsbidrag – är till för att minska risken för enskilda individer och hushåll att leva i relativ fattigdom.

Inom EU tillämpas allmänt ett relativt mått på fattigdom, vilket innebär att gränsen i ett specifikt land relateras till den nationella välfärdsutvecklingen. Fattigdomsgränsen går enligt den gängse definitionen inom EU vid en inkomst på 60 procent av den nationella medianinkomsten.¹⁹ Det förekommer också beräkningar där man anger 50 procent som gränsen. I detta kapitel kommer vi att tillämpa båda dessa varianter.

Fattigdomsgraden är den andel av befolkningen, kategorier av befolkningen, hushållen eller kategorier av hushåll som lever under den definierade fattigdomsgränsen (i vårt fall 60 procent av den åländska medianinkomsten). Fattigdomsgraden kan beräknas dels

- 1) *före transfereringar* (ursprunglig bruttoinkomst; (a) i *Tabell 3*), dels
- 2) *efter skattepliktiga transfereringar* (total skattepliktig inkomst; a+b+c i *Tabell 3*), dels
- 3) *efter skattefria transfereringar* (disponibel inkomst a+b+c+d i *Tabell 3*).²⁰

Här har vi avgränsat oss till att beräkna fattigdomsgränsen enligt punkt 2 för alla åländska hushåll, och enligt punkt 2 och 3 för alla åländska hushåll som erhöll utkomststöd år 2004.

De centrala frågorna i detta kapitel är följande:

- Var går den relativa fattigdomsgränsen på Åland?
- Vilken omfördelningseffekt har bostadsbidraget på Åland? Lyfter det klienterna över fattigdomsgränsen?²¹

¹⁹ Se t.ex. Eurostat *European Household Survey*

²⁰ *Disponibel inkomst* = den inkomst som individen eller hushållet har att tillgå när skatten på skattepliktiga inkomster betalats och de skattefria transfereringarna adderats till detta.

²¹ I kapitel 6 skall vi mer i detalj se hur mottagarna av utkomststöd hamnar i förhållande till denna gräns.

Innan vi går närmare in på beräkningarna av fattigdomsgränsen bör vi klargöra vilka de olika inkomstkategorierna som vi har att ta hänsyn till är. *Tabell 3* visar sammansättningen av individens och hushållens disponibla inkomst. Löneinkomst, inkomst av näringsverksamhet och kapitalinkomst hänförs till kategorin 'faktorinkomster', det vill säga den direkta avkastningen av de produktionsfaktorer individen själv äger; arbetskraft och kapital. Studiemedel, föräldrainkomst (föräldradagpenning), pension, arbetsmarknadsstöd, sjukdagpenning, och förtidspension hör till kategorin skattepliktiga transfereringar. Det skattefria biståndet består dels av de behovsprövade bidragen bostadsbidrag, vårdbidrag och utkomststöd, dels av barnbidraget.

Tabell 3. Sammansättningen av individens och hushållens disponibla inkomst

(a) Faktorinkomster	1. löneinkomst och inkomst av näringsverksamhet 2. kapitalinkomst
(b) Pensioner	3. pensioner
(c) Övriga skattepliktiga transfereringar	4. studiemedel 5. föräldrainkomst (föräldradagpenning, etc.) 6. arbetsmarknadsstöd, sjukdagpenning, förtidspension
(d) Skattefria transfereringar	7. behovsprövade bidrag (bostadsbidrag, utkomststöd, och vårdbidrag) samt barnbidrag

4.2 Risk för fattigdom

Enligt definitionen i detta kapitel anger 'risk för fattigdom' den andel av befolkningen eller en specifik hushålls- eller socioekonomisk grupp som hamnar under den relativa fattigdomsgränsen när man beräknar deras inkomst innan skattefria transfereringar.

Hur många ålänningar lever under risk för relativ fattigdom? Vilka individer och hushåll har en inkomst under 60 procent av medianinkomsten? Vilken omfördelningseffekt har det åländska sociala trygghetssystemet? Denna effekt beräknas genom att se hur stor andelen av befolkningen under den relativa fattigdomsgränsen är efter skattefria transfereringar. I vilken grad minskar de skattefria sociala transfereringarna risken för fattigdom?

4.3 Den åländska fattigdomsgränsen

Vi beräknar den åländska fattigdomsgränsen genom att använda uppgifter om hushållens *inkomst per konsumtionsenhet*, enligt den så kallade ekvivalensskala som bl.a. Eurostat och OECD rekommenderar. I beräkningen ges alla individer en vikt beroende på deras ålder och antal personer i hushållet. Grundtanken är att man på detta sätt skall ta hänsyn till de 'stordriftsfördelar' man har i större familjer och i familjer med två försörjare. På så sätt tar man schablonmässigt hänsyn till hushållens utgifter fastän man inte har tillgång till data om hushållens konsumtion. Till grund för dessa skalor ligger undersökningar om hushållens baskonsumtion (boende-, mat-, barnomsorg, m.m.).

I den konsumtionsenhetsskala ('ekvivalensskala') vi kommer att använda, ges den första vuxna i varje hushåll (som fyllt 18 år) vikten 1,0. Varje därpå följande vuxen person ges vikten 0,7 och varje person under 18 ges vikten 0,5. Om hushållet ifråga enbart består av personer under 18, ges den första personen vikten 1,0 och alla övriga vikten 0,5.²²

Individens inkomst definieras i detta sammanhang genom att hushållens totala inkomst (inklusive pensioner och övriga skattepliktiga transfereringar, men exklusive barnbidrag, bostadsbidrag och kommunalt utkomststöd) delas med den aktuella konsumtionsenheten. Genom att därefter göra samma slags beräkning men utgå från hushållens inkomst inklusive barnbidrag, utkomststöd, och bostadsbidrag kan man se hur mycket dessa stöd bidrar till att lyfta individer över den relativa fattigdomsgränsen. Det krävs ett omfattande och mödosamt arbete för att få fram information om de enskilda hushållens disponibla inkomst efter skattefritt socialt bistånd, eftersom det förutsätter information inte bara om bostadsbidrag och utkomststöd, utan också om hur stort barnbidrag man lyft under året.

Enligt Statistikcentralen (SC) låg medianinkomsten för samtliga i Finland boende individer år 2004 på 16 700 €. I Sverige var medianinkomsten motsvarande 16 840 € och på Åland var den samma år 18 025 €, enligt SC.²³ Resultatet av ÅSUB:s beräkningar skiljer sig något från SC:s, förmodligen på grund av att SC i sina beräkningar använt preliminära skatteuppgifter, eller avrundningar. Hursomhelst, så beräknar vi *den åländska medianinkomsten år 2004 till 18 374 €*.

²² OECD tillämpar också en modifierad konsumtionsenhetsskala där den första vuxna i varje hushåll ges vikten 1,0, alla övriga personer 14 år och äldre får vikten 0,5 och barn 0-13 år får vikten 0,3.

²³ Statistikcentralen (2006) *Tulo- ja varallisuustilasto 2004. Inkomst- och förmögenhetsstatistik 2004*, s 95 och 106. Statistiska centralbyrån (SCB)(2006) Inkomstfördelningsundersökningen 2004.

Om man tillämpar den av EU och Eurostat rekommenderade relativa fattigdomsgränsen; 60 procent av medianen av *den beskattningsbara inkomsten* per konsumtionsenhet, låg den åländska fattigdomsgränsen år 2004 vid en årsinkomst innan skatt på 13 870 € per konsumtionsenhet.²⁴ Beräknat på *nettoinkomsten* per konsumtionsenhet blir gränsen för Åland 11 024 €, med en 60-procents gräns.²⁵ I fortsättningen i denna rapport kommer vi att använda oss av *fattigdomsgränsen 11 024 € per år, eller 919 € per månad*. Motsvarande gräns för hela Finland var 10 020 € och för Sverige 10 104 €.²⁶

Enligt den sistnämnda definitionen låg *13,1 procent av de åländska hushållen under fattigdomsgränsen* innan skattefria transfereringar. *Tabell 4* visar med hjälp av ett hypotetiskt exempel hur reell inkomst, inkomst per konsumtionsenhet och inkomst per capita förhåller sig till varandra.

Tabell 4. Inkomst per konsumtionsenhet och per capita, efter hushållstyp. Hypotetiskt exempel; alla vuxna får en nettoinkomst på 1 600 € per månad

	netto- inkomst	konsumtions- enhet	inkomst per konsumtionsenhet	inkomst per capita
ensamboende	1 600 €	1,0	1 600 €	1 600 €
ensamstående med ett barn	1 600 €	1,5	1 067 €	800 €
ensamstående med två barn	1 600 €	2,0	800 €	533 €
ensamstående med tre barn	1 600 €	2,5	640 €	400 €
makar/samboende utan barn	3 200 €	1,7	1 882 €	1 600 €
makar/samboende med ett barn	3 200 €	2,2	1 455 €	1 067 €
makar/samboende med två barn	3 200 €	2,7	1 185 €	800 €

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

²⁴ Med måttet 50 procent av medianinkomsten låg gränsen vid 11 559 € per konsumtionsenhet.

²⁵ Om man tillämpar en 50-procentsgräns kommer fattigdomsstrecket att ligga vid 9 187 € på Åland.

²⁶ Siffrorna för Sverige är omräknade från svenska kronor enligt mittkursen för 2004 och inte korrigerade för köpkraft. I Sverige låg medianinkomsten för förvärvsinkomsten för individer mellan 20 år och uppåt på 198 397 SEK. Den disponibla inkomsten per konsumtionsenhet var år 2004 i Sverige 159 400 SEK (2004 års priser) för samtliga personer 20 år och äldre. Det motsvarar ca 14 000 €, enligt genomsnittskursen för det året.

Vi beräknar hushållens inkomster på följande sätt. (1) Vi adderar faktorinkomster och pensioner och drar ifrån skatten. (2) Utifrån denna nettoinkomst beräknas den relativa fattigdomsgränsen *innan* sociala transfereringar (exkl. pensioner). (3) Därefter fortsätter vi genom att lägga övriga skattepliktiga transfereringar minus skatt till den tidigare nettoinkomsten. Summerar vi dessa poster och delar dem med hushållens respektive konsumtionsvikt får vi den 'ekvivaliserade' nettoinkomsten innan skattefria transfereringar. Till sist (4) adderar vi de skattefria transfereringarna (barnbidrag, utkomststöd och bostadsbidrag) för att på så sätt se i vilken mån dessa hjälper olika kategorier av hushåll och individer att hållas över den relativa fattigdomsgränsen.

4.4 Vilka hushåll är relativt sett fattiga?

För att kunna säga något om enskilda individers välfärd måste vi koppla dessa till ett specifikt hushåll. För att ge en rättvisande bild av individens disponibla inkomst måste man ta hänsyn till familjesammansättning och försörjningsbörd. Relativ fattigdom beräknas alltså bäst utifrån hushålls- och konsumtionsenheter och inte utgående från enskilda individer.

Tabell 5. Andel av olika hushållsstorlekar (antal personer) med en nettoinkomst per konsumtionsenhet under den relativa fattigdomsgränsen, före skattefria transfereringar, år 2004 (procent)

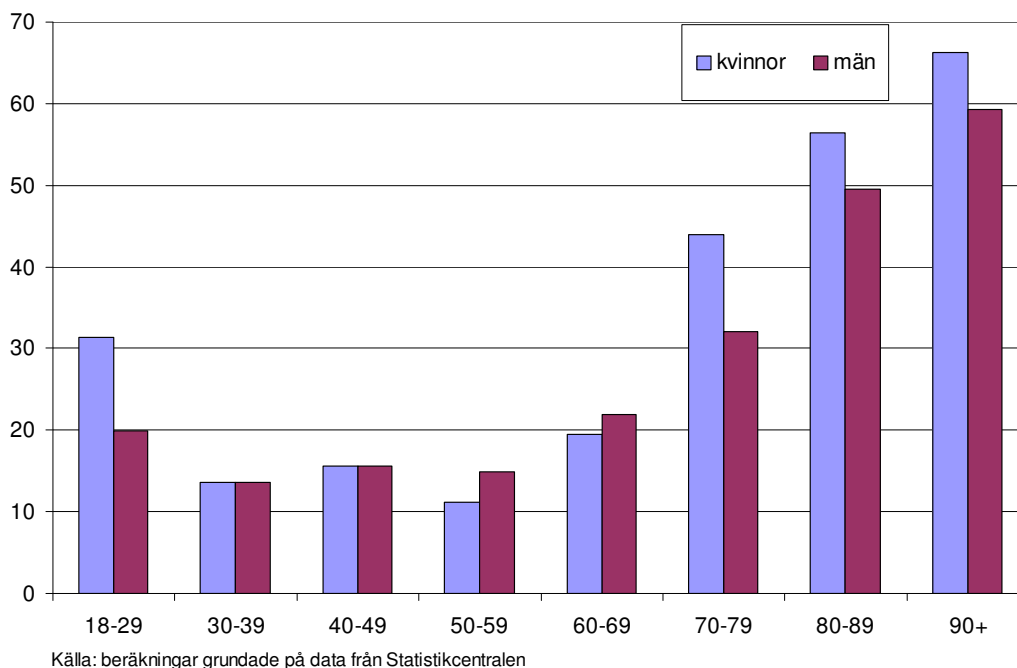
antal personer	andel under gränsen (60 procent av medianinkomsten)	andel under gränsen (50 procent medianinkomsten)
1	27	18
2	12	6
3	14	8
4	12	7
5	19	10
6 till 10	30	18

Källa: Beräkningar grundade på data från Statistikcentralen

Därför har 'risken för fattigdom', så som vi mäter den här, att göra med storleken på det hushåll individen lever i. Som framgår av *Tabell 5* verkar den avgörande gränsen gå mellan hushåll med en person och hushåll med två eller flera personer. Andelen under fattigdomsstrecket är så stor som 27 procent för enpersonershushåll om man tillämpar 60-procentsgränsen (18 procent om man tillämpar 50-procentsgränsen). I båda fall sjunker andelen under strecket drastiskt hos hushåll med 2-4 personer. Bland stora hushåll (6-10 personer) är andelen fattiga ännu större än för enpersonershushållen (30 procent).

Vi har tidigare, i samband med genomgången av våra aggregerade data, konstaterat att yngre ensamstående och ensamförsörjande är klart överrepresenterade bland mottagarna av såväl utkomststöd som bostadsbidrag. Låt oss se om våra individdata kan berätta mer om detta.

Figur 15. Andelen ensamboende under den relativa fattigdomsgränsen (60 procent av medianinkomsten), före skattefria transfereringar, efter åldersgrupp och kön år 2004



Som framgår av *Figur 15* finns det ett samband mellan relativ fattigdom, kön och ålder. Staplarna visar andelen relativt fattiga ensamboende innan skattefria sociala transfereringar, det vill säga utifrån inkomst inklusive pensioner och andra sociala förmåner men utan överföring av bostadsbidrag, utkomststöd och vårdbidrag till hushållen. Genom att jämföra med hushållens disponibla inkomst; inkomst efter

skattefria transfereringar klargörs den välfärdshöjande effekt som den delen av det sociala trygghetssystemet har. Vi vill betona att detta naturligtvis bara är ett sätt bland många att beräkna denna effekt. I detta kapitel kommer vi endast att beräkna bostadsbidragets välfärdshöjande effekt. En fördjupning i *utkomststödets* effekter återfinns i följande kapitel 5 och kapitel 6, där vi kommer att använda en mer sofistikerad metod, och beräkna hur avståndet till fattigdomsstrecket, 'djupet' i fattigdomen förändras när man adderar de olika bidragen till nettoinkomsten.

De två staplarna längst till vänster i *Figur 15* visar att andelen relativt fattiga ensamboende unga kvinnor (18-29 år) är betydligt större än andelen med män i motsvarande åldersklass. Vi börjar med att se på risken för relativ fattigdom hos ensamboende i ålderskategorierna 18-29 år. Här är andelen relativt fattiga 31 procent för kvinnorna och 21 procent för männen. I ålderskategorierna 30-39 och 40-49 är andelen kvinnor och män som löper risk för relativ fattigdom lika stora. Intressant nog är andelen ensamboende män under den relativa fattigdomsgränsen i följande två kategorier; 50-59- och 60-69-åringar, större än motsvarande kategori kvinnor. Den största andelen relativt fattiga finner vi hos kvinnor och män som passerat den yrkesverksamma åldern; i åldersklasserna 70 och uppåt. Fattigdomsgraden tilltar ju längre upp i ålder man går. Här ser vi också återigen en tydlig könsskillnad. En större andel äldre kvinnor är fattiga än motsvarande kategori män.

Tabell 6. Andelen ensamboende under den relativa fattigdomsgränsen (60 procent av medianinkomsten) före och efter bostadsbidrag, år 2004. Procent

	före	efter	skillnad	minskning i procent
kvinnor	31,9	30,6	1,3	4,1
män	21,0	20,5	0,5	2,4

Källa: beräkningar grundade på data från Statistikcentralen

Sammanfattningsvis kan vi alltså konstatera att risk för relativ fattigdom hos enpersonershushåll är såväl ett kvinno- som åldersproblem. Äldre, och då i synnerhet äldre kvinnor på Åland är i utgångsläget, innan skattefria transfereringar, fattiga i förhållande till den övriga åländska befolkningen. Återstår att se hur bostadsbidraget överlag förmår minska den relativa fattigdomsgraden hos ensamboende i allmänhet och äldre kvinnor i ensamhushåll i synnerhet.

4.5 Bostadsbidragens effekt på risken för relativ fattigdom hos ensamboende

Tabell 6 visar i vilken omfattning bostadsbidraget sänker andelen kvinnor respektive män under fattigdomsstrecket. Andelen ensamboende kvinnliga mottagare av bostadsbidrag som initialt (innan skattefria transfereringar) hamnar under den relativa fattigdomsgränsen är 32 procent och andelen män 21,0 procent. Minskar bostadsbidragen risken för fattigdom hos de ensamboende mottagarna av bostadsbidrag? 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.

Man kan emellertid se en viss skillnad mellan olika åldersgrupper. Tabell 7 visar andelen kvinnor och män under den relativa fattigdomsgränsen efter olika åldersgrupper. För en grupp är uppenbarligen bostadsbidraget viktigt för att minska risken för fattigdom, nämligen för kvinnor i åldern 30-39 år. För flera grupper verkar bostadsbidragen inte hjälpa alls; för kvinnor i åldrarna 18-29, 50-59 och för män i åldrarna 18-29.

Tabell 7. Andelen ensamboende kvinnor och män under relativa fattigdomsgränsen¹ före och efter bostadsstöd², efter åldersgrupper, år 2004

	18-29	30-39	40-49	50-59	60-69	70-79	80-89	90+	alla
kvinnor före	31,4	13,5	15,6	11,1	19,4	44,0	56,4	66,3	31,9
efter	31,4	10,9	14,6	11,1	18,6	42,4	54,2	62,9	30,6
skillnad	0,0	2,6	1,0	0,0	0,8	1,6	2,2	3,4	1,3
förändring (%)	0,1	19,0	6,2	-0,1	4,2	3,6	3,8	5,1	4,0
män före	19,9	13,6	15,6	14,9	22,0	32,1	49,5	59,3	21,0
efter	19,9	13,6	14,6	14,4	21,6	31,6	46,7	59,3	20,5
skillnad	0,0	0,0	1,0	0,5	0,4	0,5	2,8	0,0	0,5
förändring (%)	-0,2	0,3	6,5	3,4	1,8	1,5	5,6	0,1	2,4

¹) Fattigdomsgränsen definieras här inledningsvis ('före') som 60 procent av medianen av nettotoinkomsten per konsumtionsenhet. Efter det att inkomsten utökats med bostadsbidraget beräknas en ny relativ fattigdomsgräns som tar hänsyn till detta.

²) bostadsbidrag eller bostadsstöd för pensionstagare

Källa: beräkningar grundade på data från Statistikcentralen

4.6 Ensamstående med barn

Inledningsvis kan vi konstatera att ensamstående med barn löper en hög risk att vara relativt fattiga. Hur stor är då den risken? Av ensamförsörjarna med barn under 18 låg år 2004 46,4 procent under den relativa fattigdomsgränsen (60-procentsgränsen) innan skattefria transfereringar. Om man till nettoinkomsten hos denna kategori hushåll lägger bostadsbidragen och beräknar medianinkomsten utifrån detta får man en liten förskjutning av fattigdomsgränsen. 45,3 procent av ensamförsörjarna med barn under 18 år låg då under den nya fattigdomsgränsen. Man skulle alltså kunna säga att bostadsbidragens omfördelningseffekt på det aggregerade planet i detta fall är 1,1 procent.

Om vi begränsar vår analys till kategorin ensamförsörjare med barn som i utgångsläget har bostadsbidrag bör vi se en tydligare effekt. Det visar sig att så många som 84,8 procent av dessa hushåll i utgångsläget låg under fattigdomsgränsen. Efter tillskottet av bostadsbidrag reducerades denna andel till 79,5.

5. En kartläggning av mottagarna av utkomststöd

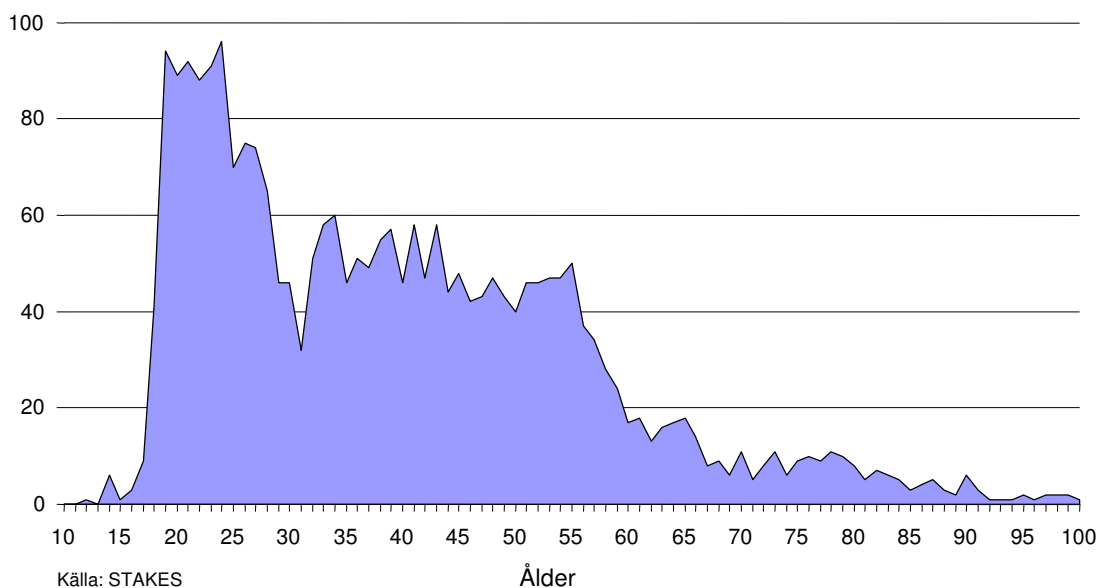
5.1 Inledning

I detta kapitel undersöker vi vilka som erhåller utkomststöd. Vilka faktorer bestämmer om man får lyfta utkomststöd? Vilka faktorer bestämmer omfattningen i tid och storlek av utkomststödet? Hur ser sambandet mellan utkomststöd och inkomst ut? Med utkomststöd avses i detta kapitel det behovsprövade, skattefria ekonomiska stöd som ges till enskilda personer inom ramen för den kommunala socialservicen.

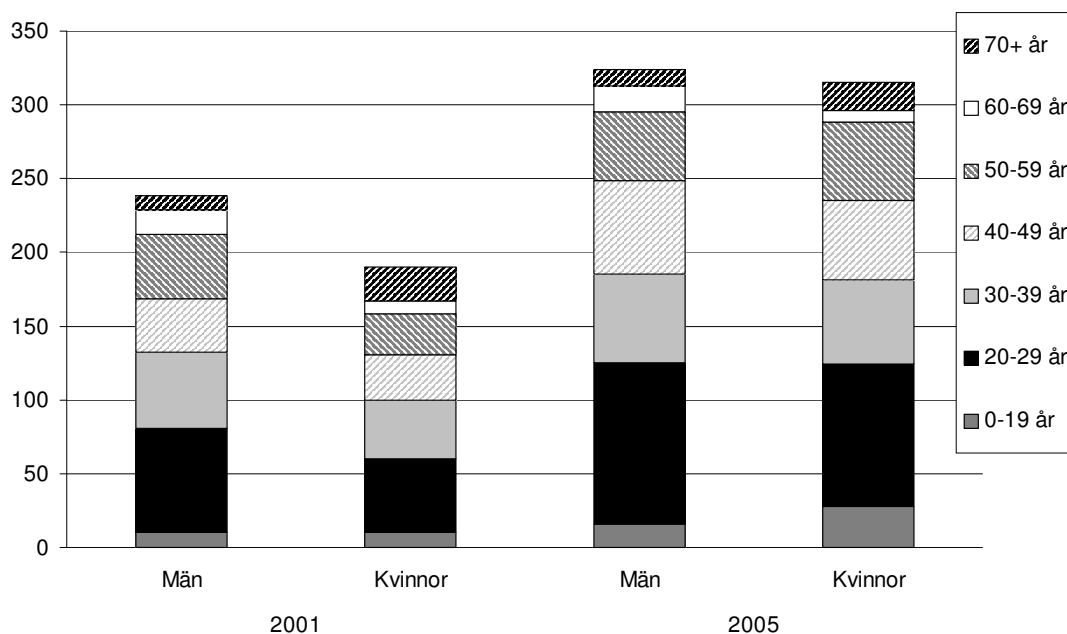
5.2 Vilka är klienterna? Vem utnyttjar utkomststödet?

Med klienter avses i detta avsnitt i första hand hushållens/familjernas referenspersoner. Låt oss först se hur åldersfördelningen bland dessa klienter ser ut. *Figur 16* visar åldersfördelningen i absoluta tal, med referenspersonernas ålder angiven längs den horisontella X-axeln. Vi ser att personer i åldersintervallet 18-25 år utgör en stor grupp i sammanhanget. Ålderskategorin kring 28 till 33 år, däremot, är representerad i betydligt mindre omfattning. Detta har förmodligen att göra med att många i denna ålder flyttar ihop med en partner, och bildar familj.

Figur 16. Åldersfördelningen bland utkomststödstagarna åren 2001-2005. Antal personer (endast hushållens referenspersoner)



Figur 17. Antal mottagare av utkomststöd efter kön och åldersgrupp 2001 och 2005. Endast hushållens referenspersoner



Källa: STAKES

Vi börjar med att se hur utvecklingen sett ut avseende kön och ålder under den senaste 5-årsperioden för vilken vi har tillgängliga data, och kan konstatera att det har skett en tydlig förskjutning mellan könen bland klienterna. År 2001 utgjorde männen 55,6 procent och kvinnorna 44,4 procent av alla som omfattas av utkomststöd. Enligt de senaste uppgifterna, som är från 2005, hade andelen män sjunkit med nästan fem procentenheter till 50,7 procent och kvinnornas andel stigit i motsvarande grad till 49,3 procent. I de fall där utkomststödet berör hushåll med fler än en person, är referenspersonen fortfarande oftare man än kvinna. Möjligen kan familjer vara mer benägna att söka utkomststöd om det är familjeförsörjaren – oftare en man än en kvinna – som är arbetslös. Detta skulle innebära att om man ser till vilka individer totalt (alla familjemedlemmar inbegripna) som i själva verket är beroende av utkomststöd så underskattas antalet kvinnor så länge vi enbart använder referenspersoner i vår analys.

Om vi återigen tar en titt på *Figur 17* ser vi att den starkaste tillväxten i de olika åldersgrupperna har skett bland 20-29-åringarna och 40-49-åringarna. Antalet i den förstnämnda gruppen har stigit från 121 till 205 och i den andra från 68 till 118. Tillväxten i antalet mottagare av utkomststöd överlag var nära 50 procent mellan åren 2001 och 2005. Det kan också vara intressant i sammanhanget att konstatera att det uppenbarligen är så att yngre fattiga är mer benägna att söka utkomststöd än äldre. De äldre (70+) har dessutom minskat sin andel av utkomststödstagarna mellan 2001 och 2005.

5.3 Fördelningen mellan hushållstyper

Den senast tillgängliga informationen från STAKES återspeglar också den förskjutningen som har skett mot en större andel kvinnor bland utkomststödstagarna. *Tabell 8* visar i första hand fördelningen mellan olika typer av hushåll. Det visar sig att antalet ensamboende kvinnor bland klienterna ökat markant mellan 2001 och 2005. Antalet kvinnor har ökat från 111 till 205, och den procentuella andelen kvinnor bland hushållens referenspersoner har stigit från 26 procent till 32 procent. Motsvarande andel män har minskat från 48 till 45 procent, som framgår av den översta raden i tabellen. Andelen ensamstående med hemmavarande barn har hållit sig i stort sett konstant, medan andelen makar/sammanboende med barn minskat betydligt. Den lilla minoritet av klienterna som utgörs av makar och sammanboende utan hemmavarande barn har ökat från 3 till 5 procent.

Tabell 8. Utkomststödstagare efter hushållstyp 2001 och 2005. Procentuell andel av hushållen med utkomststöd inom parentes

	2001	2005	förändring (%)
ensamboende män	204 (48)	286 (45)	40
ensamboende kvinnor	111 (26)	205 (32)	85
ensamstående med barn	63 (15)	87 (14)	38
makar/sammanboende med barn	39 (9)	30 (5)	-23
makar/sammanboende utan	11 (3)	32 (5)	191
totalt	428 (100)	640 (100)	50

Källa: beräkningar grundade på data från STAKES

5.4 Utkomststöd och inkomst

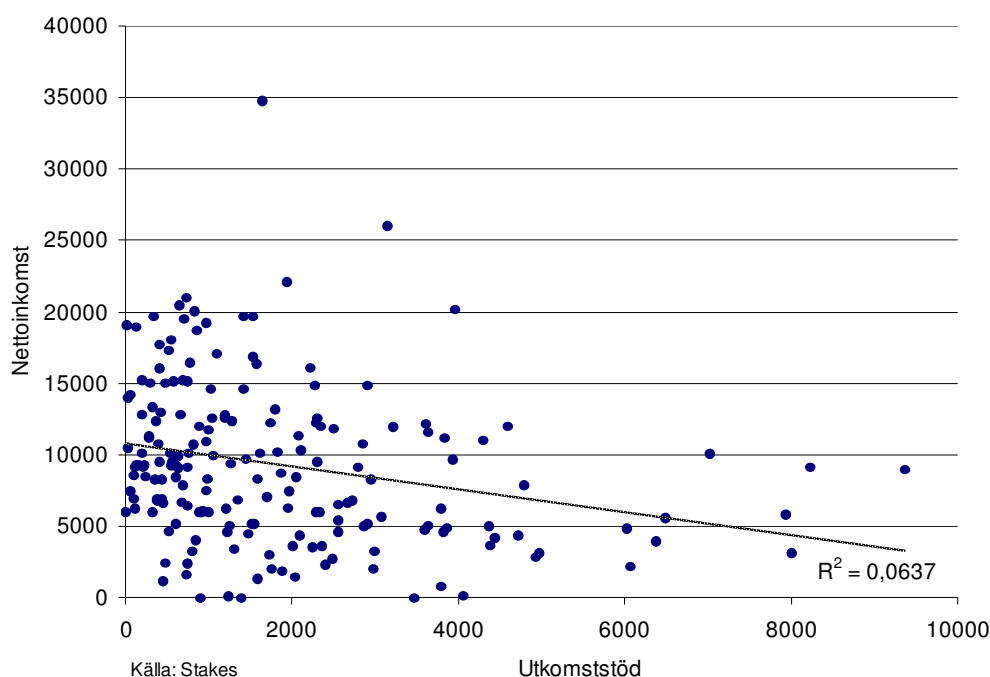
Drygt tre fjärdedelar av hushållen med utkomststöd och knappt hälften av alla personer som omfattas av utkomststöd utgörs av ensamboende. Låt oss titta närmare på förhållandet mellan nettoinkomst och utkomststöd hos denna ekonomiskt utsatta grupp.

Ett välfungerande system för utkomststöd borde rimligen uppvisa ett negativt samband mellan nettoinkomst (här skattepliktig inkomst efter skatt) och utkomststödet storlek hos mottagarna av utkomststöd; ju högre nettoinkomst, desto mindre utkomststöd, med

andra ord. (Vi förutsätter då än så länge att klienterna fått just det utkomststöd de är berättigade till, vilket naturligtvis är en förenkling).

En korrelationsanalys mellan de två variablerna nettoinkomst och utkomststöd gällande kategorin ensamstående utan barn visar att de är statistiskt signifikant negativt korrelerade (*Figur 18*). Sambandet är visserligen svagt (korrelationskoefficienten $r = -0,252$).

Figur 18. Nettoinkomst och utkomststöd. Ensamstående utan barn, år 2004



I *Figur 18* illustreras detta negativa samband av den neråtlutande regressionslinjen, och spridningen av observationerna kring regressionslinjen visar att det inte är så starkt som man möjligtvis kunde ha förväntat sig. Den kvadrerade korrelationskoefficienten (R^2) är inte större än 0,0637 vilket ger vid handen att endast drygt 6 procent av variansen i utkomststödet storlek kan förklaras av variationer i klienternas nettoinkomst. Variationerna i utkomststödet storlek hos ensamstående utan barn förklaras alltså bara till liten del av nettoinkomstens storlek.

Att observationerna runt den neråtlutande regressionslinjen i *Figur 18* är så pass utspridda tyder på att det antingen finns ett stort spelrum i individuella bedömningar av klienterna vid handläggning och beviljning av stöd, eller att andra subjektiva såväl som objektiva faktorer inverkar.

Den mest uppenbara subjektiva faktorn i sammanhanget är att det inte finns någon automatik i beviljandet av utkomststöd; den enskilde individen/hushållet måste ju själv söka stödet. Detta grundläggande enkla förhållande gör att det utifrån det verkliga utfallet – informationen i registren – är svårt att skilja på vad som bestämt storleken på utkomststödet. Vi kan inte förutsätta att klienterna har sökt och beviljats stöd för just den tid de egentligen varit berättigade till att göra det. En annan faktor kan vara att inkomsten beräknas på årsnivå medan utkomststödet beviljas för enskilda månader.

En objektiv faktor, på utgiftssidan, skulle teoretiskt sett kunna vara skuldkvoten (nettoinkomsten dividerad med skulderna) hos i detta fall den enskilda individen. Denna variabel har vi tillgång till i vår databas. En annan faktor, också på utgiftssidan, är de varierande och höga hyreskostnaderna på Åland. Dessa kommer vi tyvärr inte åt genom våra register.

Vi kan lära oss en del om vad som inverkar på utkomststödet storlek för de ensamboende genom att beräkna korrelationerna mellan utkomststödet och ett antal andra variabler. Vi väljer följande strategiska variabler: bostadsbidrag, nettoinkomst, pensionsinkomster, arbetslöshetsersättning, skulder och skuldkvot. (Korrelationsmatrisen återges i Appendix på sidan 82).

Det visar sig att bostadsbidraget är den enda variabeln utöver de olika inkomstvariablerna som är signifikant positivt korrelerad till utkomststödet. Den positiva korrelationen är visserligen inte stark ($r = 0,261$). Ur detta kan vi utläsa att de två bidragsformerna till en viss om än begränsad utsträckning följs åt; de som får högre utkomststöd får också högre bostadsbidrag. Det är intressant eftersom bostadsbidraget räknas till inkomstposterna när socialkanslierna beräknar det reella utkomststödet.

Alla de övriga inkomstvariablerna korrelerar svagt negativt med utkomststödet. Löneinkomsterna och pensionsinkomsterna korrelerar svagt negativt med utkomststödet. Det som förvånar i sammanhanget är ändå det svaga sambandet mellan förändringar i inkomsternas respektive utkomststödet storlek för de ensamboende.

5.5 Klienternas yrken

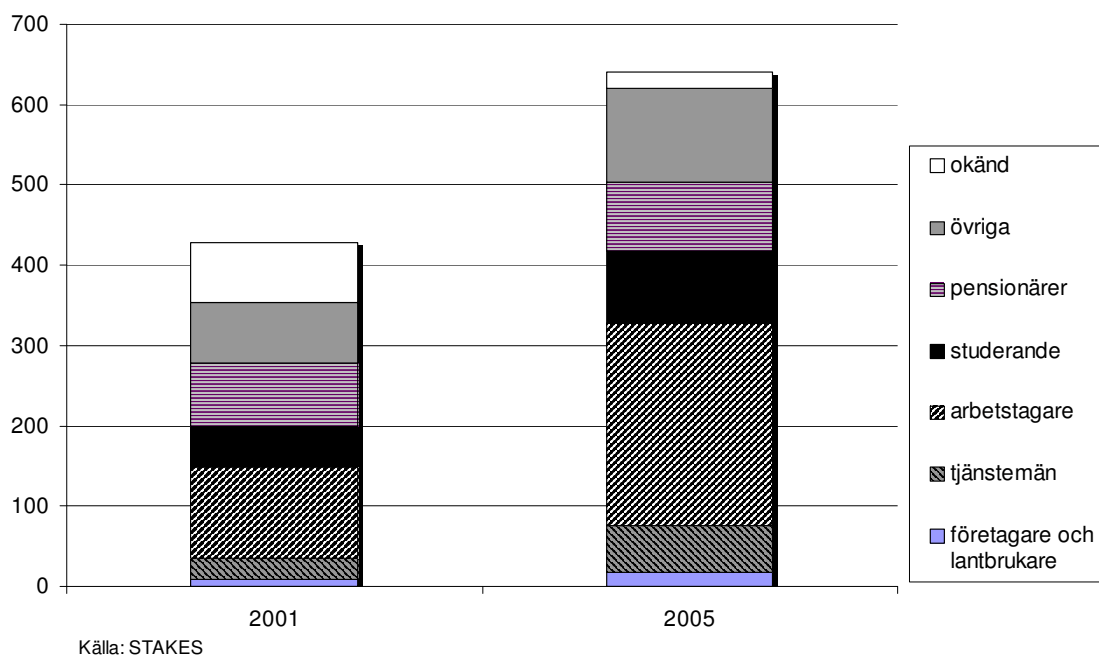
Vad har utkomststöds klienterna för yrken? Tillgången på tillförlitliga yrkesdata för de ålänningar som lyft utkomststöd är tyvärr dålig. I Statistikcentralens register finns uppgifter om yrken för 78 procent av ålänningarnas i åldern 18-65 år. För de individer som lyfter utkomststöd finns uppgifter för inte fler än 38 procent av individerna.

Täckningen är med andra ord dålig. I befolkningsregistret finns uppgifter om yrke som bygger på vad individerna själva uppgivit när de lämnat in en flyttanmälan. Dessa uppgifter finns för 73 procent av alla individer med utkomststöd, och är alltså relativt täckande, men kan inte betraktas som helt tillförlitliga.

Ur befolkningsregistret får vi en del information som ger oss antydningar om vilka yrkeskategorier är störst bland de utkomststödstagare som finns registrerade. Där återfinns studerande, sjömän, kockar, servitörer, och försäljare/expediter.

Figur 19 visar antal utkomststödstagare efter socioekonomisk ställning. Som synes utgör arbetstagarna den klart största kategorin. De studerande har ökat sitt antal från 51 till 90 mellan åren 2001 och 2005 vilket innebär att de har ökat sin andel av alla utkomststödstagare endast marginellt; från 12 till 14 procent. Mest har kategorin arbetstagare ökat. Detta kan möjligen förklaras av att man lyckats minska kategorin 'okänd' (de vita partierna i staplarna). Som synes har pensionärernas antal ökat blygsamt, vilket inneburit att deras procentuella andel minskat rejält; från 18 till 13 procent av alla utkomststödstagare.

Figur 19. Antal utkomststödstagare efter socioekonomisk ställning 2001 och 2005. Endast hushållens referenspersoner



5.6 Utkomststödens varaktighet

Vi kunde tidigare i denna rapport konstatera att utkomststödet i allmänhet utnyttjas för en kortare tid av klienterna på Åland än in Finland som helhet (*Figur 3*). För att utreda vilken precision utkomststödet har på Åland kan det vara av intresse att se under hur lång tid olika kategorier klienter utnyttjar stödet. Kan det exempelvis vara så att studenterna är de typiska korttidsutnyttjarna, och att ensamstående män utan klart angiven socioekonomisk ställning är långtidsutnyttjarna? Längre fram skall vi se på utkomststödens varaktighet hos våra referenspersoner efter socioekonomisk grupp, men först en kort översikt över utvecklingen under de senaste åren.

Vi väljer att titta dels på det genomsnittliga antalet månader som klienterna lyfter utkomststöd, dels på medianvärdet. Som framgår av *Tabell 9* kan vi avläsa en ökning i det genomsnittliga antalet månader klienterna utnyttjar per år. Från 2001 till 2005 ökade den genomsnittliga utnyttjandetiden från 3,4 till 4,1 månader. År 2004 steg medianvärdet till 3 månader. Till detta kan läggas att utkomststödet räknat per invånare och år fördubblades mellan 2001 och 2004; från 21 euro till 43 euro.²⁷

Tabell 9. Utkomststödens* varaktighet i månader 2001-2005

	2001	2002	2003	2004	2005
månader, medeltal	3,4	3,5	3,7	4,0	4,1
månader, median	2	2	2	3	3

*) endast egentligt utkomststöd

Källa: bearbetning av information från Stakes

Vilka förändringar kan vi se när det gäller varaktigheten i olika socioekonomiska gruppers utnyttjande av utkomststöd? Först kan vi konstatera att det finns en allmän tendens till minskning av korttidsutnyttjandet av utkomststödet. Mellan 2001 och 2005 minskade andelen klienter som beviljades utkomststöd för en månad från 59 till 49 procent. De studerande utgjorde år 2001 dryga 12 procent av dem som lyfte utkomststöd. Av dessa var det detta år 91 procent som lyfte stöd för bara en månad. År 2005 hade andelen studerande av dem som lyfte utkomststöd ökat till 14 procent och det fanns en klar tendens till ett utnyttjande av utkomststöd under en längre tid.

²⁷ STAKES (SOTKAnet)

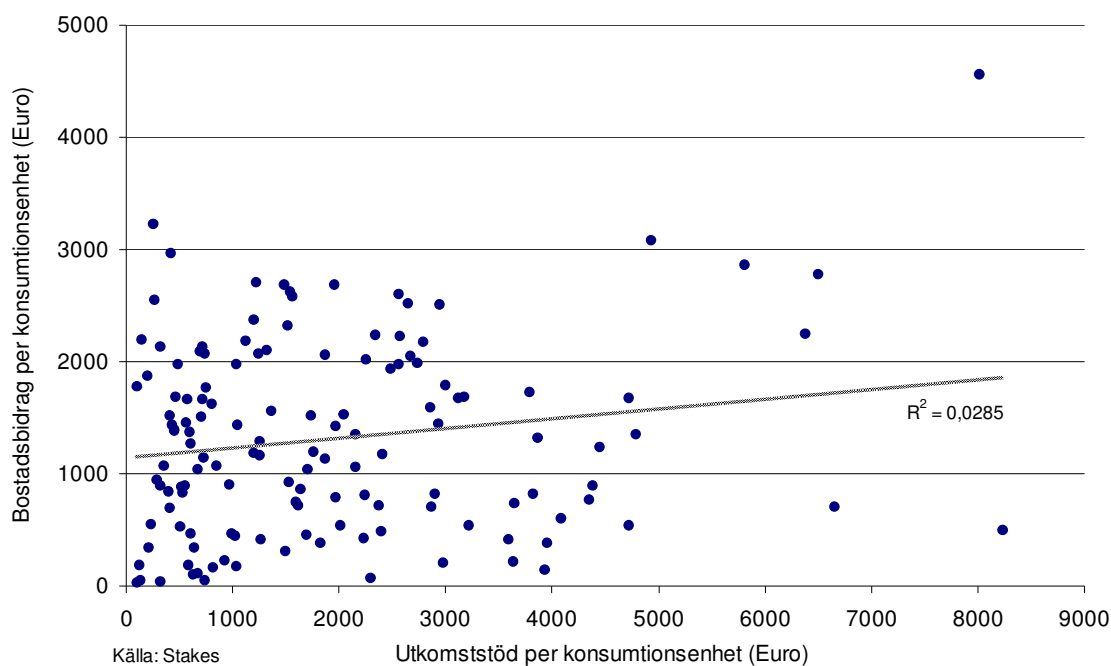
Utnyttjandet av stödet under en månad av denna grupp minskade till 60 procent, istället ökade andelen som utnyttjade utkomststödet under en längre tid avsevärt.²⁸

Minskat korttidsutnyttjande kan också hänga samman med att arbetsförmedlingen i högre grad tillämpar karenstider i beviljandet av arbetslöshetsersättning. De som inte kan få arbetslöshetsdagpenning hänvisas till socialkanslierna för att ansöka om utkomststöd.

5.7 Utkomststödet och bostadsbidragen

Hur förhåller sig utkomststöd och bostadsbidrag till varandra? Vid fastställandet av vilket utkomststödsbelopp individer och hushåll är berättigade till räknas bostadsbidrag som en inkomst. Det kan tyckas att det borde finnas ett tydligt negativt samband mellan dessa två bidragsformer; ju större bostadsbidrag ett hushåll får, desto mindre borde utkomststödet vara. Men det är också så att ju lägre nettoinkomst ett hushåll har, desto högre borde bidraget för boendekostnader vara och desto högre borde utkomststödet bli för övriga kostnader.

Figur 20. Utkomststöd och bostadsbidrag (euro per konsumtionsenhet och år). Hushåll som mottagit båda dessa stöd under år 2004



²⁸ Sedan 2006 har man tillämpat en praxis som innebär att studerande kan nekas landskapsborgen för studielån på grund av skuldsättning. Dessa studerande kan då beviljas utkomststöd.

Figur 20 visar förhållandet mellan bostadsbidrag och utkomststöd. Längs den horisontella axeln kan vi avläsa utkomststödet storlek per konsumtionsenhet. Längs den vertikala axeln avläser vi bostadsbidragens storlek med samma mått. Det som först slår en är den svaga positiva korrelationen mellan dessa två bidragsformer.

Eftersom bostadsbidraget ofta är en av de tyngsta posterna när man räknar ut klientens sammanlagda inkomster, inkomster som sedan dras från utkomststödet grunddel, är den intuitiva hypotesen att man bör se en stark negativ korrelation mellan dessa två stöd. Så ser det inte ut att vara. Variationer i bostadsbidragens storlek hade en begränsad effekt på variationerna i utkomststödet. En orsak till detta kan vara att utkomststöd kan betalas ut till klienter i väntan på bostadsbidrag, och sedan återkrävas.

Tabell 10. 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 arbetslöshetsdagpenning sjukdagpenning pension
	<i>Skattefria inkomster</i>
	barnbidrag
	bostadsbidrag
	vårdbidrag

5.8 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 10* visar vad som räknas som inkomster respektive utgifter i beräkningen av storleken på hushållens utkomststöd.

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

Tabell 11. Utkomststödets grunddel år 2004

ensamstående person/ensamförsörjare	369,20 €
makar eller samboende	627,96 €
barn som fyllt 17 och bor hos förälder/föräldrarna	269,62 €
barn mellan 10-16 år	258,58 €
barn under 10 år	243,85 €

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.

I våra beräkningar grundade på individdata kan vi endast använda oss av de hushåll som förekommer i folkräkningsmaterialet. Vi har uppgifter om utkomststöd utgående från sammanlagt 550 referenspersoner. Av dessa har vi uppgifter om inkomster, bostadsbidrag, etc för 450 personer (82 procent). *Tabell 12* visar hur dessa fördelar sig efter hushållens sammansättning.

Den klart vanligaste hushållstypen bland mottagarna av utkomststöd är ensamstående utan barn (41,6 procent). Därefter följer kategorin två vuxna, vilken omfattar såväl gifta/samboende par som en förälder med ett barn över 18 år (18,9 procent). Dessa två kategorier står sammantaget för drygt 60 procent av hushållen med utkomststöd. Alla de övriga hushållstyperna representerar för sig mindre än 8 procent av totalen. Observera att dessa relationer är annorlunda än de vi tidigare redovisat, eftersom vi här endast räknar med de drygt 80 procent av alla utkomststödstagare år 2004 som återfinns i befolkningsregistret för det året. Detta innebär att främst ensamstående är underrepresenterade i vårt urval.

Tabell 12. Hushållens sammansättning hos mottagarna av utkomststöd 2004

	antal	procent	konsumtionsenheter
ensamboende	187	41,6	1,00
ensamstående med ett barn under 18 år	35	7,8	1,50
ensamstående med två barn under 18 år	23	5,1	2,00
två vuxna	85	18,9	1,70
två vuxna med ett barn under 18 år	28	6,2	2,20
tre vuxna	30	6,7	2,40
övriga	62	13,5	

Anm.: endast hushåll som förekommer i Befolkningsregistret 2004

Källa: beräkningar grundade på uppgifter från STAKES och Statistikcentralen

6. Det sociala biståndets effekt på den relativa fattigdomsgraden

6.1 Inledning: beräkningar av fattigdomsindex för Åland

Huvudsyftet i detta kapitel är att beräkna i vilken grad utkomststöd, bostadsbidrag och barnbidrag höjer inkomsterna hos mottagarna av utkomststöd. Vi har avgränsat oss till dessa bidragsformer för att de omfattas av åländsk lagstiftningsbehörighet. Det visade sig dessutom att vi inte skulle komma att få tillgång till individdata för vårdbidrag och handikappbidrag, varför vi alltså inte kunnat ta med dessa i våra beräkningar. Effekten av detta är att när vi räknar fram klienternas genomsnittliga disponibla inkomst kan den ligga något under den reella inkomsten. Å andra sidan kan den andra viktiga avgränsningen vi gjort, nämligen att endast ta med de klienter som återfinns i befolkningsregistret för år 2004, hypotetiskt ha inneburit att ett antal hushåll med mycket låga nettoinkomster fallit bort. Detta i sin tur skulle innebära att de genomsnittliga inkomster vi kalkylerar med här är något högre än de vi hade fått om vi kunnat använda det totala antalet utkomststödstagare i våra beräkningar.

Metoden vi använder oss av i detta kapitel är att se hur de skattefria sociala transfereringarna förändrar avståndet mellan klienternas inkomst och den relativa fattigdomsgräns vi räknat ut tidigare. För att mäta dessa förändringar använder vi oss av ett så kallat fattigdomsindex som visar hur bidragen förändrar individernas och hushållens genomsnittliga avstånd till fattigdomsgränsen uttryckt i procent. Detta index omvandlas sedan till konkreta inkomstsiffror, för att ytterligare underlätta tolkningen.

En av våra huvudfrågor i denna utredning har varit: i vilken mån lyfter de skattefria sociala transfereringarna klienterna över fattigdomsgränsen? Vi har tidigare använt en enkel metod, nämligen att beräkna andelen individer (n) i hela befolkningen (N) under fattigdomsgränsen före, respektive efter skattefria transfereringar, enligt följande:

$$(6-1) \quad P_o = \frac{n}{N} \cdot 100$$

Ovanstående formel ger den procentuella andelen av befolkningen (eller kategori av befolkningen) under fattigdomsgränsen uttryckt i procent (P_o). I detta avsnitt skall vi alltså gå ett steg längre och mäta vilka förändringar i själva *avståndet till den initiala relativa fattigdomsgränsen* som de reella skattefria överföringarna inneburit. Indirekt

kommer vi därmed också att besvara frågan om vilka justeringar som skulle behövas för att lyfta olika hushållskategorier över den relativa fattigdomsgränsen.

Metoden går i korthet ut på följande. Först identifierar vi alla mottagare av utkomststöd på Åland och bestämmer deras hushålls- och familjetillhörighet. Därefter fastställer vi hushållens nettoinkomster innan skattefria transfereringar, och relaterar dessa till fattigdomsgränsen. Vi vill alltså veta hur långt avståndet till fattigdomsgränsen är innan bidrag och stöd, därefter adderar vi bidragen var och ett för sig till den initiala hushållsinkomsten för att se vilken den välfärdshöjande effekten är. Vi kommer också att addera de skattefria transfereringarna 'kumulativt' till den ursprungliga nettoinkomsten. Vad har barnbidraget för genomsnittlig välfärdshöjande effekt? När man adderat både barnbidrag och bostadsbidrag till nettoinkomsten, hur ser det ut? Slutligen, när man till detta lagt utkomststödet, vilken blir den samlade effekten? Var ligger de olika hushållskategorierna i de olika skedena i förhållande till fattigdomsgränsen?

I våra beräkningar av förändringar i avståndet till fattigdomsgränsen skall vi använda oss av ett 'fattigdomsgapindex' = *Poverty gap index*, härafter enbart 'fattigdomsindex'. Fattigdomsindexet mäter avståndet till fattigdomsgränsen, och är på så sätt ett mått på omfattningen eller 'djupet' på den relativa fattigdomen i ett samhälle eller hos grupper in ett samhälle. För att sammanfatta:

- Vi beräknar först fattigdomsindex innan skattefria sociala transfereringar, och får då ett mått på vilket inkomstillskott de som initialt ligger under den relativa fattigdomsgränsen skulle behöva för att lyftas upp till fattigdomsstrecket.
- Därefter adderar vi de skattefria sociala transfereringarna (barnbidrag, bostadsstöd, utkomststöd) till de skattefria inkomsterna och ser vilken skillnaden är mellan det ursprungliga indexet och det nya.

I de följande två avsnitten redovisar vi de matematiska formler vi använt för att räkna fram fattigdomsindex och spridningsmått. Resultaten av våra beräkningar redovisas från och med avsnitt 6.4, sidan 63.

6.2 Formler för beräkning av fattigdomsindex

Vi tar reda på avståndet till den relativa fattigdomsgränsen hos en kategori klienter genom att beräkna 'fattigdomsindexet' (P_1) med följande formel²⁹:

²⁹ Cantillo, Marco Vinicio Sánchez (2004) *Rising Inequality and Falling Poverty in Costa Rica's Agriculture during Trade Reform. A Macro-Micro General Equilibrium Analysis*.

(6-2)

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

där y^* representerar den relativa fattigdomsgränsen, $(y^* - y_i)$ mäter avståndet mellan den fattiga individens (i vårt fall hushållets/familjens (i)) nettoinkomst (y_i) och fattigdomsgränsen. P representerar alla fattiga individer i , och N antalet observationer (i detta fall alla familjer/hushåll med utkomststöd för vilka vi har både inkomst- och bidragsdata). P_1 blir här summan av skillnaden mellan alla enskilda hushålls inkomst och fattigdomsgränsen delad med produkten av antalet observationer och den relativa fattigdomsgränsen per konsumtionsenhet (11 024 € per år).

Så långt komna behöver vi ge klienterna den konsumtionsvikt som skall motsvara det hushållssammanhang de ingår i. Vi vill nämligen ta hänsyn till hushållssammansättning och försörjningsbörda. 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.³⁰ Det gör däremot en ekvivalensskala av den typen vi använt tidigare i denna rapport.

Ett stort problem i de flesta välfärdsundersökningar är bristen på data om hushållens konsumtion. En ekvivalensskala är en form av enkelt viktsystem som tar hänsyn till att man som försörjare i olika familje-/hushållstyper belastas olika för de grundläggande kostnaderna för uppehälle. Detta är mycket viktigt att hålla i minnet under den fortsatta läsningen av detta kapitel. När vi framledes i detta kapitel översätter fattigdomsindexet till konkreta inkomstsiffror och euro talar vi alltid om 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. I dessa hushåll kan man så att säga köpa en viss mängd välfärd per person för mindre pengar än motsvarade välfärd kostar ensamförsörjarna.

Här väljer vi att vikta enligt det system vi redogjort för tidigare ('ekvivaliserad hushållsinkomst') och använder konsumtionsenheterna 1,0 för den första personen i varje hushåll. För varje ny person lägger man till vikten 0,7 när den andra personen är 18 år eller äldre, och 0,5 när den andra personen är under 18 år. Istället för nettoinkomst (y_i), använder vi följaktligen den ekvivaliserade nettoinkomsten (y_i/u) där u representerar den för det specifika hushållet aktuella konsumtionsenheten:

³⁰ Socialstyrelsen (2001) *Social Rapport (Kapitlet Försörjning och fattigdom)*, s. 105

$$(6-3) \quad P_1 = \frac{1}{Ny^*} \cdot \sum_{i \in P} \left(y^* - \frac{y_i}{u} \right)$$

Så långt har vi beräknat fattigdomsindexet *innan* skattefria transfereringar. Sociala transfereringar förändrar avståndet till den relativa fattigdomsgränsen genom att de ökar individernas inkomster. Vi fortsätter med att addera det eventuella barnbidrag (*c*) som ju ej är behovsprövat och tillfaller alla barnfamiljer till den ursprungliga nettointkomsten. För ensamförsörjare får vi dessutom räkna med ett tillägg på 37 € per barn och ett underhållsbidrag, i vissa fall kombinerat med ett kommunalt underhållsstöd, vilket sammantaget med underhållsbidraget uppgår till 118,15 € per månad och barn.³¹ I de fall underhållsbidraget inte betalas in täcker kommunen upp med ett underhållsstöd. Detta tillskott till de ensamstående föräldrarnas inkomster utgörs således endast delvis av en offentlig transferering. Vi har 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 118,15 € per månad och barn. Vi låter denna inkomstpost representeras av (*l*) i formeln. Liksom övriga inkomster skall den adderas till de övriga inkomsterna och divideras med den aktuella konsumtionsenheten (*u*). Barnfamiljer får då ett tillskott skattefri social transferering före bostadsbidrag och utkomststöd enligt följande:

$$(6-4) \quad P_1 = \frac{1}{Ny^*} \cdot \sum_{i \in P} \left(y^* - \frac{(y_i + c + l)}{u} \right)$$

Vi lägger till bostadsbidraget (*h*) och sist utkomststödet (*s*) eftersom storleken på detta sistnämnda 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 (årsinkomst uttryckt i euro).

³¹ Underhållsbidrag avser en penningprestation som fastställts genom ett av socialnämnden fastställt skriftligt avtal eller genom en dom, enligt vilken ett barns förälder skall delta i de kostnader som barnets underhåll orsakar. Underhållsstöd avser ett stöd som utbetalas ur kommunens medel för underhåll av barn i det fall att underhållsbidrag fattas eller då underhållsbidraget är otillräckligt.

(Citerat från <http://www.stakes.fi/SV/tilastot/aiheittain/barndom/underhall/index.htm>).

Ur den kommunala statistiken för det för oss aktuella året 2004 finns följande data att hämta: Antal barn som fått underhållsstöd i Finland under året 215 050, totalt för hela Åland 303 st, underhållsstöd 2 151 490 för hela Finland, totalt för hela Åland 402 000 euro. Underhållsstödsavgifter av underhållsskyldiga 2 152 210, totalt för hela Åland 301 000 euro.

I ovanstående formel (7-4) beskriver index (P_1) hur stor skillnaden är mellan klienternas samlade 'ekvivaliserade' 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 % av den ekvivaliserade medianinkomsten). Om resultatet blir ett negativt tal betyder det att klientkategorin som helhet betraktad nått *över* fattigdomsgränsen.

Vi multiplicerar slutligen med 100 för att uttrycka indexet i procentform. Index i procentform uttrycker också 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 ser ut som följer, här är bostadsbidraget (h) och utkomststöd (s) inkluderade:

$$(6-5) \quad P_1 = \frac{1}{Ny^*} \cdot \sum_{i \in P} \left(y^* - \frac{(y_i + c + l + h + s)}{u} \right) \cdot 100$$

6.3 Spridningsmättet

Som mått på spridningen av inkomsterna före och efter skattefria sociala transfereringar kommer vi att använda den så kallade variationskoefficienten, ett mått som ligger mellan 0 och 100, och där värden som ligger kring 0 betyder att observationernas värden ligger extremt nära varandra, medan en koefficient som närmar sig 100 innebär att de observerade värdena ligger extremt långt ifrån varandra.

För att räkna ut variationskoefficienten behöver vi först känna till standardavvikelsen. Standardavvikelsen (SD) definieras som summan av alla avvikelser från medelvärdet delat med antalet observationer (N):

$$(6-6) \quad SD = \sqrt{\frac{\sum \left(\frac{y_i}{u} - \mu \right)^2}{N}}$$

där (y_i) representerar individernas/hushållens inkomst och (u) som förut den för varje observation aktuella konsumtionsenheten och medelvärdet representeras av (μ). För att få ett spridningsmått som är oberoende av den måttenhet observationerna återges med

beräknar vi variationskoefficienten (*CV*) som här definieras som standardavvikelsen delad med medelvärdet gånger 100:

$$(6-7) \quad CV = \frac{SD}{\mu} \cdot 100$$

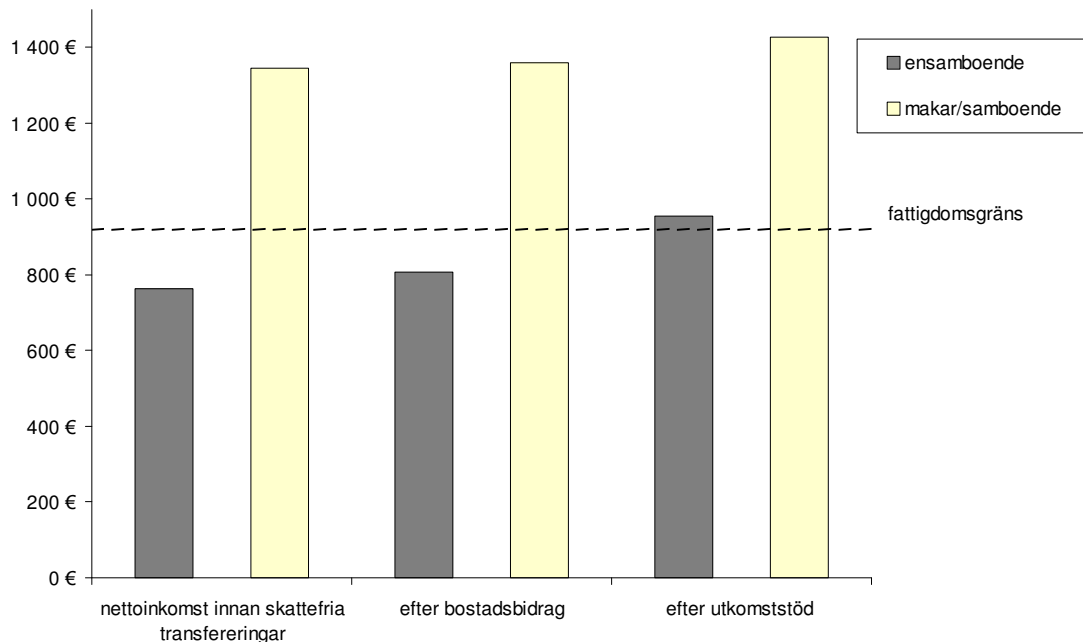
6.4 Hushåll utan hemmavarande barn med utkomststöd

Hushåll utan barn representerar sammantaget drygt 60 procent av mottagarna av utkomststöd på Åland (se *Tabell 12*). De ensamstående utan barn utgör den klart största gruppen bland dessa mottagare i vårt urval; 42 procent. Låt oss börja med att se hur de ensamboende utkomststödstagarnas inkomster förändras i förhållande till fattigdomsgränsen när bostadsbidrag och utkomststöd adderas till denna. Innan vi ser vad våra uträkningar ger för resultat, bör vi påpeka att vi här gör ett förenklande antagande. Eftersom vi bara vet vilka utkomststöd som betalats ut, men inte känner till den lilla del av dessa som är förenad med ett återbetalningskrav, har vi valt att i våra beräkningar anta att klienterna får behålla hela sitt utkomststöd. I praktiken innebär detta naturligtvis att summan av alla klienters utkomststöd blir något för högt och det i sin tur leder till en liten överskattning av stödets aggregerade välfärdshöjande effekt.

Tidigare i denna rapport beräknade vi den åländska initiala fattigdomsgränsen till 11 024 € per konsumtionsenhet och år (919 €/mån). Denna fattigdomsgräns definieras som summan av alla åländska hushålls faktorinkomster plus skattepliktiga transfereringar, allt minus skatt och dividerat med individernas respektive konsumtionsenhet.

Vilken effekt har då bostadsbidragen och utkomststöden för de *ensamboende*? Som vi ser i *Figur 21* har de skattefria transfereringarna sammantaget den effekten att de lyfter de ensamboende utkomststödtagarna strax ovanför den initiala fattigdomsgränsen. Bostadsbidraget och utkomststödet sammantagna höjer den ensamstående utkomststödstagarens disponibla inkomst med i medeltal 191 € per månad (*Tabell 16*).

Figur 21. Utkomststödstagares hushållsinkomst per konsumtionsenhet och månad före och efter skattefria transfereringar, kumulativt. Ensamboende och makar/sammanboende utan hemmavarande barn



Källa: bearbetningar av statistik från STAKES och Statistikcentralen

Av detta tillskott utgör utkomststödet i medeltal 149 €. Utkomststödet höjer i detta fall den disponibla hushållsinkomsten med 20 procent (*Tabell 13*). Det är alltså otvivelaktigt så att för denna den största klientgruppen är utkomststödet av vital betydelse. Även om denna hushållskategori enligt vår beräkningsmodell (där vi räknar medeltal) hjälps strax över den relativa fattigdomsgränsen är spridningen av den resulterande individuella disponibla inkomsten fortfarande dessvärre stor. Det visar sig att endast 45 procent av de ensamboende individuella utkomststödstagarna hjälps över fattigdomsgränsen (*Tabell 15*). Inkomstspridningen minskar endast marginellt mellan klienternas nettoinkomster i utgångsläget och efter skattefria transfereringar.³² Slutligen kan vi konstatera att denna hushållskategori är den som i medeltal får egentligt utkomststöd under längst tid; 4,5 månader (*Tabell 14*).

Vi har tidigare sett att en så stor andel som 27 procent av alla åländska ensamhushåll hamnade under fattigdomsgränsen innan skattefria transfereringar år 2004. Av tvåpersonershushållen var andelen inte större än 12 procent. Det går med andra ord en

³² Standardavvikelsen är i utgångsläget 300 och variationskoefficienten 33,7. Efter transfereringar är motsvarande mått 304 respektive 30,4.

klar skiljelinje mellan hushållskategorierna avseende risken för finansiell fattigdom. De ensamstående utan barn är en grupp som löper en betydligt större risk för relativ fattigdom än personer i större hushåll.

Låt oss nu övergå till att beräkna fattigdomsindex för *makar och sammanboende utan barn* och jämföra med de ensamboende. Av de två staplarna till vänster i *Figur 21* framgår tydligt att skillnaden i nettoinkomst per konsumtionsenhet i utgångsläget är mycket stor mellan de två hushållstyperna. Medan ensamhushållen med utkomststöd i utgångsläget inte har en inkomst på mer än 764 € i månaden, tjänar makar/sammanboende med utkomststöd 1 345 € per månad och konsumtionsenhet. (Makarnas/de sammanboendes reella inkomst *per capita* var 1 143 €). Bostadsbidragen och utkomststöden har överlag en betydligt mindre betydelse för denna hushållsgrupp än för de ensamboende. Bostadsbidragen höjer den disponibla inkomsten med i genomsnitt inte mer än 1 procent (15 €), medan utkomststödet höjer den disponibla inkomsten med 5 procent (68 €) (se *Tabell 17* och *Tabell 13*).

Är då denna hushållsgrupp gynnad i förhållande till övriga? Svaret på denna fråga beror på vilket perspektiv man anlägger. Vår sammanställning här visar tydligt att makar/sammanboende som lyfter utkomststöd redan i utgångsläget är välbeställda i förhållande till de andra familjekategorierna. Det kan förefalla som om det vid beräkning av utkomststödet storlek på socialkanslierna tas liten eller ingen hänsyn till det faktum att en individ som permanent bor samman med en annan har delade och därmed lägre levnadskostnader. Så är emellertid inte fallet. Det verkar istället vara så att denna kategori i större utsträckning är i behov av stöd under kortare perioder för att klara tillfälliga ekonomiska svagheter. Det faktum att denna hushållsgrupp är den som i medeltal utnyttjar utkomststödet under den kortaste tiden av de som analyseras här ger delvis belägg för detta. Makar och sammanboende utan hemmavarande barn med utkomststöd lyfter i genomsnitt egentligt utkomststöd under 3,4 månader av året (förebyggande stöd under 1,0 månader) (se *Tabell 14*). Vi kan också notera att det procentuella påslag på nettoinkomsten som denna kategori får av de skattefria transfereringarna är betydligt mindre än för de övriga.³³ Stöden är av mindre relativ betydelse för par som lever tillsammans än för övriga. 82 procent av denna hushållskategori hamnar över fattigdomsgränsen efter att de skattefria transfereringarna adderats till nettoinkomsten. Inkomstspridningen påverkas litet grann; variationskoefficienten faller från 39,6 till 34,2.

³³ Det finns en möjlighet att makar och sammanboende oftare än andra klientgrupper beviljas utkomststöd som är förenade med återbetalningsskyldighet. Som vi tidigare förklarat ger oss registren tyvärr inget svar på den frågan.

6.5 Ensamstående med hemmavarande barn

Hur förändrar de skattefria transfereringarna avståndet till den initiala fattigdomsgränsen för de ensamstående med barn? Vilken är den välfärdshöjande effekten i detta fall? Eftersom vi nu skall se vad de skattefria transfereringarna innebär för barnfamiljer bör vi i detta sammanhang också ta hänsyn till barnbidraget.³⁴

Barnbidraget är en skattefri transferering som förutom för ett litet avdrag minskar storleken på utkomststödets grunddel. Avdraget är i storleksordningen 10 € för första barnet, 12 € för andra och 15 € för det tredje. Frågan är om detta 'schablonavdrag på avdraget' är tillräckligt stort. Vi återkommer till detta i det sista avsnittet i detta kapitel.

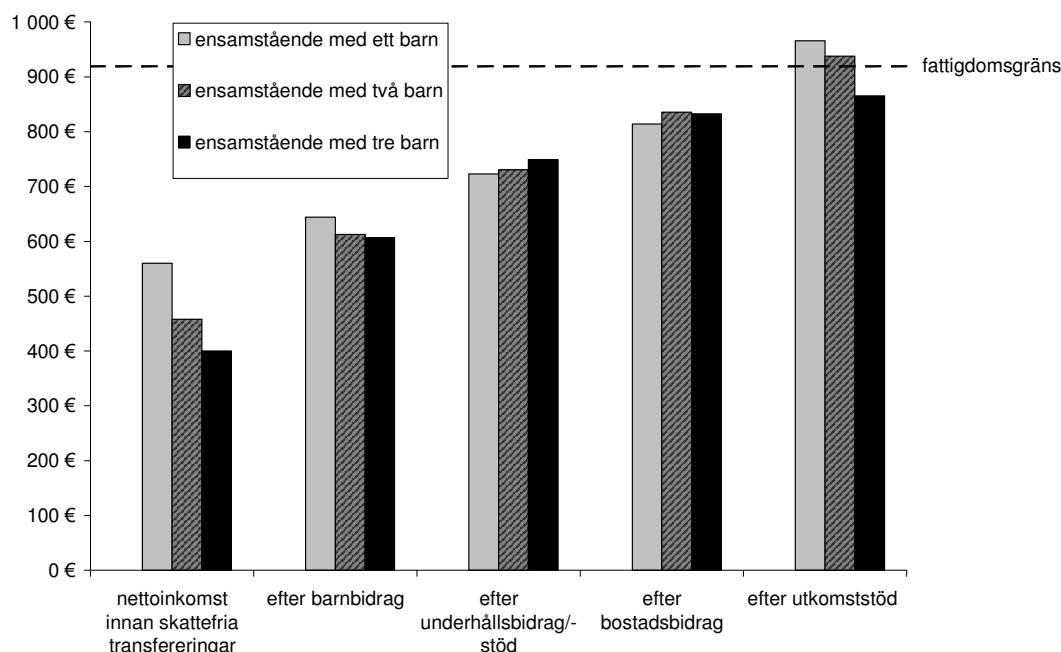
För ensamförsörjarna finns dessutom ett ensamförsörjartillägg om 37 € per barn och månad. Därtill kommer den kombinerade inkomsten av underhållsbidrag och -stöd på 118,15 € per barn för denna hushållskategori.

En titt på de tre staplarna längst till vänster i *Figur 22*, avslöjar att de ensamstående med barn i utgångsläget ligger långt under den relativa fattigdomsgränsen (919 € per konsumtionsenhet och månad). Ensamstående med ett barn har i genomsnitt en nettoinkomst innan skattefria transfereringar på 560 €, ensamstående med två barn 458 €, och ensamstående med tre barn stannar på en inkomst på inte mer än 400 € per månad och konsumtionsenhet (se *Tabell 16* och *Tabell 17*). Barnbidraget jämnar ut inkomstskillnaderna så pass att alla ensamförsörjarhushåll hamnar på en månadsinkomst per konsumtionsenhet över 600 €. Barnbidraget höjer också inkomsten för medlemmarna i hushållen med tre barn med i genomsnitt 207 € per månad och konsumtionsenhet (*Tabell 16*).

Underhållsbidraget/-stödet, som ju är aktuellt endast för de ensamstående föräldrarna, höjer dessas inkomst per konsumtionsenhet med 14 procent för familjerna med ett barn, 26 procent för de med två barn, och 35 procent för de med tre barn (*Tabell 13*). I våra beräkningar är detta en post som vi förenklat behandlar som en social transferering, fastän den i realiteten till största delen utgörs av en överföring från en förälder till en annan. Hursomhelst ser vi att den innebär ett viktigt tillskott till inkomsten i synnerhet för familjerna med flere barn.

³⁴ Barnbidraget är för det första barnet 105,45 euro/mån, för det andra barnet 133,20 euro/mån, för det tredje barnet 168,36 euro/mån, för det fjärde barnet 190,56 euro/mån, för det femte barnet och för ytterligare barn 225,71 euro/mån. Till ensamförsörjare betalas ett tillägg på 37 euro/mån för varje barn. För en ensamstående med ett barn innebär detta ett bidrag på summa 142,45 euro/mån.

Figur 22. Utkomststödstagares hushållsinkomst per konsumtionsenhet och månad före och efter skattefria transfereringar (kumulativt). Ensamstående med hemmavarande barn



Källa: bearbetningar av statistik från STAKES och Statistikcentralen

Bostadsbidraget höjer den disponibla inkomsten för ensamhushållen med dryga 5 procent (42 €). De ensamstående med ett barn får ett tillskott på dryga 16 procent (91 €) de med två barn med 23 procent (105 €) och de med tre barn 21 procent (84 €). (Se *Tabell 13* och *Tabell 16*).

Utkomststödet, slutligen, ökar den disponibla inkomsten per konsumtionsenhet i förhållande till utgångsläget med dryga 20 procent (149 €) för ensamhushållen. De ensamstående föräldrarna med ett barn får ett tillskott på 27 procent (152 €), de med två barn 24 procent (110 €) och de med tre barn endast 8 procent (33 €). (Se *Tabell 13* och *Tabell 16*).

Sammantaget ger de skattefria transfereringarna inklusive underhållsbidrag och -stöd medlemmarna i dessa hushåll ett tillskott till den disponibla inkomsten som lyfter hushållen med ett och med två barn till en nivå en liten bit över den relativa fattigdomsgränsen (966 € respektive 946 €, se *Tabell 17*). De ensamstående med tre

barn, däremot, hamnar under fattigdomsstrecket med en genomsnittlig disponibel inkomst på 865 € per konsumtionsenhet (motsvarande ett fattigdomsindex $P_1 = 5,8$).

Andelen ensamstående föräldrar med ett barn som lyfts över fattigdomsgränsen är 63 procent, andelen med två barn 44 procent och andelen med tre barn endast 20 procent.

Det kan vara intressant att notera att kategorin ensamstående med barn utnyttjar egentligt utkomststöd i medeltal under 4,4 månader per år, nästan lika länge som de ensamboende (*Tabell 14*). Denna kategori verkar också vara i störst behov av förebyggande utkomststöd; i medeltal 2,2 månader. Överlag har barnfamiljer ett större behov av förebyggande utkomststöd än andra.

Tabell 13. Bidragens procentuella tillskott till utkomststödstagarnas inkomst*

	barn- bidrag	underhålls- bidrag/-stöd	bostads- bidrag	utkomst- stöd	transfereringar sammanlagt
ensamboende	.	.	5	20	25
ensamstående med ett barn	15	14	16	27	72
ensamstående med två barn	34	26	23	24	107
ensamstående med tre barn	52	35	21	8	116
makar/samboende utan barn	.	.	1	5	6
makar/samboende med ett barn	5	.	4	9	18
makar/samboende med två barn	11	.	0	7	19

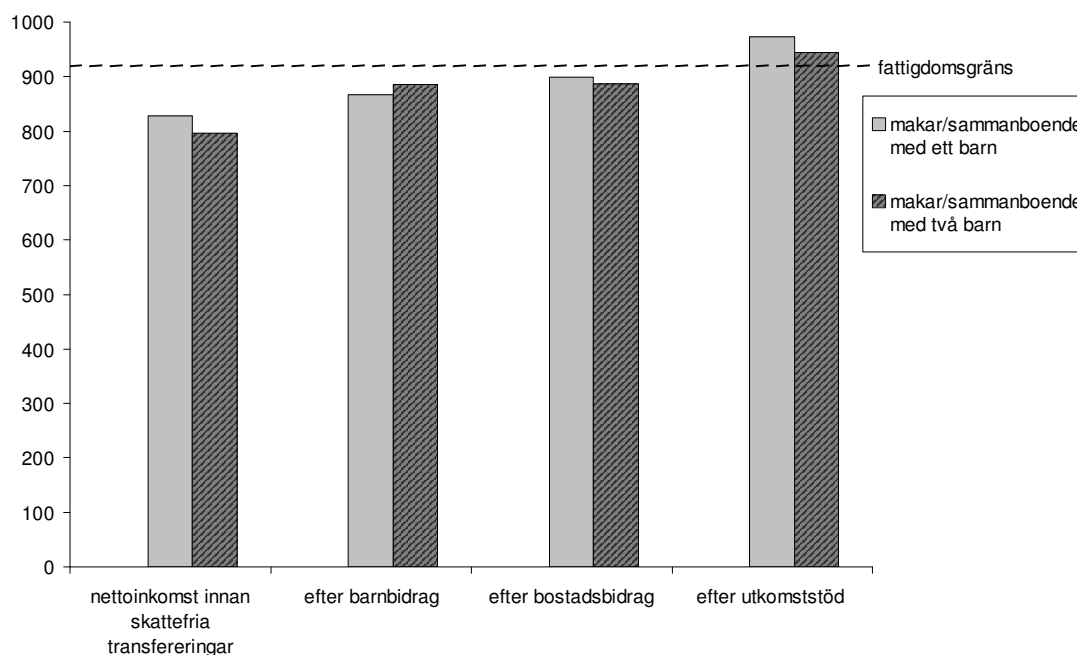
*) inkomst per konsumtionsenhet

Anm.: talen har avrundats

Källa: bearbetningar av statistik från STAKES och Statistikcentralen

Slutligen: har det sociala biståndet till dessa hushållskategorier någon utjämnande effekt på inkomsterna inom gruppen? Svaret blir ett tveklöst ja. För ensamstående med ett barn minskar variationskoefficienten från 68,1 till 33,7, för de med två barn 41,9 till 20,4 och för de med tre barn 57,3 till 18,1. Här föreligger alltså en stark utjämnningseffekt.

Figur 23. Utkomststödstagares hushållsinkomst per konsumtionsenhet och månad före och efter skattefria transfereringar, kumulativt. Makar/samboende med hemmavarande barn



Källa: bearbetningar av statistik från STAKES och Statistikcentralen

Tabell 14. Klienternas utkomststöds månader i medeltal under år 2004, efter familjetyp

	egentligt utkomststöd	förebyggande utkomststöd
ensamboende	4,5	1,3
ensamstående med barn	4,4	2,2
makar/samboende utan barn	3,4	1,0
makar/samboende med barn	3,9	1,9

Källa: bearbetningar av statistik från STAKES och Statistikcentralen

6.6 Makar/samboende med hemmavarande barn

En liten minoritet av hushållen med utkomststöd utgörs av familjer med makar/samboende och ett eller två barn. Familjer med två vuxna och tre barn förekommer knappast alls bland utkomststödstagarna. Som framgår av *Figur 23* är det små skillnader mellan familjer med ett och familjer med två barn avseende inkomst per konsumtionsenhet och transfereringar. I utgångsläget, innan de skattefria

transfereringarna, ligger dessa hushåll på en nettoinkomst per konsumtionsenhet innan skattefria transfereringar på 828 € respektive 797 € (raderna längst ner i *Tabell 17*).

Samstämmigheten mellan staplarna i *Figur 23* visar att de olika skattefria sociala bistånden ger inkomstillskott av ungefär samma storleksordning till båda familjekategorierna. Barnbidraget ger såväl familjerna med ett som de med två barn ett tillskott på inkomsten per konsumtionsenhet med 5 procent (*Tabell 13*). Bostadsbidraget ger ett blygsamt tillskott, medan utkomststödet är något viktigare och ger ett tillskott på 9 respektive 7 procent (*Tabell 16* och *Tabell 17*). I slutänden hamnar båda familjekategorierna strax ovanför den relativa fattigdomsgränsen (*Figur 23*).

Två av tre makar/samboende med ett barn med utkomststöd lyfts över fattigdomsgränsen (*Tabell 15*). Av hushållen med två barn är motsvarande andel hälften.

Tabell 15. Andel hushåll med utkomststöd över fattigdomsgränsen efter socialt bistånd. Variationskoefficienter inom respektive kategori före och efter transfereringar, efter hushållstyp

	Hushåll över fattigdomsgränsen efter bistånd (procent)	Variationskoefficient	
		före bistånd	efter bistånd
ensamboende	45	34	30
ensamstående med ett barn	63	68	34
ensamstående med två barn	44	42	20
ensamstående med tre barn	20	57	18
makar/samboende utan barn	82	40	34
makar/samboende med ett barn	67	48	35
makar/samboende med två barn	50	47	40
<i>alla hushåll</i>	<i>51</i>	<i>63</i>	<i>43</i>

Källa: bearbetningar av statistik från STAKES och Statistikcentralen

Tabell 16. Skattefritt socialt bistånd och genomsnittlig disponibel månadsinkomst per konsumtionsenhet. Endast hushåll med utkomststöd 2004

	nettoinkomst	barnbidrag	underhållsbidrag/-stöd	bostadsbidrag	utkomststöd	summa transfereringar*	disponibel inkomst
ensamboende	764 €			42 €	149 €	191 €	955 €
ensamstående med ett barn	560 €	84 €	79 €	91 €	152 €	406 €	966 €
ensamstående med två barn	458 €	155 €	118 €	105 €	110 €	488 €	946 €
ensamstående med tre barn	400 €	207 €	142 €	84 €	33 €	465 €	865 €
makar/samboende utan barn	1 345 €			15 €	68 €	83 €	1 428 €
makar/samboende med ett barn	828 €	39 €		31 €	75 €	145 €	973 €
makar/samboende med två barn	797 €	88 €		2 €	58 €	148 €	945 €

*) inklusive underhållsbidrag

Anm.: talen har avrundats. Endast hemmavarande barn

Källa: bearbetningar av statistik från STAKES och Statistikcentralen

Tabell 17. Genomsnittlig disponibel månadsinkomst per konsumtionsenhet, kumulativt. Endast hushåll med utkomststöd 2004. Procent av fattigdomsgränsen inom parentes

	nettoinkomst	efter barnbidrag	efter underhållsbidrag/-stöd	efter bostadsbidrag	efter utkomststöd
ensamboende	764 € (83)	764 €	764 €	806 €	955 € (104)
ensamstående med ett barn	560 € (61)	644 €	723 €	814 €	966 € (105)
ensamstående med två barn	458 € (50)	613 €	731 €	835 €	946 € (102)
ensamstående med tre barn	400 € (44)	607 €	749 €	832 €	865 € (94)
makar/samboende utan barn	1 345 € (146)	1 345 €	1 345 €	1 360 €	1 428 € (155)
makar/samboende med ett barn	828 € (90)	867 €	867 €	898 €	973 € (106)
makar/samboende med två barn	797 € (87)	885 €	885 €	887 €	945 € (103)

Anm.: talen har avrundats. Endast hemmavarande barn.

Källa: bearbetningar av statistik från STAKES och Statistikcentralen

6.7 Diskussion och slutsatser

Hur skall vi sammanfattningsvis bedöma precisionen i de olika bidragen? En samlad bedömning kan utgå dels ifrån den genomsnittliga effekten av de sociala transfereringarna och dels från effekten av bidragen i termer av omfördelning som sammanfattas i *Tabell 15*.

Vi kan börja med att se vilket tillskott transfereringarna ger räknat i procent av den nettoinkomst man har i utgångsläget. Om vi återvänder till *Tabell 13* kan vi börja med att konstatera att det finns en mycket stor spännvidd i storleken på det procentuella tillskott som de sociala transfereringarna utgör på den nettoinkomst de olika familjekategorierna har i utgångsläget. De ensamstående med barn är de som har den klart lägsta självförsörjningsgraden; störst andel transfereringar i sin disponibla inkomst. Med tanke på att denna kategori tillsammans med de ensamboende är den mest utsatta är det naturligtvis helt rimligt.

De ensamstående med flere barn är alltså de som får det största påslaget. Här bör påpekas att denna kategori är mycket liten i förhållande till alla hushåll med utkomststöd; den utgör inte mer än drygt 7 procent av alla hushåll med utkomststöd.

De ensamstående med ett barn får ett tillskott motsvarande 72 procent av den ursprungliga nettoinkomsten per konsumtionsenhet, de ensamstående med två barn får ett tillskott motsvarande 107 procent och de ensamstående med tre barn får ett tillskott motsvarande 116 procent. Det kan förefalla högt, men som vi såg lyfts två av dessa familjekategorier nätt och jämnt över fattigdomsgränsen, medan familjer med tre barn hamnar nedanför denna gräns. Här bör vi också påpeka att större delen av det ekonomiska underhållet till de ensamstående föräldrarna utgörs av en överföring från den andra föräldern, en mindre del utgörs av det kompenserande kommunala underhållsstödet.³⁵ Underhållsskyldigheten i sin tur gör att fler ensamstående föräldrar som inte bor med sina barn (oftast män) riskerar att hamna i den situationen att de själva måste söka utkomststöd. Bland annat för att de behöver bekosta en större bostad för sina barn än om de saknade umgänge med barnen måste umgängesföräldrar själva ibland söka utkomststöd.

Den mest eftersatta gruppen är ensamförsörjarhushållen med tre barn. Trots att de får det största tillskottet, är ändå utfallet för deras del sådant att de ligger en bra bit under fattigdomsgränsen efter transfereringar. Vi har sett att de skattefria transfereringarna lyfter de ensamstående föräldrarna med ett och två barn över den relativa

³⁵ Tyvärr finns det veterligen ingen statistik på detta, vi har här förlitat oss på uppgifter från socialsekreterare.

fattigdomsgränsen. De ensamstående med tre barn är extra utsatta med en mycket låg initial nettoinkomst per konsumtionsenhet och är den enda familjekategorin som hamnar under den relativa fattigdomsgränsen.

Är avdraget från barnbidraget i uträkningen av utkomststödets grunddel ('avdraget på avdraget') tillräckligt stort, eller borde det höjas? Är den minskning av utkomststödet som den grupp hushåll som lyfter barnbidrag schablonmässigt får räkna med rimlig eller borde utkomststödet minska mindre? Utgående från våra siffror skulle det kunna vara befogat att inom ramen för utkomststödssystemet förbättra situationen för de ensamstående föräldrarna på så sätt att det fanns en starkare 'progressivitet' inbyggd. Skulle avdraget för barnbidraget i beräkningarna av utkomststödet vara mindre, skulle hushållen med flere barn klara sig bättre ekonomiskt.

Utgående från de data vi har presenterat här, skulle man kunna tänka sig att det vore rimligt att höja avdraget; dvs. minska minskningen av utkomststödets grunddel och därmed hjälpa denna hushållsgrupp att ta sig över den relativa fattigdomsgränsen. Kostnaderna för detta skulle vara marginell i sammanhanget. Avdraget var år 2004 i storleksordningen 10 € för första barnet, 12 € för andra och 15 € för det tredje. En ökning av progressiviteten så att man exempelvis för det första barnet berättigades till ett avdrag på samma 10 €, för det andra 15 €, och 30 € för det tredje förefaller helt rimligt utifrån de data vi har tillgång till här.

Makar och sammanboende utan barn får det minsta påslaget, vilket är helt rimligt med tanke på deras klart större initiala inkomstnivå. Makar/sambor som redan i utgångsläget har den klart högsta nettoinkomsten per konsumtionsenhet får genom det sociala biståndet ett blygsamt tillskott på 6 procent till sin nettoinkomst. Men det mest iögonenfallande är kanske att de får utkomststöd trots att de är så relativt sett välbeställda redan i utgångsläget.

Det kan tyckas som om man här kunde överväga en något restriktivare behandling av denna jämförelsevis gynnade kategori klienter, men då bör vi vara medvetna om att det finns en möjlighet att en större andel av utkomststödet som betalas till denna kategori kan vara förenad med återbetalningsskyldighet jämfört med andelen i det stöd som utbetalas till de andra hushållskategorierna. De utkomststöd som beviljas denna kategori används inte huvudsakligen som instrument för att lyfta en utsatt grupp ur fattigdom, utan vi får förutsätta att det här handlar om att överbrygga tillfälliga inkomstbortfall. Det faktum att endast 21 procent av makarna/sammanboende utan hemmavarande barn låg under den relativa fattigdomsgränsen i utgångsläget och 18 procent efter tillskottet av bostadsbidrag och utkomststöd under stödjer den tolkningen.

Vi bör också återigen påminna oss om att ute på fältet arbetar socialkanslierna snarast med ett månadsperspektiv i hanteringen av sina ärenden, medan våra uppgifter om inkomst och bidrag bygger på ett årsgenomsnitt. Poängen är att också en familj som räknat över ett år har en hyfsad inkomst i det korta perspektivet kan hamna i akut penningbrist, som med dagens regler kvalificerar för utkomststöd.

Som helhet förefaller det ändå finnas en någotsånär rimlig proportionalitet i stödsystemet. De klientkategorier som i utgångsläget har den lägsta nettoinkomsten får det största procentuella tillskottet genom de skattefria transfereringarna.

En faktor som förmodligen skulle ha en viss, om än marginell, effekt i sammanhanget är det tillskott som en liten minoritet av utkomststödtagarna förmodligen får genom handikappbidrag. Som påpekats tidigare har vi tyvärr inte fått tillgång till data på denna stödform.

Vi kan alltså konstatera att de skattefria transfereringarna ger en relativt stark utjämnings-effekt bland mottagarna av utkomststöd. Om man jämför inkomstspredningen i utgångsläget och efter skattefria transfereringar minskar skillnaderna i inkomst mellan genomsnittet för de olika familjekategorierna avsevärt. Variationskoefficienten faller från 43 till 19. Bland individuella utkomststödtagarna som helhet minskar som vi sett tidigare koefficienten från 63 till 43.

Eftersom vi här enbart har att göra med mottagare av utkomststöd, är det naturligt att reflektera över vilka justeringar i regelverket kring detta bistånd teoretiskt skulle kunna tänkas för att öka precisionen i biståndet, eller jämna ut effekterna mellan klientkategorierna. Om man tänker sig att ambitionen att de mest utsatta familjekategorierna med hjälp av socialt bistånd skall lyftas över fattighedsgränsen, är målet i stort sett uppfyllt. Undantaget är som vi sett de ensamstående med tre barn. Det är denna i sammanhanget mycket lilla familjekategori som inte når upp till den av EU rekommenderade relativa fattighedsgränsen efter tillskottet av skattefria transfereringar (se *Tabell 17*).

Tabell 18 listar några tänkbara åtgärder för att förbättra de ekonomiskt utsatta barnfamiljernas situation. En sådan möjlig generell åtgärd skulle vara att höja barnbidraget, med den direkta effekten att alla åländska barnfamiljers ekonomiska välfärd skulle höjas. Dilemmat i förhållande till de mest utsatta familjerna; de med utkomststöd, är att utkomststödet grunddel minskas när barnbidraget höjs. Alternativet kunde då vara att bl.a. försöka minska den effekten genom att öka det nu gällande avdraget som i dagsläget är 10 € för första barnet, 12 € för andra och 15 € för det tredje.

Ytterligare ett sätt att minska behovet av utkomststöd är att höja ensamförsörjartillägget. Slutligen kunde en justering av normerna för bostadsbidraget för att bättre anpassa det till den rådande bostadssituationen vara ett sätt att höja de flesta relativt fattigas ekonomiska välfärd och minska behovet av utkomststöd. Detta skulle också kunna vända den allmänna trenden mot en minskning av bostadsbidragets relativa betydelse som pågått under de senaste åren.

Tabell 18. Tänkbara åtgärder för att förbättra de ekonomiskt utsatta familjernas situation

åtgärd	primär effekt	sekundär effekt
<i>Höjning av barnbidraget</i>	höjer alla barnfamiljers välfärd	minskar storleken på utkomststödet grunddel för dem som får utkomststöd
<i>Minskning av den del av barnbidraget som minskar utkomststödet grunddel</i>	höjer de mest utsatta ensamstående föräldrarnas välfärd	minskar behovet av utkomststöd
<i>Höjning av ensamförsörjartillägget</i>	höjer de mest utsatta ensamstående föräldrarnas välfärd	minskar behovet av utkomststöd
<i>Justering av normerna för bostadsbidraget för att möjliggöra en allmän höjning</i>	höjer de relativt fattigas välfärd överlag	minskar behovet av utkomststöd

7. Synpunkter från 'fältet'

Vi avslutar denna rapport med att återknyta till de inledande intervjuer vi gjorde med socialsekreterarna ute på fältet inför detta projekt. Vi ville veta vad de såg som den största svagheten/problemet beträffande socialskyddssystemets funktion i sina respektive kommuner. Hur fungerar utkomststöd, bostadsbidrag, vårdbidrag, pensioner m.m. sammantagna för den enskilda individen? Finns det några problem? Vi ville också veta om de sett exempel på fallor i systemet, där enskilda människor eller hushåll hamnar mellan stolarna. Vad är i så fall orsaken till det? ÅSUB:s källor i detta fall är uteslutande personer aktiva inom socialtjänsten. Vi återger deras synpunkter som anonyma citat.

7.1 Bostadsbidragets och utkomststödet nivåer

I denna rapport har vi sett att Åland haft en gynnsam reallöneutveckling under de senaste femton åren, jämfört med andra landskap i Finland. En socialsekreterare påpekar att ”studiestöd, pensioner, hemvårdsstöd, arbetsmarknadsstöd, bostadsbidrag och andra bidrag har inte följt med i den allmänna löneutvecklingen och kostnadsutvecklingen i samhället.” Allt fler lever på marginalerna; man har ingen buffert. Bl.a. boendekostnader, mat, el och hälsovård hör till de områden där hushållskostnaderna ökat.

Hur väl är nivåerna på utkomststödet respektive bostadsbidraget anpassade till åländska förhållanden? Denna rapport har visat att även om klienterna i medeltal lyfts över fattigdomsstrecket förblir en stor del av mottagarna av utkomststöd under strecket efter det att utkomststödet, som ju är den sista utvägen för finansiell hjälp som samhället erbjuder, utbetalats. Vårt intryck är att de som arbetar på socialkanslierna i allmänhet anser att utkomststöden ofta är för låga. ”... man klarar sig 1-2 månader, sedan går man oftast på minus...” Men detta gäller inte för alla ålderskategorier. En allmän åsikt verkar vara att för många unga stödmottagare är nivån på utkomststödet för högt för att tillräckligt stimulera benägenheten att söka arbete.

Tidigare i denna utredning har vi visat att bostadsbidraget överlag minskat i relativ betydelse i förhållande till utkomststödet under perioden 1997-2005. Vårt intryck är också att man på fältet anser att också bostadsbidraget generellt är för lågt. ”Ett stort problem är att det är så svårt att få bostadsbidrag som är tillräckligt stort för att ha någon reell betydelse. Antingen är bostaden för liten eller hyran för stor.” /.../ ”Det är orimligt att inte kunna få ett skäligt bostadsbidrag, eftersom man på Åland nästan måste ta det

boende man får eftersom det finns en så stor bostadsbrist.” /.../ ”Bostadsbidraget grundar sig på schabloner och inte på verkliga förhållanden såsom hyrans nivå, bostadens storlek.”

Vi har i denna utredning sett att för den grupp klienter som erhållit utkomststöd har bostadsbidragets välfärdshöjande effekt överlag varit betydligt mindre än utkomststödet. Bostadsbidragets effekt var uppskattningsvis hälften av utkomststödet (se *Tabell 16*). Det kan tyckas att det här råder en obalans. Skulle bostadsbidragets välfärdshöjande effekt kunna ökas skulle man kunna minska antalet klienter som måste söka det stigmatiserande utkomststödet, som dessutom rent administrativt kräver större resurser.

7.2 Utkomststöd och arbete

Denna rapport har visat att yngre klienters långtidsberoende av utkomststöd på Åland inte är statistiskt relaterat till långtidsarbetslösheten i motsvarande åldersgrupp. I det perspektivet är det intressant att få höra synpunkten ”utkomststödet inte motiverar till arbete”. Socialskyddssystemet i sin nuvarande form motiverar inte klienten att ta tillfälliga jobb och vikariat som skulle kunna fungera som en sluss in i arbetslivet, säger en av våra informanter. En del klienter finner att det är mer fördelaktigt att gå hemma sysslolös än att försöka arbeta som inhoppare eller ta ett deltidsarbete. Åsikterna bland socialarbetarna kring denna problematik är inte entydiga, men man verkar överens om att utkomststödet för unga klienter inte sällan är så stort att det passiviserar dem.

En annan av våra informanter påpekar också att arbetsmarknaden håller på att förändras. ”De lediga arbeten som finns matchar inte med arbetskraftutbudet.” ”Kraven på arbetstagarna ökar när det gäller arbetets kvalitet och kvantitet, vilket gör att en allt större andel av befolkningen blir oattraktiva på arbetsmarknaden.” En annan påpekar att ett för klienten tungt byråkratiskt förfarande gör att incitament att ta vikariat eller deltidsjobb saknas. ”Om man vill arbeta och samtidigt vara kvar i bidragssystemet måste man lämna in justeringar till tre olika myndigheter.” Detta leder oss över till frågor kring byråkratin, reglerna och lagstiftningen.

7.3 Klienterna, byråkratin, regelsystemet och informationen

Det har också av våra samtal med socialsekreterare framgått att det finns problem med byråkrati i handläggningen av stöden. Exempelvis ses FPAs handläggningstider, som undantagsvis kan vara upp till två år, men oftast ligger på två till några månader, av vissa som ett problem. FPA beviljar bostadsbidrag, vårdbidrag och pensioner (utanför

kommunens kontroll), medan kommunen beviljar utkomststöd då FPAs stöd inte räcker. Klienterna tvingas i vissa fall söka utkomststöd eftersom FPAs beslut tar så lång tid. I sammanhanget bör också påpekas att det också finns de som anser att det dagliga samarbetet med FPA löper smidigt.

Man påpekar också att arbetsförmedlingen har ökat tillämpningen av karenstider för dem som sagt upp sig eller inte är aktivt arbetsökande. Dessa personer hänvisas sedan till socialkanslierna för att lyfta sitt utkomststöd.

Informationen kring bidragen ses som ett problem; såväl bristen på information som utformningen av den information som finns. ”Bidragsberättigade personer som flyttat till Åland från annat EU-land möts av dålig information/service och slussas runt bland de lokala myndigheterna i jakt på papper och kompletteringar till diverse ansökningar. Det uppstår ofta ekonomiska komplikationer på grund av att brukaren inte får den information han/hon har rätt till.” ”Det är mycket svårt för brukarna att förstå bidragssystemet, vilka delar som kommer från vilken myndighet /.../ [och] vart de ska lämna in vilka papper.” ”Bostadsbidragen är otroligt röriga och svåra för användarna att hålla reda på. Tex. en och samma hyra kan idag ha tre olika inbetalare, en del bostadsbidrag, en del som täcks av utkomststöd och en del som kunden själv betalar.” ”Myndigheterna borde förenkla kundinformationen och göra den mer brukarvänlig samt tillgänglig på olika språk.”

Vissa anser att det finns brister i det institutionella samarbetet mellan socialtjänsten, AMS, FPA och landskapsregeringen. Ett helhetsgrepp och en medvetenhet hos de enskilda institutionerna om hur de andra påverkas av de egna besluten, rutinerna och resurstilldelningen saknas. En av våra informanter ansåg till och med att en del av orsaken till långtidsberoendet av utkomststöd var det bristande nätverkssamarbete mellan myndigheter och andra parter. Men det fanns olika bud om detta; en annan tyckte att arbetet löper utan större problem på tjänstemannanivå, medan det kan finnas problem på den beslutande nivån.

Lagstiftningen kring utkomststödet ses som ett problem, såväl avseende beräkningsgrunderna som avseende den praktiska tillämpningen. Den allmänna meningen bland folk på fältet verkar vara att utkomststödslagen på Åland måste ändras, alternativt efterlyses tydligare allmänna direktiv från landskapsregeringens sida, för att underlätta den praktiska tolkningen av nuvarande lagstiftning.

Som det nu är, är utkomststödet kopplat till en del av konsumentindex. De kostnader som ökat, räknas idag inte in i utkomststödet, anser man. Ett exempel är de ökade

elkostnaderna. Inte heller räknas de verkliga hyrorna med i utkomststödets tilläggsdel utan hyrans belopp räknas enligt socialnämndens maximigränser för skäligen boendekostnader. Eftersom det i dagsläget är svårt att få tag på bostäder i Mariehamn om du inte har en fast inkomst och hyrorna är mycket högre än socialnämndens maximigränser, blir utkomststödets tilläggsdel således oskäligt låg.

För personalen på socialkanslierna är lagen ofta svår att tillämpa. ”Ibland är det svårt att tolka om det är den finländska lagen eller det åländska tillägget som gäller, ibland finns ej lagar, ibland finns ej prejudikat”, säger en socialsekreterare. ”Det är svårt att hålla koll på vilka lagar som gäller på Åland – de åländska eller de finska? Socialsekreterarna kan använda den finska lagen enligt praxis, men får ej hänvisa till den. Landskapet hinner inte med, har inte tillräckliga resurser att sköta den åländska lagstiftningen.” Slutsatsen av detta är att klienternas rättsskydd blir lidande.

”Den restriktiva byråkratin kring långtidsarbetslösa är också ett problem. Har man svårt att förstå skriver man ibland fel, t.ex. ledig då det är en helgdag, då uppskjuts utbetalningen av arbetslöshetsdagpenningen tills man har utrett att man inte varit på arbete utan menade att det var en allmän ledig dag. Vid dessa uppskjutningar är det utkomststöd som gäller och som skall betalas tillbaka m.m.”

7.4 Slutord

Denna rapport har visat på att ekonomisk utsatthet och relativ ekonomisk fattigdom existerar på Åland, men har naturligtvis inte kunnat fånga hela bilden. Bilden av stödsystemets effektivitet och precision som framkommer i denna utredning är förmodligen något för ljus, eftersom det med största sannolikhet finns ett underutnyttjande av utkomststödet på Åland, i synnerhet i skärgården och på landsbygden. En socialsekreterare påpekar att den allmänna attityden till att söka utkomststöd har neutraliserats hos yngre personer. Tröskeln för att anhålla om utkomststöd har sänkts. Samtidigt finns det ett mörkertal av potentiella, formellt stödberättigade klienter som vi inte kunnat säga någonting om eftersom de inte sökt stöd. ”Man säljer hellre sina redskap för att klara sig än man går till socialkansliet” säger en socialsekreterare i en landsbygdskommun. Vilket ju innebär att man inte utnyttjar den rätt som lagen ger en.

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.*

EUROSTAT, *European Household Survey*

FPA (2006) *Bostadsbidrag 2005*

FPA (2006) *FPA:s Statistiska årsbok 2005*

Helsingin Sanomat 27 augusti 2006 ('Vääryyskirja tehtiin tunteella')

Parpo, Antti & Moisio, Pasi (2006) 'Toimentulotuen saannin kesto ja dynamiikka Suomessa 1992-2003', *Yhteiskuntapolitiikka* 2/2006

Statistiska centralbyrån (SCB)(2006) *Inkomstfördelningsundersökningen 2004*

Socialstyrelsen (2001) *Social Rapport (Kapitlet Försörjning och fattigdom)*

STAKES (2005) *Utkomststöd 2004*

STAKES (2006) *Preliminär statistik över utkomststödet 2005* (<http://www.stakes.fi>).

STAKES (2006) *Utkomststöd 2005*

Statistikcentralen (2006) *Tulo- ja varallisuustilasto 2004. Inkomst- och förmögenhetsstatistik 2004*

Statistikcentralen (2006) *Kotitalouksien tulot ja tuloerot maakunnissa 1995-2004* (<http://www.stat.fi>).

Statistikcentralen (2006) *Kotitalouksien ekvivalentti käytettävissä oleva rahatulo keskimäärin maakunnittain vuosina 1995-2005* (<http://www.stat.fi/>)

Appendix 1: Korrelationsmatris

Tabell 19. Korrelationsmatris: Utkomststöd, bostadsbidrag och skattepliktiga inkomster, Ensamboende år 2004

		US_TOT	BOSTBIDR	NETTOINK	LONEIN	PENSIOIN	ARBLOSER	SKULSAM	SKULDKV1
US_TOT	Pearson Correlation	1							
	Sig. (2-tailed)								
	N	187							
BOSTBIDR	Pearson Correlation	,261(**)	1						
	Sig. (2-tailed)	0,000							
	N	187	187						
NETTOINK	Pearson Correlation	-,252(**)	-,298(**)	1					
	Sig. (2-tailed)	0,000	0,000						
	N	187	187	187					
LONEIN	Pearson Correlation	-,169(*)	-,160(*)	,765(**)	1				
	Sig. (2-tailed)	0,021	0,029	0,000					
	N	187	187	187	187				
PENSIOIN	Pearson Correlation	-,149(*)	-,273(**)	0,124	-,339(**)	1			
	Sig. (2-tailed)	0,042	0,000	0,090	0,000				
	N	187	187	187	187	187			
ARBLOSER	Pearson Correlation	0,141	,305(**)	-0,106	-,169(*)	-,302(**)	1		
	Sig. (2-tailed)	0,053	0,000	0,150	0,021	0,000			
	N	187	187	187	187	187	187		
SKULSAM	Pearson Correlation	-0,019	0,025	,162(*)	,256(**)	-,144(*)	0,037	1	
	Sig. (2-tailed)	0,798	0,737	0,027	0,000	0,049	0,615		
	N	187	187	187	187	187	187	187	
SKULDKV1	Pearson Correlation	0,121	,199(**)	-,228(**)	-0,080	-,146(*)	-0,027	,608(**)	1
	Sig. (2-tailed)	0,100	0,006	0,002	0,279	0,045	0,709	0,000	
	N	187	187	187	187	187	187	187	187

** . Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed). * . Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

US_TOT = Utkomststöd sammanlagt; BOSTBIDR = bostadsbidrag; NETTOINK = nettotkomster; LONEIN = Löneinkomst; PENSIOIN = pensionsinkomst; ARBLOSER = arbetslöshetsersättning; SKULSAM = skulder sammanlagt; SKULDKV1 = skuldqvot (Inkomst vid statsbeskattningen/skulder)