



Bilag 2: Fordele og ulemper ved eksisterende fattigdomsbegreber

Til Socialudvalget

12-04-2007

Sagsnr.
2007-14064

Dokumentnr.
2007-111401

Sagsbehandler
Rune Hagel Andersen

1. Fordele og ulemper ved eksisterende fattigdomsbegreber

Dette notat gennemgår fordele og ulemper ved forskellige definitioner af fattigdom. Ved identifikationen af begreber er der taget udgangspunkt i definitioner, som kan bruges eller som faktisk bruges i en europæisk eller nordamerikansk kontekst. Vi har dog afgrænset os fra definitioner som udelukkende omhandlende børnefattigdom. Ved identifikationen af fordele og ulemper er der udover selve definitionerne også taget stilling om begreberne er brugbare i en københavnsk kontekst.

Baggrunden for de identificerede fattigdomsbegreber, og for gennemgangen af fordele og ulemper, er et litteraturstudie, hvor relevante bøger, videnskabelige artikler, rapporter mv. på dansk, norsk, svensk, tysk og engelsk/amerikansk er blevet identificeret, læst og afgrænset i forhold til at kunne definere fattigdom. Litteraturstudiet er en del af den analyse Socialforvaltningen skal forelægge for Socialudvalget i december 2007.

Resultatet er tre overordnede måder hvorpå fattigdom kan defineres.

2. Om begrebet fattigdom

Litteraturstudiet har overordnet vist, at ordet fattigdom defineres meget forskelligt. Det er således ikke entydigt, hvad der menes, når en gruppe af personer karakteriseres som fattige. Samtidig findes der ikke én generel accepteret definition. Der er snarere tale om forskellige traditioner, som anskuer fattigdom på hver sin måde, og som derfor ser forskellige grupper som fattige. Der udover kompliceres billedet af, at traditionerne ofte har hver deres sprogbrug, om de samme forhold (For illustration se Bonke & Munk 2002, Det Økonomiske Råd 06, Hansen 89, Hansen 04, Hussain 03 og Larsen 04).

Diskussionen synes dog at bevæge sig indenfor den grundopfattelse, at fattigdom er det forhold, at en person, gruppe eller samfund kun har til det nødvendigste og dermed kun ejer lidt eller eventuelt kun ejer lidt i forhold til andre (Hansen 89:77). Hvad der konkret menes med det nødvendigste og at eje lidt, er der forskellige meninger om. I det følgende vil vi vil give et overblik over disse forskellige begreber om fattigdom.

Projektkontoret

Bernstorffsgade 15
1592 København V

Telefon
3317 3697

Telefax
3317 3640

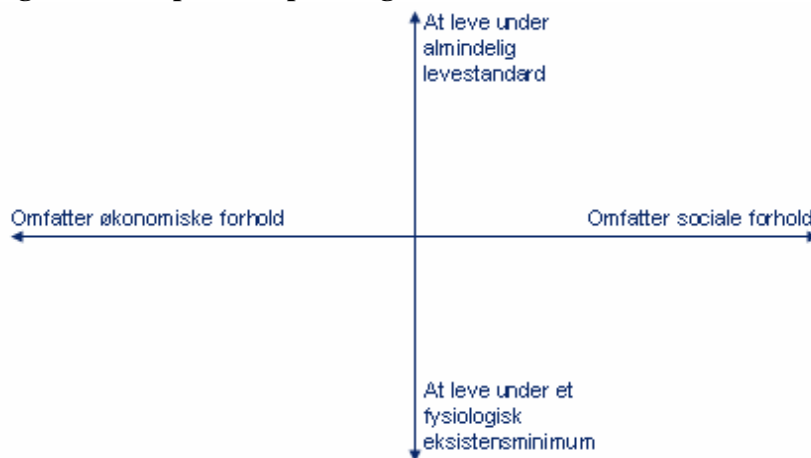
E-mail
MV85@sof.kk.dk

EAN nummer
5798009682772

www.kk.dk

Én måde at skabe overblik over de forskellige fattigdomsbegreber på er at betragte definitionerne i forhold til to dimensioner, som fremgår af *figur 2.1*.

Figur 2.1 Perspektiver på fattigdom



Kilde: Egen produktion

2.1 At leve under eksistensminimum eller under almindelig levestandard

Den vertikale dimension handler om, hvor "rundhåndet"/"snævert" man betragter fattigdom. Således kan fattigdom betragtes som det forhold at leve under et fysiologisk eksistensminimum eller som det forhold at leve under en almindelig levestandard. Med andre ord kan vi sondre mellem på den ene side et perspektiv, som ser fattigdom som sult og nød. Og på den anden side et perspektiv, som ser fattigdom som manglen på de goder, som det er almindeligt at have adgang til for eksempel at kunne tage på ferie og holde fødselsdage.

Der er forskellige konkrete bud, men langt fra enighed om, hvad de to tilstande faktisk indebærer. Begreberne placerer sig således i praksis på forskellig vis mellem disse to poler. Studier af fattigdom i Ulandene betoner for eksempel oftest det fysiologiske eksistensminimum, mens studier af fattigdom i Europa og Nordamerika oftest arbejder med en almindelig levestandard eller den mindst acceptable levestandard. Ved sidstnævnte skal forstås den levestandard, som er mindst acceptabel i et givent samfund. Det vil sige, at vi, ud fra et givent samfund, foretager en afgrænsning til de goder, som anses for minimalt nødvendige at være i besiddelse af eller have adgang til. Begrebet er således mindre omfattende, end de begreber, som betragter den almindelige levestandard.

2.2 Omfatter fattigdom økonomiske eller sociale forhold?

Den horisontale dimension inddeler forståelsen af fattigdom efter de forhold af økonomisk, materiel, ikke-materiel eller social art, som indgår i begrebet. Således relaterer en type af begreber sig til fattigdom som værende et spørgsmål om økonomiske ressourcer, som oftest indkomstens størrelse. Mens andre ser mere udvidet på fattigdomsbegrebet, og inkluderer alle materielle forhold. Andre igen inkluderer også ikke-materielle og sociale forhold i betragtningen for eksempel helbred, sociale relationer, uddannelse og ledighed.

2.3 Fattigdom, ulighed og social eksklusion

Diskussionerne om hvordan man definerer fattigdom har to gråzoner, hvor debatten begynder at ændre karakter. I disse to gråzoner kan problemstillingen komme til at handle mere om ulighed eller social eksklusion end fattigdom.

Således kommer ulighed ofte ind i billedet, når fattigdom anskues som et spørgsmål om at være blandt den andel af en befolkning, som har den mindste økonomi eller den mindste materielle velstand. Således kommer fattigdom ikke til at handle om hvilket økonomisk eller materielle niveau, en person skal være på, for ikke at være fattig. Fattigdom kommer til at handle om at have mindre end andre. Og her overses, at bare fordi en gruppe af personer har mindre velstand end andre, behøver de ikke leve på et niveau, der gør at de kan betegnes som fattige (Hansen 89: 87-93). Tendensen til denne fejlslutning ses ofte i de analyser, hvor fattigdom handler om materielle og økonomiske forhold.

Social eksklusion kommer ind i billedet, når fattigdom kommer til at handle om hvornår en person ikke er en del samfundet. Vi skal huske på, at man godt kan være fattig uden at være udelukket fra samfundet og omvendt. Social eksklusion kommer ofte ind i billedet, når fattigdom også omfatter sociale forhold, hvor ved perspektivet drejes væk den materielle eller økonomiske situation og over mod den faktiske adfærd i et samfund. For eksempel bliver ikke-materiel fattigdom hurtig til ”kulturel-fattigdom”, hvor analyserne handler om, hvem som er afskåret fra deltagelse i kulturelle begivenheder. Eller ikke-materiel fattigdom bliver til ”politisk-fattigdom”, hvor der ses på manglende deltagelse i eksempelvis valg handlinger og politiske partier (Larsen 04: 17, Hansen 89: 15-16, 81-84). Tendensen ses hvor fattigdom handler om ikke-materielle og sociale forhold.

Der er tale om gråzoner, da det er vanskeligt at afgøre, præcis hvornår man taler om henholdsvis fattigdom, ulighed og social eksklusion. Overgangene er således glidende. Det er dog vigtigt at holde sig for øje, når man er ved at bevæge sig væk fra det egentlige formål med at

definere fattigdom, nemlig at fastsætte et begreb for, hvornår en person, kan betegnes som fattig (Hansen 89: 15).

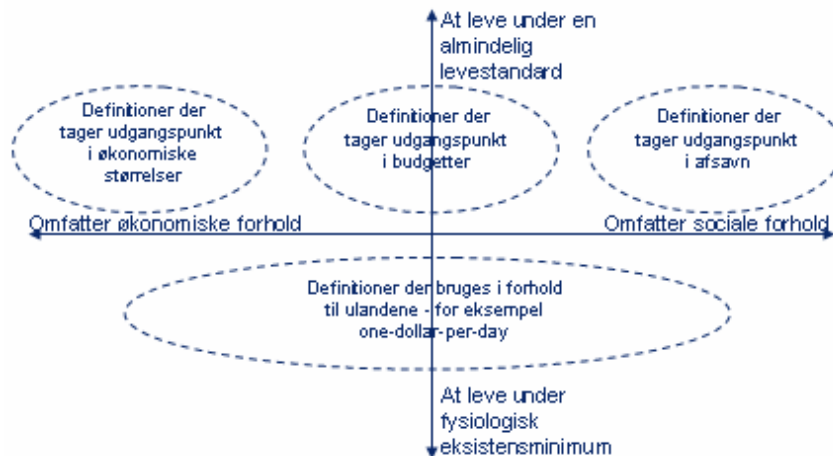
3. Tre typer af fattigdomsdefinitioner

Ser vi bort fra de definitioner af fattigdom, som tager udgangspunkt i begrebet om fysiologisk eksistensminimum, er det muligt overordnet set at inddеле begreberne i tre typer af definitioner:

1. de som tager udgangspunkt i en økonomisk størrelse (for eksempel indkomst),
2. de som tager udgangspunkt i en form for et budget (for hvad man skal have af penge til forskellige forbrugsgoder) og
3. de som tager udgangspunkt i afsavn (det vil sige, hvilke afsavn en person eller familie lider af økonomiske grunde) (Det Økonomiske Råd 06: 156-161, Hansen 89: 76-108, Larsen 04: 28-31).

Disse tre typer af definitioner kan indplaceres i forhold til hinanden som vist i *figur 3.1*.

Figur 3.1 Typer af fattigdomsdefinitioner



Kilde: Egen produktion.

Derudover findes der eksempler på definitioner, som er kombinationer på tværs af de tre typologier.

Når vi kan se bort fra begrebet om fysiologisk eksistensminimum hænger det sammen med, at der i litteraturen er bred enighed om, at begrebet har meget lille relevans i en dansk sammenhæng. Hvis det overhovedet har nogen relevans, da nød og sult stort set er ikke eksisterende i Danmark. Begrebet synes således bedre, at passe på beskrivelser af forhold i Ulandene, hvor der da også findes helt andre definitioner end i Europa og Nordamerika. For eksempel bruges "one-

dollar-per-day” ofte af internationale organisationer (Bonke & Munk 02: 11, Larsen 04: 28, Det Økonomiske Råd 06: 157)).

Med udgangspunkt i den eksisterende litteratur på området vil vi i det følgende gennemgå de væsentligste fordele og ulemper ved de tre typer af definitioner af fattigdom. Der er således ikke tale om egne vurderinger.

3.1 Økonomiske størrelser som definition på fattigdom

Ved gennemgangen af litteraturen om fattigdom er vi stødt på flere eksempler på definitioner af fattigdom, som tager udgangspunkt i forskellige økonomiske størrelser - for eksempel rådighedsbeløb, disponibel indkomst og bruttoindkomst, hvor af den hyppigst anvendte er den disponible indkomst. Denne bruges for eksempel af Det Økonomiske Råd, EU/EUROSTAT, OECD og Tyskland.

Af konkrete definitioner anvendes hyppigst et relativt mål på 50 eller 60 pct. af den midterste disponible indkomst, den såkaldte medianindkomst. Jævnfør Det Økonomiske Råd var 50 pct. af den Danske nationale medianindkomst i 2004 på 75.670 kr. for en enlig person (Det Økonomiske Råd 06: 167). Knap så ofte anvendes et absolut mål - en egentlig beløbsstørrelse. Et eksempel er Socialforskningsinstituttet, som for år 2000 anvender 250.000 kr. i årlig bruttoindkomst for husstanden og 2.500 kr. i rådighedsbeløb pr. voksen i husstanden samt 1.750 kr. pr barn (Larsen 2004: 36). De personer som har en indkomst under de angivne grænser defineres som fattige.

Fordele ved økonomiske størrelser som fattigdomsdefinitioner

En af fordelene ved brugen af økonomiske størrelser som definition på fattigdom er, at denne type relativt let muliggør sammenligning over tid (Larsen 04: 32). Det gælder i særdeleshed for medianindkomsten. Også internationale sammenligninger er lette at foretage, da mange andre lande og internationale organisationer gør brug af økonomiske størrelser som fattigdomsdefinition.

Specielt de udgaver af typen som bygger på en andel (en procentmæssig angivelse) er let sammenlignelige, da de ikke har problemer med at købekraften kan variere på tværs af landegrænser, hvilket er tilfældet med de udgaver, som bygger på en fast beløbsstørrelse (Det Økonomiske Råd 06: 168).

Det fremhæves også, at økonomiske størrelser hurtigere tilpasser sig det faktiske forbrug, end for eksempel definitioner, der tager udgangspunkt i et budget for en acceptabel levestandard (Det Økonomiske Råd 06: 165-166). Argumentet er, at tages der udgangspunkt i et budget, skal budgettet først opstilles og opgøres, hvilket kan være en meget stor og ressourcekrævende opgave. Derfor

bruger man i praksis ofte det samme budget over flere år, hvilket kan være en uheldig praksis, da de præmisser budgettet bygger på, kan have ændret sig. Et eksempel er mobiltelefoner og internet, som hurtigt er blevet alle mands eje og dermed hurtigt har ændret præmisserne for en acceptabel levestandard.

Ulemper ved brugen af økonomiske størrelser som fattigdomsdefinition

Kritikerne af brugen af økonomiske størrelser fremhæver, at et økonomisk beløb ikke siger noget om de faktiske afsavn en person eller en familie har. Størrelsen siger alene noget om udgangspunktet for et forbrug, og dermed hvilke potentielle muligheder for forbrug en person eller en familie har. Samtidig påpeges det at økonomiske størrelser overvurderer fattigdom, da der ikke tages hensyn til en eventuel naturalieøkonomi eller uformelle økonomi, som kan være i en familie, vennekreds eller anden form for socialt netværk for eksempel bedsteforældre som økonomisk hjælper en børnefamilie ved at købe gaver) (Larsen 04: 32).

De økonomiske størrelser har yderligere problemer med at håndtere stordriftsfordele i familier. Her anvendes ofte en såkaldt ækvivalensskala, der bruges til at vægte personerne i en familie, så for eksempel enlige og børnefamilier kan sammenlignes. Ækvivalensskalaerne kritiseres dog dels for at mangle videnskabelig fundering og dels for at mangle en fundering i de konkrete behov hos forskellige familietyper (Larsen 04: 33).

Også andre antagelser bag opgørelserne baseret på økonomiske størrelser synes at mangle fundering. I de fleste opgørelser opregnes antallet af fattige således i et bestemt år, mens andre opgørelser bruger et kriterium om, at en person skal have været under en given fattigdomsgrænse i et antal år før personen kan karakteriseres som fattige. Hyppigst brugt er tre år. Årsagerne til valget synes dog at mangle praktisk såvel som videnskabelig fundering.

Også valget af 50 pct. og 60 pct. af medianindkomsten som definitioner på fattigdom, kan kritiseres for at mangle videnskabelig og praktisk fundering (Hansen 89: 34-35, Larsen 04: 33).

I diskussionen om de økonomiske størrelser, rettes en særlig kritik mod brugen af medianindkomsten. Kritikken går blandt andet på, at medianindkomsten slet ikke siger noget om fattigdom, men alene siger noget om ulighed (Finansministeriet 04: 10, Hansen & Hansen 04: 30-31). Medianindkomsten er et udtryk for fordelingen af indkomst i et samfund, og dermed hvor mange som ligger under et givent relativt niveau. Det betyder, at bliver alle 10 gange så rige ændrer det intet ved fordelingen. Og når velstanden kan ændre sig, mens fordelingen af goder relativt set kan forblive den samme, mener kritikerne ikke at medianindkomsten kan bruges til at måle fattigdom (Hansen 89: 92).

I praksis bruges medianindkomst desuden ofte uden at tage hensyn til opsparing og anden formue (Finansministeriet 04: 20). Ligesom der ofte ikke tages stilling til, hvad det faktisk vil sige at være fattig. I praksis er medianindkomsten således mere en indikator frem for et egentligt mål for fattigdom (Hansen & Hansen 04: 29).

Opsummerende om traditionen med at bruge økonomiske størrelser som fattigdomsdefinition, kan det siges, at brugen er meget udbredt, men også bredt diskuteret. Således synes der at være stor uenighed om brugbarheden i anvendeligheden af metoden. Specielt medianindkomsten diskuteres, og kritiseres ligefrem for slet ikke at måle fattigdom, men alene at måle ulighed. I det følgende præsenteres en anden tilgang til definitionen af fattigdom, nemlig traditionen med at bruge budgetter.

3.2 Budgetter som definition på fattigdom

At bruge et budget som fattigdomsdefinition betyder, at der udpeges en række forbrugsgoder, som det antages, at en person eller familie skal have adgang til for ikke være fattig. Herefter bestemmes, hvad forbrugsgoderne koster. Tilsammen giver priserne et budget, der kan bruges som fattigdomsgrænse. Udgangspunktet for de opstillede budgetter kan i praksis divergere: Således tager nogle begrebet udgangspunkt i en almindelig levestandard, mens andre begrebet baserer sig på den mindst acceptable levestandard (Hansen & Hansen 04: 12-16).

Budgetter ligger til grund for den officielle amerikanske fattigdomsgrænse, ligesom de bruges i Norge og Sverige, ikke som en egentlige grænser, men som udgangspunkt for fastsættelse af størrelsen af forskellige former for økonomisk hjælp blandt andet kontanthjælp (Hansen & Hansen 04: 12-13).

Et eksempel på et budget, udarbejdet til forbrugerstyrelsen fremgår af *tabel 3.1*. Budgettet er ikke direkte udarbejdet til brug i en fattigdomsanalyse.

Tabel 3.1 Eksempel på et budget over et rimeligt forbrug. Udgifter pr. måned. 2001.

	Par, begge 30-49 år	Par, begge 30-49 år, barn 3-6 år
Mad- og drikkevarer	4.024	4.697
Beklædning	1.125	1.552
Sundhed og hygiejne	1.057	1.146
Spædbørnsudstyr	0	0
Leg og fritid	3.178	3.444
Transport	4.380	4.397
Dagligvarer	301	396
Varige forbrugsgoder	862	1.091
Daginstitution	0	1.212
I alt pr. måned	14.927	17.935

Kilde: Hansen 02: 10

Kritikken mod brugen af budgetter går blandt andet på, at det ikke er let at udvikle og vedligeholde modellen bag udregningen af et budget (Det Økonomiske Råd 06: 164-165, Hansen 89: 89). Trægheden ved udviklingen og vedligeholdelsen kan derfor medføre, at man bruger utidssvarende budgetter i sine opgørelser.

Samtidig rejser brugen af budgetter en diskussion af hvad, som skal indgå i budgettet, hvordan det skal indgå, og hvem som skal beslutte det. Det har således i praksis vist sig svært at blive enig om en fælles standard, hvilket har svækket brugbarheden af budgetterne. Som udgangspunkt for at løse denne uenighed, bruges eksperter eller borgerne selv til at fastsætte budgetterne (Hansen 89: 97-107). Andre igen fremhæver, at det er en politisk opgave (Hansen & Hansen 04: 31).

Samtidig påpeges det, at budgetter er beregninger over forskellige forestillede familietyper og dermed bygger på generaliseringer og antagelser (Hansen 89: 21). Konsekvensen er, at en række grupper eller personer vil kunne falde igennem eventuelle opgørelser og dermed uberettiget falde uden for kategorien af fattige, eksempelvis handicappede, ældre og andre med særlige udgifter, som kan være svære at standardisere. Budgetterne tager således ikke højde for, at disse gruppers situation automatisk ligger beslag på en række af deres økonomiske midler.

Kritikken fremhæver også problemer ved selve opgørelserne, når de alene foretages på baggrund af oplysninger om en persons samlede indkomst. I disse tilfælde tager analysen ikke højde for en persons faktiske økonomiske situation og evne til at administrere sin økonomi, for eksempel graden af naturalieøkonomi, uformel økonomi, graden af frynsegoder og sort økonomi. Det kan derfor være nødvendigt at supplere det generaliserede budget med en analyse af hvordan folk faktisk administrerer deres økonomi for eksempel ved at se på de afsavn, en person eller familie konkret har af økonomiske grunde (Hansen 89: 166-167).

Traditionen med at bruge budgetter er således præget af uenighed om, hvad der skal indgå i et budget og hvad udgangspunktet skal være. Samtidig rettes en kritik om at budgetter er beregninger over generaliserede familietyper. Analyser ud fra budgetterne afdækker således ikke folks faktisk dagligdag, og dermed hvilke afsavn en familie eller person faktisk lider på grund af deres økonomiske forhold. I det følgende præsenteres den tredje tradition, som netop går tættere på de faktiske afsavn.

3.3 Afsavn som definition på fattigdom

Ved afsavn forstås de goder og aktiviteter, for eksempel fjernsyn, varm mad, gå i biografen, give gaver med mere, som en person må fravælge på grund af knappe ressourcer. Litteraturanalysen har ikke afdækket nogen præcedens for niveauet for hvor mange afsavn en person eller familie skal lide, førend den kan karakteriseres som fattig (Larsen 04: 86-113, Hansen & Hansen 04: 36-46). I de tilfælde afsavn bruges til at analysere fattigdom, foretages der alene en beskrivelse af de afsavn befolkningen i gennemsnit har (ofte opdelt på indkomstintervaller), for eksempel *jf. tabel 3.2*.

Tabel 3.2 Enlige med forskellige samlede årsindkomster fordelt efter antal afsavnsområder. 2000.

	Antal afsavnsområder					I alt
	0	1	2	3	4	
Under 100.000 kr.	50 %	14 %	11 %	13 %	12 %	100 %
100-199.000 kr.	54 %	12 %	12 %	12 %	10 %	100 %
200-299.000 kr.	70 %	9 %	8 %	7 %	6 %	100 %
300-399.000 kr.	84 %	11 %	2 %	1 %	3 %	100 %
400.000 kr. +	88 %	6 %	5 %	-	1 %	100 %
Ved ikke	78 %	10 %	5 %	5 %	3 %	100 %
Alle	63 %	11 %	9 %	9 %	8 %	100 %

Kilde: Hansen & Hansen 02.

Fattigdomsdefinitioner som tager udgangspunkt i afsavn kritiseres på samme måde som budgetterne for at være vanskelige og omfattende at udarbejde. Argumentet er igen, at det kan give utidssvarende analyser.

Mere lavpraktisk påpeger kritikere, at det er vanskeligt overhovedet at gennemføre en analyse af afsavn. For eksempel er det svært at skelne mellem behov og ønsker, idet forskellige personer har forskellige behov - ældre kan for eksempel have et andet behov for medicin end unge. Samtidig kan der være andre forhold end økonomiske, som har gjort det umuligt at indfri et behov. Sygdom kan for eksempel have været årsagen til, at man har fravalgt at tage på ferie. Det kan også være at personlig smag er årsagen til at en given gode er blevet fravalgt (Hansen 89: 19, 21, 99, Hansen & Hansen 04: 36-37).

3.4. Tre traditioner, ingen generel accepteret tilgang

Sammenfattende kan vi således snakke om tre overordnede traditioner for definitionen af fattigdom. For det første de definitioner som tager udgangspunkt i økonomiske størrelser (oftest 50 pct. af medianindkomsten). For det andet de definitioner, som tager udgangspunkt i budgetter for forskellige familietyper. Og sidst definitioner, som tager udgangspunkt i de konkrete afsavn en person eller familie lider af økonomiske grunde. Traditionerne fungerer i dag side om side.

Traditionerne er dels konkurrerende dels supplerende, idet de både argumenterer mod hinanden og samtidig tilbyder forskellige perspektiver på problemstillingen. Yderligere er der ingen generel videnskabelig tilslutning til en bestemt tilgang. Det er således, med baggrund i den videnskabelige debat, ikke muligt at fremhæve et perspektiv frem for andre. I de senere år ses der da også hyppigere en brug af kombinationer af perspektiver frem for udvælgelsen af et enkelt (se for eksempel Bonke & Munk 02, Larsen 04, Hansen & Hansen 02).

Det synes dog umiddelbart klart, at de definitioner, som tager udgangspunkt i økonomiske størrelser fungerer som indikatorer, mens definitioner, som tager udgangspunkt i budgetter eller afsavn, mere konkret tager stilling til, hvad der skal til før en person eller en familie kan betragtes som fattig. Således indebærer fattigdomsdefinitioner, som bygger på afsavn, at der tages stilling til hvilke faktiske afsavn en person eller en familie skal lide, før denne kan karakteriseres som fattig. På samme måde indebærer brugen af budgetter, at der tages stilling til hvilke konkrete beløbsstørrelser en person eller en familie mindst skal have til for eksempel tøj og mad.

Det synes også klart, at fattigdomsdefinitioner som tager udgangspunkt i budgetter eller afsavn er mere kompliceret at udarbejde end definitioner, som tager udgangspunkt i økonomiske størrelser.

I det følgende vil vi præsentere en række konkrete eksempler på fattigdomsgrænser indenfor de tre overordnede typer af definitioner.

4. Faktiske grænser

Indenfor de tre traditioner for definition af fattigdom opstilles i det følgende seks mulige bud på fattigdomsgrænser for Københavns Kommune:

1. 50 pct. af den nationale medianindkomst
2. 60 pct. af den nationale medianindkomst

3. 50 pct. (eller 60 pct.) af den Københavnske medianindkomst
4. Budget omfattende en almindelig levestandard
5. Budget omfattende den mindst acceptable levestandard
6. Afsavn af mere end 60 pct. af de goder som mindst 80 pct. af befolkningen finder er en nødvendighed

Grænserne er alle baseret på faktiske eksempler, men er blevet udarbejdet, så de kan bruges i en Københavnsk kontekst.

Mulighed 1, 2 og 3 er fattigdomsgrænser, som tager udgangspunkt i økonomiske størrelser. Mulighed 4 og 5 tager udgangspunkt i budgetter, mens 6 tager udgangspunkt i afsavn.

De nævnte fattigdomsgrænser kan kombineres. Det gør man for eksempel i USA, hvor man opererer med to grænser: En for de næsten fattige og en for de fattige, hvilket vil kunne siges at svare til henholdsvis grænserne 4 og 5. I en analyse fra Socialforskningsinstituttet (Larsen 04) kombineres en økonomisk størrelse med en analyse af afsavn (hvilket kunne svare til en kombination af grænserne 1, 2 eller 3 med 6). Undersøgelsen er dog ikke direkte en undersøgelse af fattigdom, men en undersøgelse af social eksklusion. Et tredje eksempel er en rapport fra Socialforskningsinstituttet (Hansen 89), der argumenterer for at fattigdomsgrænser, som bygger på budgetter ikke kan stå alene, og at befolkningen skal spørges om deres faktiske situation (dette kunne tale for en kombination af enten 4 eller 5 med 6).

Mulighed 1: 50 pct. af den nationale medianindkomst

En mulig fattigdomsgrænse er 50 pct. af medianindkomsten beregnet¹ med udgangspunkt i hele Danmarks befolkning (den såkaldte nationale medianindkomst). Denne grænse bruges af OECD og Det Økonomiske Råd. En person karakteriseres således som fattig, hvis dennes disponible indkomst ligger under 50 pct. af den nationale medianindkomst i det pågældende år².

Personer under 19 år samt uddannelsessøgende sorteres fra.

Opgørelsen vil relativt let kunne foretages hvert år, da relevante data kan købes af Danmarks Statistik. Indkomstoplysningerne er dog

¹ Medianindkomsten er den midterste indkomst, når man rangordner alle efter deres disponible indkomst størrelse. Herefter tager man 50 pct. af denne som udtryk for en fattigdomsgrænse.

² Indkomsten vil desuden blive ækvivaleret således, at der justeres for familiernes størrelse. Her vil der blive taget udgangspunkt i Danmarks Statistisk C-familier, som er en standardinddeling af familier i familietyper. Ved ækvivaleringen vil der blive taget udgangspunkt i Danmarks Statistisk ækvivaleringsmetode (Danmarks Statistik beregner den disponible indkomst for hvert familiemedlem som "Familiens samlede disponible indkomst*100/((30+(70*antal voksne)+(50*antal børn)))").

omkring 2 år forsinket på grund af ligningsprocessen, og opgørelserne vil således altid være to år gamle.

Mulighed 2: 60 pct. af den nationale medianindkomst

Som mulighed 1, blot med en grænse på 60 pct. og med den tilføjelse at en person skal have ligget under grænsen i to ud af de tre forudgående år, for at kunne betegnes som fattig. Denne definition bruges af EU/EUROSTAT.

Mulighed 3: 50 pct. (eller 60 pct.) af den Københavnske medianindkomst

Som mulighed 1, blot afgrænset til den Københavnske befolkning og enten på 50 eller 60 pct. af medianindkomsten.

Mulighed 4: Budget omfattende en almindelig levestandard

Forbrugerstyrelsen har udarbejdet et standardbudget for danske husholdninger, det vil sige et budget, som dækker udgifter til at opretholde et rimeligt forbrug. Et forbrug som er almindeligt i forhold til aktiv deltagelse i samfundet, og som er bredt accepteret i samfundet. Budgettet er udarbejdet af en række eksperter, som inden for hver deres område, har valgt de varer og tjenester, som repræsenterer et rimeligt og almindeligt forbrug. Budgettet er blevet udarbejdet for en række forskellige familietyper, for at tage højde for familierne forskellige situationer for eksempel antallet af børn (Hansen & Hansen 04: 48-51). Eksempler på budgetter er at finde i *tabel 4.1*.

Tabel 4.1 Enlige husstande uden og med børn. Forbrug pr måned. 2001.

	Kvinde 18-29 år	Kvinde 30-49 år	Mand 30-49 år	Mand 50-64 år	Kvinde med 1 barn 3-6 år	Kvinde med 1 pige 11- 14 år
Mad- og drikkevarer	2.205	2.019	2.655	2.622	2.961	2.889
Beklædning	554	541	584	623	969	1.039
Sundhed og hygiejne	656	632	427	387	721	877
Leg og fritid	2.385	2.272	2.274	2.195	2.676	3.039
Transport	590	590	590	590	606	757
Dagligvarer	298	298	298	298	285	285
Varige forbrugsgoder	720	720	720	720	888	888
Daginstitution	0	0	0	0	1.212	0
I alt pr. måned	7.408	7.072	7.548	7.435	10.318	9.817

Kilde: Hansen & Hansen 04: 50

Forbrugerstyrelsen har selv påpeget, at deres budget ikke kan bruges som grundlag for en fattigdomsgrænse, da der er tale om en

almindelig acceptabel levestandard og ikke en mindst acceptabel levestandard (Finansministeriet 04: 17).

Budgettet er udarbejdet i 2001, og det vurderes derfor ikke at være fuldstændig tidssvarende. Desuden er en række udgifter ikke omfattet f.eks. udgifter til bolig, varme, el, vand, gas, forsikringer, ejendomsskatter, lån, afdrag, renter, fagforening, A-kasse.

Budgettet er yderligere udarbejdet for hele den danske befolkning, og ikke kun den Københavnske befolkning, hvilket kan være problematisk, da der kan være forskelle på at leve i København og i resten af landet (for eksempel er boligpriserne forskellige, ligesom man i Københavns Kommune har gode muligheder for at benytte offentlige transportmuligheder eller cykle). Det vurderes derfor, at der er behov for et budget tilpasset levevilkårene i Københavns Kommune.

Når budgettet er udarbejdet skal det sammenholdes med oplysninger om personer og familiers indkomster, før det kan opgøres hvem som har en indkomst, som ligger under henholdsvis over grænsen. Disse oplysninger kan købes fra Danmarks Statistik, men er dog to år forsinket på grund af ligningsprocessen. Udarbejdes et budget for år 2008, kan det således tidligst anvendes i 2010. Det er dog muligt at foretage statistiske beregninger, således at foreløbige opgørelser er mulige. Dette kan for eksempel ske ved at justere budgettet med pris- og lønudviklingen.

Mulighed 5: Budget omfattende den mindst acceptable levestandard

Som mulighed 4, men hvor budgettet ikke omfatter et rimeligt acceptabelt levestandard, men omfatter den mindst acceptable levestandard, det vil sige, at der yderligere skal foretages en vurdering af hvad der kan undlades, hvor der kan spares, og hvor der kan bruges billigere alternativer.

Et eksempel på et sådant budget er udarbejdet af Center for Alternativ Samfundsanalyse. Det kaldes et discountbudget og er delvis gengivet i *tabel 4.2*.

Tabel 4.2 Enlige husstande uden og med børn. Discountpriser. Forbrug pr måned. 2001.

	Kvinde 18-29 år	Kvinde 30-49 år	Mand 30-49 år	Mand 50-64 år	Kvinde med 1 barn 3-6 år	Kvinde med 1 pige 11- 14 år
Mad- og drikkevarer	1.689	1.546	2.034	2.009	2.272	2.208
Beklædning	377	351	387	388	625	679
Sundhed og hygiejne	542	531	362	341	606	704
Leg og fritid	2.385	2.272	2.274	2.195	2.676	3.082
Transport	590	590	590	590	606	757
Dagligvarer	274	274	274	274	245	245
Varige forbrugsgoder	631	631	631	631	791	791
Daginstitution	0	0	0	0	1.212	0
I alt pr. måned	6.488	6.195	6.552	6.428	9.033	8.466

Kilde: Hansen 02: 19

Men som ved budgettet i mulighed 4, er det utidssvarende og ikke tilpasset Københavnske forhold, hvorfor der skal udvikles eller estimeres et nyt.

Mulighed 6: Afsavn af mere end 60 pct. af de goder som 80 pct. af befolkningen finder er en nødvendighed

En grænse baseret på afsavn kræver først og fremmest en opgørelse over hvilke afsavn, som anses som en nødvendighed. Et eksempel på en sådan opgørelse ses i *tabel 4.3*.

Tabel 4.3 Hvad befolkningen i Danmark opfatter som nødvendigheder, det vil sige ting som alle voksne eller husstande burde have råd til og ikke skal undvære. 1983.

	Andel der mener, at nedenstående er en nødvendighed
Varme til at opvarme opholdsrummene i hjemmet	97
Eget indendørs toilet	94
En bolig uden fugt	90
Eget bad/brusemulighed	89
En varm vinterfrakke	89
Mad til børnene tre gange om dagen	91
To par sko til vinterbrug	64
Et værelse til hvert af børnene over 10 år	66
Køleskab	94
En middag hjemme med god mad en gang om ugen	50
Kød eller fisk når man har lyst til det	69
En uges ferie uden for hjemmet når man har lyst til det	47
Udstyr og ting til børnenes fritidsaktiviteter	67
Fjernsyn	55
Telefon	71
Gæster til spisning en gang om måneden (ikke sammenskuds)	26
En bil	35

Kilde: Hansen 89: 104

Når en sådan opgørelse er foretaget kan man vælge de goder ud, som over en bestemt procentdel af befolkningen finder nødvendig for eksempel 80 procent. Herefter kan man spørge ind til, om godet er undladt af økonomiske grunde som gjort i Norge i 1984 *jf. tabel 4.4.*

Tabel 4.4 Afsavn i den Norske befolkning. 1984.

Har i løbet af det sidste år på grund af dårlig økonomi ofte undladt at:	Pct.
Spise varm middag	3
Købe tøj man trænger til	13
Betale regninger, husleje mv. til tiden	4
Gå i biografen	10
Gå i teater, til koncert, opera, ballet	12
Invitere gæster hjem	4
Besøge venner eller slægtninge i andre kommuner	8
Give gaver til fødselsdage eller andre anledninger, hvor man gerne ville have givet gaver	5
Rejse bort i ferien	13
Abonnere på en avis	7

Kilde: Hansen 89: 102

Det er herefter muligt at identificere de personer, som har afsavn på for eksempel 60 procent eller flere af goderne og karakterisere dem som fattige.

Der findes nyere eksempler på afsavnsanalyser end de her viste (se for eksempel Hansen & Hansen 04: 36-46, Larsen 04: 86-113, hvor de materielle afsavn indgår som en del af en analyse af social eksklusion). De er dog ikke særlig omfattende. Samtidig er der behov for at vurdere, om der findes særlige forhold for den Københavnske befolkning, som skal medtages i en analyse. Det er derfor vurderingen, at der er behov for at udvikle et nyt koncept over de afsavn, som skal indgå i opgørelsen.

5. Administrative grænser

Der findes også en række administrative og dermed implicite fattigdomsgrænser.

Gæld til det offentlige

I bekendtgørelsen om inddrivelse af gæld til det offentlige findes regler, som kan opfattes som en implicit fattigdomsgrænse. I bekendtgørelsen er der således fastsat nærmere regler for hvor stort det afdraget ved indbetaling af gæld til offentlige må være, således at personen eller familien har et rimeligt rådighedsbeløb. Der står således i § 5 stk. 3:

”Når afdragsordningen er fastsat efter stk. 1, anses skyldneren normalt for at have overladt et rimeligt rådighedsbeløb til sig og sin familie.”

Det er Skat, under Skatteministeriet, som står for inddrivelsen af gæld til det offentlige.

Størrelsen på det årlige afdrag beregnes med udgangspunkt i *tabel 5.1*.

Tabel 5.1 Tabel til fastsættelse af beløb til afdragsordninger

Ikke forsørgerligt overfor børn		Forsørgerligt overfor børn	
<i>Procent</i>	<i>Nettoindkomstinterval per år</i>		<i>Procent</i>
5	85.000	105.999	0
6	106.000	111.999	4
7	112.000	117.999	4
8	118.000	123.999	4
9	124.000	129.999	4
10	130.000	135.999	5
11	136.000	141.999	6
12	142.000	147.999	7
13	148.000	153.999	8
14	154.000	159.999	9
15	160.000	165.999	10
16	166.000	171.999	11
17	172.000	177.999	12
18	178.000	183.999	13
19	184.000	189.999	14
20	190.000	195.999	15
21	196.000	201.999	16
22	202.000	207.999	17
23	208.000	213.999	18
24	214.000	219.999	19
25	220.000	225.999	20
26	226.000	231.999	21
27	232.000	237.999	22
28	238.000	243.999	23
29	244.000	249.999	24
30	250.000	255.999	25
30	256.000	261.999	26
30	262.000	267.999	28
30	268.000	273.999	29
30	274.000	+	30

Note: Den årlige nettoindkomst opgøres som den årlige bruttoindkomst inklusiv positivkapitalindkomst, fratrukket arbejdsmarkedsbidrag, visse pensionsindbetalinger, SP-bidrag, ATP og skat.

Kilde: Retsinformation

Som det fremgår af tabellen stiger den andel, som afdraget må udgøre af med størrelsen af nettoindkomsten. Dette medfører dog ikke, at rådighedsbeløbet er det samme for alle indkomststørrelser. Faktisk stiger rådighedsbeløbet med størrelsen af indkomsten. Det mindste rådighedsbeløb er på cirka 80.000 kr. om året for en person uden forsørgerligt overfor børn. Ved forsørgerligt er det mindste rådighedsbeløb på godt 105.000 kr. om året.

Vejledende rådighedsbeløb ved økonomiske vurderinger

Et andet forhold, som kan betragtes som en implicit fattigdomsgrænse findes i den række af sager, hvor der skal foretages en økonomisk vurdering, førend det kan afgøres, om en person skal støttes helt eller

delvist. I disse sager beregnes et såkaldt rådighedsbeløb ved at en persons faste udgifter trækkes fra dennes indtægter. Er rådighedsbeløbet under en vis størrelse, kan der gives hel eller delvis økonomisk støtte idet vurderingen også skal tage hensyn til individuelle forhold. Eksempler på sådanne vejledende rådighedsbeløb for Socialforvaltningen fremgår af *tabel 5.2*.

Tabel 5.2 Vejledende rådighedsbeløb for 2007

	Enlige	Gifte/Samlevende
Ved ansøgninger om enkelttydelser og sygebehandling efter Aktivlovens kapitel 10 og Integrationslovens §§ 35 – 39. Gælder bl.a. for nye førtidspensionister (efter 1. januar 2003).	3.265 kr.	2.591 kr.
Ved ansøgninger om personligt tillæg til gamle førtidspensionister efter Førtidspensionslovens § 17 (før 1. januar 2003).	4.650 kr.	7.650 kr.

Kilde: Socialforvaltningen

Litteratur

- Bonke, Jens & Munk, Martin D. 2002 (Socialforskningsinstituttet), ”Fordeling af velfærd i Danmark”.
- Det Økonomiske Råd 2006, ”Dansk Økonomi efterår 2006”.
- Finansministeriet 2004, ”Lavindkomstgruppen – mobilitet og sammensætning”.
- Hansen, Erik Jørgen 1989 (Socialforskningsinstituttet), ”Fattigdom”.
- Hansen, Finn Kenneth 2002 (Center for Alternativ Samfundsanalyse), ”Hvad koster det at leve?”.
- Hansen, Finn Kenneth & Hansen, Henning 2004 (Center for Alternativ Samfundsanalyse), ”At eksistere eller leve”.
- Hussain, Mohammad Azhar 2003 (Socialforskningsinstituttet), ”Børnefattigdom i danske kommuner 1984-2001.
- Larsen, Jørgen Elm 2004 (Socialforskningsinstituttet), ”Fattigdom og social eksklusion”.