

Bostøtte: Samspill, fordeling og incitament

Viggo Nordvik
NOVA

Oslo, 15. januar 2012

Forord

Prosjektet Bostøtten: Samspill med velferdspolitikken er finansiert av Husbanken. Vi rapporterer det i form av fem notater. Prosjektet er gjennomført innen relativt stramme tidsrammer og vi håper at notatene ikke bærer for mye preg av dette. Viggo Nordvik har vært prosjektleder og hatt hovedansvaret for skrivingen av notatene, bortsett fra Notatet om Bostøtte og sosialhjelp som er skrevet av Forsker II Mi Ah Schøyen. De notatene som prosjektleder har ført i pennen er grundig kvalitetssikret av kollega Forsker II Charlotte Koren.

Husbankens kontaktpersoner har vært Rune Flessen og Svein Hammer, Steinar Østerby har tilrettelagt data. Takk for diskusjoner og støtte i arbeidet til alle – og til Per Áhrén også Husbanken for diskusjoner om bostøtte og forskning på bostøtten både underveis i arbeidet med dette prosjektet og ved svært mange anledninger tidligere.

Viggo Nordvik
Prosjektleder

Sammendrag

Den overordnede problemstillingen i dette prosjektet er hvordan bostøtten virker i et samspill med andre komponenter i velferdssystemet. Sagt på en annen måte, hvordan virker bostøtten som en del av det samlede velferdssystemet. De andre komponentene vi fokuserer på er først og fremst trygde- og skattesystemet og sosialhjelpen. I tillegg til samspillet setter er bostøttens evne til å påvirke inntektsfordelingen og husholdenes valg av bolig på de intenderte måtene. Prosjektets rapportering består i fem notater:

Det første er en avgrenset intervjustudie av sosialhjelp og bostøtte. Denne er gjennomført av Forsker II Mi Ah Schøyen. Bostøttens virkning på inntektsfordelingen behandles i to notater. Et av dem tar for seg alderspensjonister som regnes å være utenfor arbeidsstyrken, og et av notatene undersøker inntektsfordelingene for hushold som har en potensiell, mulig eller faktisk tilknytning til arbeidslivet. Videre tar et notat for seg samlede margineffekter og varigheten av mottakers karriere innen bostøttesystemet. Det siste notatet ser marginalpris på boligkonsum, boutgiftstakene og faktisk flytteaktivitet i sammenheng. Disse notatene er skrevet av Viggo Nordvik og kvalitetssikret og bearbeidet av Forsker II Charlotte Koren. Analyser av data fra bostøtteregisteret har vært en kjerne i arbeidet vårt.

Våre informanter var tydelige på at folk må søke bostøtte for å få sosialhjelp. Videre er sosialhjelpen en siste-utvei-støtte. Bostøtte gir derfor en krone-for-krone avkortning i sosialhjelpen. Flere av dem vi intervjuet hadde sterke meninger om hvordan arbeidet med bostøtte og økonomisk sosialhjelp burde organiseres i forhold til hverandre – spørsmål om organisering oppleves helt klart som relevant. En ekspertgruppe oppnevnt for å vurdere arbeids- og ansvarsdeling i NAV anbefalte at NAV skulle konsentrere seg om de oppgaver som ligger nært opp til arbeidslinja og ikke trekke inn f. eks. Husbankens virkemidler. Dette er motsatt av vurderingene til våre informanter. Vurderingene i kommunene var at de aller fleste som er i kontakt med sosialkontor NAV og som har rett til bostøtte blir hjulpet (eller til og med presset) til å søke bostøtte. Minstepensjonister uten annen kontakt med 'hjelpemapparatet' ble framhevet som en gruppe som kanskje har rett til, men ikke søker bostøtte.

I de to fordelingsstudiene beregner vi Gini-koeffisienter (GK) for ulike grupper av bostøttemottakere og viser hvordan disse påvirkes av boutgifter og bostøtte. Jo høyere Ginien er jo

mer ulikhet er det i en fordeling. Videre viser vi hvordan fattigdomsgapene påvirkes av bostøtten. En først observasjon er at bostøtte for alderspensjonister i realiteten er en ordning som treffer nesten bare enslige pensjonister.

Bostøtten virker i ganske sterk grad utjevner innen gruppen av alderspensjonister med lave pensjoner. Tenker vi sekvensielt ser vi inntekten før skatt har en GK på 6,8 prosent, skatten reduserer GK videre ned til 5,1 prosent og bostøtte ned til 4,4 prosent. Videre kanaliserer ordningen over en halv milliard kroner inn i fattigdomsgapet for denne gruppen. 72 prosent av fattigdomsgapet (i forhold til en fattigdomsgrense på 60 prosent) for alderspensjonister med bostøtte elimineres av bostøtten. Bostøtten gir altså et viktig bidrag i den allmenne fordelingspolitikken. Det er et viktig poeng at bostøtten til alderspensjonister kan utformes uten tanke på disincentiver i arbeidsmarkedet.

Boutgiftene er skjevfordelt og de gir et bidrag til ulikheten. Vi merker oss også at boutgiftsandel for alderspensjonister med bostøtte faktisk er fallende i inntekt. Dette gir en større ulikhet i inntekt etter skatt og boutgift enn i inntekt etter skatt. GK etter skatt og boutgift er faktisk så høy som 14,2 prosent. Når bostøtten trekkes inn reduseres Gini-koeffisienten til 7,8 prosent.

Ulikhetene målt ved GK er høyere blant de gruppene som ikke er helt utenfor arbeidsstyrken, Enslige forsørgere, andre barnefamilier, Øvrige støtteberettigede og Andre pensjonister. Dette er ikke overraskende da både yrkesaktivitet og sammensetning av inntektskilder er svært heterogen i disse gruppene av bostøttemottakere, f. eks har en del av dem sosialhjelp som en viktig inntektskilde, størrelsen på sosialhjelp er ikke registrert i bostøttereisteret.

For enslige forsørgere er GK etter skatt og før bostøtte 24,4 prosent, mens bostøtten presser den ned til 18,4 prosent. Når gruppen andre barnefamilier betraktes ser vi at de tilsvarende verdiene på GK er 34,1 og 22,5 prosent. I begge disse to gruppene ser vi også at bostøtteutbetalingene gir en betydelig reduksjon i fattigdomsgapene. Vi vet imidlertid for lite om bostøttens fordelingsmessige potens i forhold til barnefamilier i sin allmennhet – inkludert dem som ikke får bostøtte. For å studere dette trenger man (register)data om dem som ikke har bostøtte også.

I likhet med alderspensjonistene finner vi altså at bostøtten reduserer ulikheten internt i gruppen av bostøttemottakere. Det er videre viktig å legge vekt på at bostøtten også kanaliserer økonomiske ressurser til noen av de mest inntektssvake gruppene i samfunnet.

Bostøtten dekker 70 prosent av differansen mellom boutgift (begrenset av et tak) og en egenandel. Egenandelen er stigende i inntekt, når inntekten når en viss grense er den også progressivt stigende i inntekten. Økningen i egenandelen og den tilhørende reduksjonen bostøtten kan tolkes som en implisitt skatt. For hushold som potensielt kan gå over til (eller øke sin) yrkesaktivitet kan denne implisitte skatten sammen med den direkte inntektsskatten redusere incentivene til økt arbeidstilbud.

Vi gjennomfører en mikrobasert simulering av skatte- og bostøttesystemet for å måle den faktiske samlede 'marginale skattesatsen' det enkelte hushold med bostøtte er stilt overfor. Vi beregner dette over ulike størrelser på økningene. Her presenterer vi noen enkle resultater for en inntektsøkning på 50.000 kroner. Dette gjør vi for de gruppene av bostøttemottakere hvor økt yrkesaktivitet er mest aktuell. I gjennomsnitt står denne gruppen overfor en marginaleffekt på 38,7 prosent. Ti prosent av dem har en marginaleffekt på mer enn 75 prosent.

Vi finner klare forskjeller i flytteatferden mellom hushold over og under boutgiftstakene. Vår hypotese er at dette har sammenheng med at prisene på økning av boutgiftene er 0,3 (for noen 0,2) under taket og én over taket. I de intervallene hvor bostøtten presser ned marginalprisen på bolig økes boutgiftene når hushold flytter, og de økes i betydelig grad. I de intervallene hvor den marginale prisen ikke påvirkes er endringene mer usystematisk fordelt. Dette er en klar indikasjon på at bostøtte faktisk stimulerer deler av mottakerne til å velge bedre boligkvaliteter enn det de ellers ville ha hatt. Det er ikke sikkert at bostøtten oppleves som transparent av alle (potensielle) mottakerne. Resultatene her viser uansett at strukturen blir forstått i tilstrekkelig grad til at den påvirker boligvalgene til mottakerne. Videre tyder resultatene våre på at takene for godkjente boutgifter spiller en viktig rolle for å oppnå de ønskede atferdsendringene bostøtten er ment å ha. De asymmetriske endringene over og under takene viser dette. I arbeidet med utvikling av bostøtten mener vi at en bør sette fokus på rollen til boutgiftstakene.