

82 | PROSJEKT RAPPORT



BYGGFORSK

Norges byggforskningsinstitutt

Per Åhrén og Dagfinn Ås

Minstepensjonister og botilskudd



Norges byggforskningsinstitutt 1991

Prosjektrapport 82

Per Åhrén og Dagfinn Ås

Minstepensjonister og botilskudd

Del 1. Boforhold og boutgifter

Del 2. Botilskudd og bostøtte

- 3 alternativer

Prosjektrapport 82
Per Åhrén og Dagfinn Ås
Minstepensjonister og botilskudd

ISBN: 82-536-0364-9

© Norges byggforskningsinstitutt
Forskningsveien 3 b, Postboks 123 Blindern
0314 Oslo 3
Telefon: (02) 96 55 00
Telefax: (02) 69 94 38

INNHOOLD

FORORD side 5

DEL 1.

Innledning side 7

Hvem er minstepensjonistene ? side 10

Pensjonistenes husholdninger
og boliger side 16

Minstepensjonistenes
bougifter side 20

Minstepensjonistenes
inntektsforhold side 23

Botilskott til
minstepensjonistene side 25

DEL 2.

Analysens opplægning side 29

Jämförelse av regelverken för
botilskudd och bostötteordningarna side 32

Bostadsbidrag till pensionärer
i de nordiska länderna side 35

Utredning av tre alternativ för
ändring av botilskuddsordningen side 40

VEDLEGG A.

Datagrunnlag og
representativitet side 29

TABELLER OG DIAGRAMMER

	side
Fig.1. ANTALL MINSTEPENSJONISTER OG ANDRE PENSONISTER	8
Fig.2. FORDELINGER AV KJØNN- OG ALDER FOR MINSTEPENSJONISTER OG ANDRE	10
Fig.3. MINSTEPENSJONISTENES BOSTED	12
Fig.4. MINSTEPENSJONISTENES UTDANNING	12
Fig.5. FAMILIEFORHOLD FOR MINSTEPENSJONISTER, ANDRE PENSJONISTER OG PERSONER MELLOM 50 OG 66 ÅR.	15
Fig.6. MINSTEPENSJONISTENE OG ANDRES BOSTEDER	17
Fig.7. BOLIGENES ALDER OG STANDARD	18
Fig.8. MINSTEPENSJONISTENE OG ANDRES DISPOSISJONSFORHOLD TIL BOLIGEN	19
Fig.9. MINSTEPENSJONISTENE OG ANDRES ÅRLIGE BOUTGIFTER	20
Fig.10. MINSTEPENSJONISTENE OG ANDRES ÅRLIGE BOUTGIFTER	21
Fig.11. BOUTGIFTSBELASTNINGEN FOR MINSTEPENSJONISTER OG ANDRE	22
TABELL 1. FAMILIEFORHOLD FOR MINSTEPENSJONISTER, ANDRE PENSJONISTER OG PERSONER MELLOM 50 OG 66 ÅR	14
TABELL 2. GJENNOMSNITTLIGE ÅRLIGE BOUTGIFTER I KRONER	21
TABELL 3. GJENNOMSNITT I KRONER FOR BRUTTO INNTEKTER, SKATT, BOUTGIFTER OG STANDARD FORBRUKSUTGIFT	24
TABELL 4. ANTALL POTENSIELLE SØKERE FOR BOTILSKOTT ETTER FAMILIESTUASJON	26
TABELL 5. UTSKILLING AV SØKNADSBERETTIGEDE MINSTEPENSJONISTER	27
TABELL 6. TILSKOTTBERETTIGEDE MINSTEPENSJONISTER	27

FORORD

En bevilgning til kommunene for viderefordeling blant pensjonister for reduksjon av deres bostgifter ble vedtatt av Stortinget i 1977. Dette var et ledd i inntektsoppgjøret det året. Ordningen ble sett på som midlertidig. Midlene skulle fordeles av kommunenes sosialkontorer etter en behovsprøving av de enkelte støttemottagerne. (1)

Spørsmålet om denne ordningen skulle slås sammen med Husbankens bostøtteordning har vært opp til diskusjon i flere sammenhenger, senest i Stortingsmelding nr.34, (1988-89) Boligpolitikk for 90-årene. I forbindelse med behandlingen av denne meldingen bad Stortinget om at det skulle gjennomføres en videre utredning med sikte på en slik sammenslåing. Senere har Stortinget også bedt Sosialdepartementet om å gjennomføre videre utredninger. (2)

Norges byggforskningsinstitutt har tidligere gjennomført en undersøkelse av kommunenes praksis når det gjelder administrering av botilskuddsordningen for minstepensjonistene. (3)

Med dette som bakgrunn fikk Norges byggforskningsinstitutt i januar 1990 et oppdrag av Sosialdepartementet for å lage en utredning av to forhold. For det første skulle vi med utgangspunkt i boforholdsundersøkelsen fra 1988 kartlegge minstepensjonistenes økonomi, boforhold og annet som ville være relevant for pågående vurderinger av botilskottsordningen. For det andre ble vi bedt om å sammenligne lignede støtte til pensjonister i de andre nordiske landene, samt vurdere konsekvensen av å endre administreringen av ordningen. Tre alternative samordningsformer ble bedt vurdert.

Vi har delt rapporteringen i to ettersom oppdraget også faller i to deler. Del 1. omfatter analysen av data fra Boforholdsundersøkelsen 1988 med kartleggingen av minstepensjonistenes boforhold. Denne delen har Dagfinn Ås hatt ansvaret for. Del 2. omfatter oppdragets øvrige oppgaver, som sammenligningen av de nordiske land samt vurderingen av de tre alternative endringsforslagene. Denne delen har Per Åhren hatt ansvaret for.

- 1) St.prop.nr.166. Om det kombinerte inntektsoppgjøret 1977. s.27.
- 2) Jfr. bl.a. Innst.S.nr.239 og 249 (1988-89).
- 3) Dagfinn Ås, Bostøtte for pensjonister - En undersøkelse av et boligøkonomisk tiltak, Prosjektrapport nr.32, NBI, Oslo 1988

INNLEDNING

Det er ikke alltid slik at det som debatteres sterkest og som får de største oppslag i media er de viktigste samfunnsproblemene. Når det gjelder debatten om pensjonistene og de eldres situasjon derimot, vil mange si at det var på tide at disse problemene ble gitt skikkelig oppmerksomhet. Det tør være riktig at de eldre og deres problemsituasjon ikke tidligere har fått den oppmerksomhet som spørsmålene fortjener.

De mest ivrige og høyrøstede debatter er imidlertid ikke alltid fundert på de beste objektive data. Det er forresten ikke noen fullstendig mangel på dette når det gjelder de eldre. Men, dette er et felt som stadig er i utvikling, ikke minst rent demografisk. Feltet må derfor kontinuerlig overvåkes med konkrete studier og utredninger. Denne rapporten er en del av denne virksomheten.

Grunnlagsopplysninger om pensjonister og trygdede personer kommer kontinuerlig fra Rikstrygdeverket. Folketrygdsystemet gjør at vi til enhver tid har tall for antall pensjon- og trygdemottagere og tall for de utbetalte beløp. Om de eldres livssituasjon utover hva de mottar i trygd fra det offentlige vet vi mindre. Her er det visse mangler i informasjonstilgangen. Vi vet nøyaktig hvor mange som mottar de laveste trygdebeløpene, altså minstepensjonene. Men, hvor mange som ikke har inntekter utover dette og som derfor reelt kan kalles minstepensjonister har hittil vært ukjent.

Det er her boforholdsundersøkelsene kommer inn som viktige informasjonskilder. Foruten å være landsomfattende om bo- og levekår for norske husholdninger har disse datasettene blitt utviklet og tilført ekstras informasjon. Blant annet har vi tilført opplysninger om økonomiske forhold fra Statistisk sentralbyrå. I disse undersøkelsene finnes et vell av opplysninger om boforhold i almindelighet og om økonomiske spørsmål i særdeleshet.

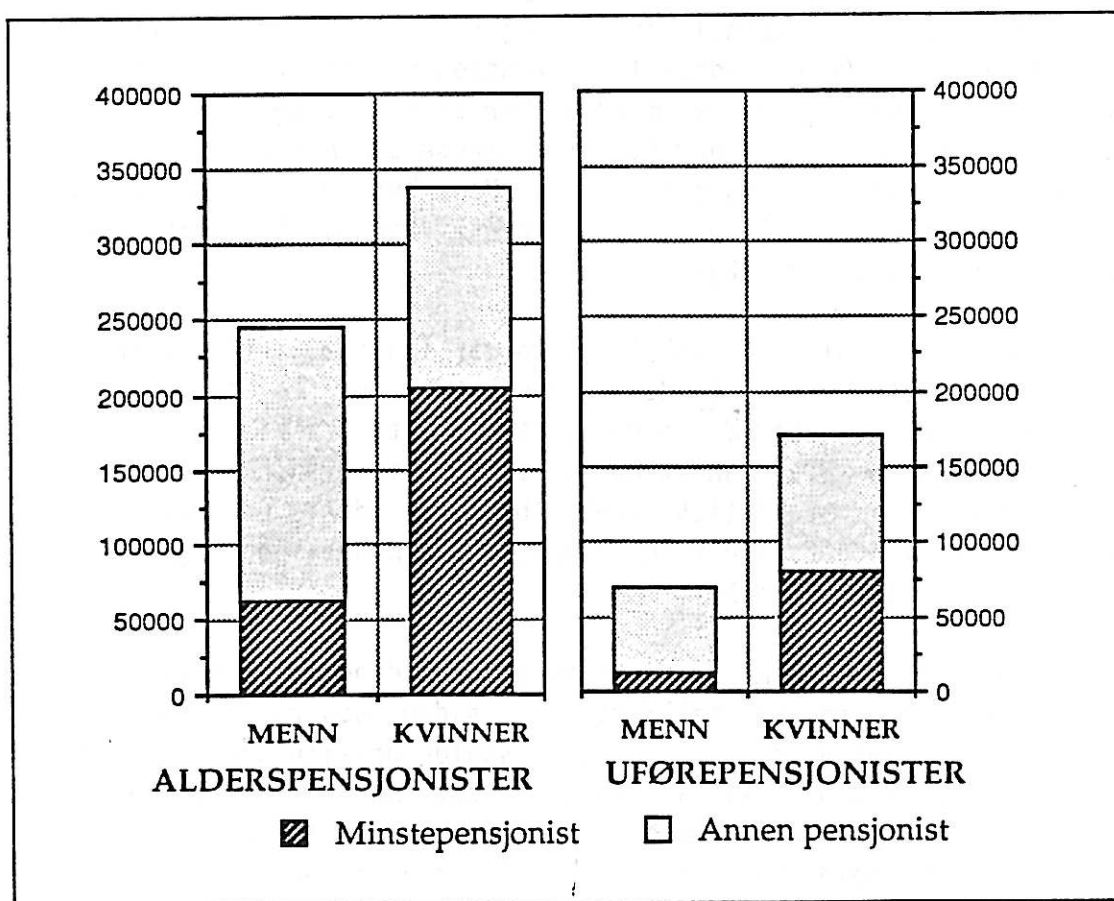
Denne rapporten sikter mot å beskrive boforholdene for minstepensjonistene. Denne gruppen skal tallfestes og siden beskrives som personer. Dernest skal vi ta for oss den husholdningssituasjon som disse personene befinner seg i. Vi skal beskrive spørsmål om boligstandard og spesielt boutgiftene. I et eget kapittel tilslutt skal vi studere de personer og husholdninger blant minstepensjonistene som har så store boutgifter at de er berettiget til spesiell offentlig bostøtte.

I boforholdsundersøkelsen 1988 spør vi relativt inngående om arbeid, yrke og beskjeftigelse for alle personene i husholdningene som ble intervjuet. Vi spør også om alle personenes inntekter og hva som er inntektskildene. "Pensjon og/eller trygd" er en svarkategori for dette.

Med bruk av et sett vekttall kan vi i denne undersøkelsen beregne ulike totaltall og våre beregninger viser at det er 897.200 personer som sier at de mottar pensjon eller trygd. Dette er i overkant av tallet i Rikstrygdeverkets statistikk, men ved hjelp av spørsmål om inntektskildenes viktighet kan vi skille ut personer som bare mottar mindre trygdeytelser og for eksempel barnetrygd. I et eget vedlegg har vi redegjort i detalj for fremgangsmåtene for dette.

Vi ender opp med et utvalg av pensjonister og trygdede som svarer til 823.000 personer i befolkningen i 1988. Dette er 4% færre enn de offisielle tall fra Rikstrygdeverket. Vektete data fra utvalgsundersøkelser vil sjelden kunne treffe bedre enn dette.

FIG. 1. ANTALL MINSTEPENSJONISTER OG ANDRE PENSONISTER



Ved hjelp av inntektsoppgavene, både oppnådd i intervjuene og senere komplettert ved data fra selvangivelsene fremskaffet av Statistisk sentralbyrå, kan vi skille ut minstepensjonistene. Ettersom vi her skal konsentrere oss om botilskottsordningen for minstepensjonister har vi definert disse som de personer som har totale inntekter inntil 10 prosent mer enn minstepensjonssatsene.

Det er viktig å merke seg at vi her definerer minstepensjonister på en uvanlig måte. Begrepet minstepensjonist er jo ellers et etablert og mye brukt begrep. Det viser i almindelighet til personer som bare har de minste trygdebeløpene å leve av. Vi inkluderer altså noen flere pensjonister i gruppen, idet vi tar med personer som har noen mindre inntekter utover minstesatsene.

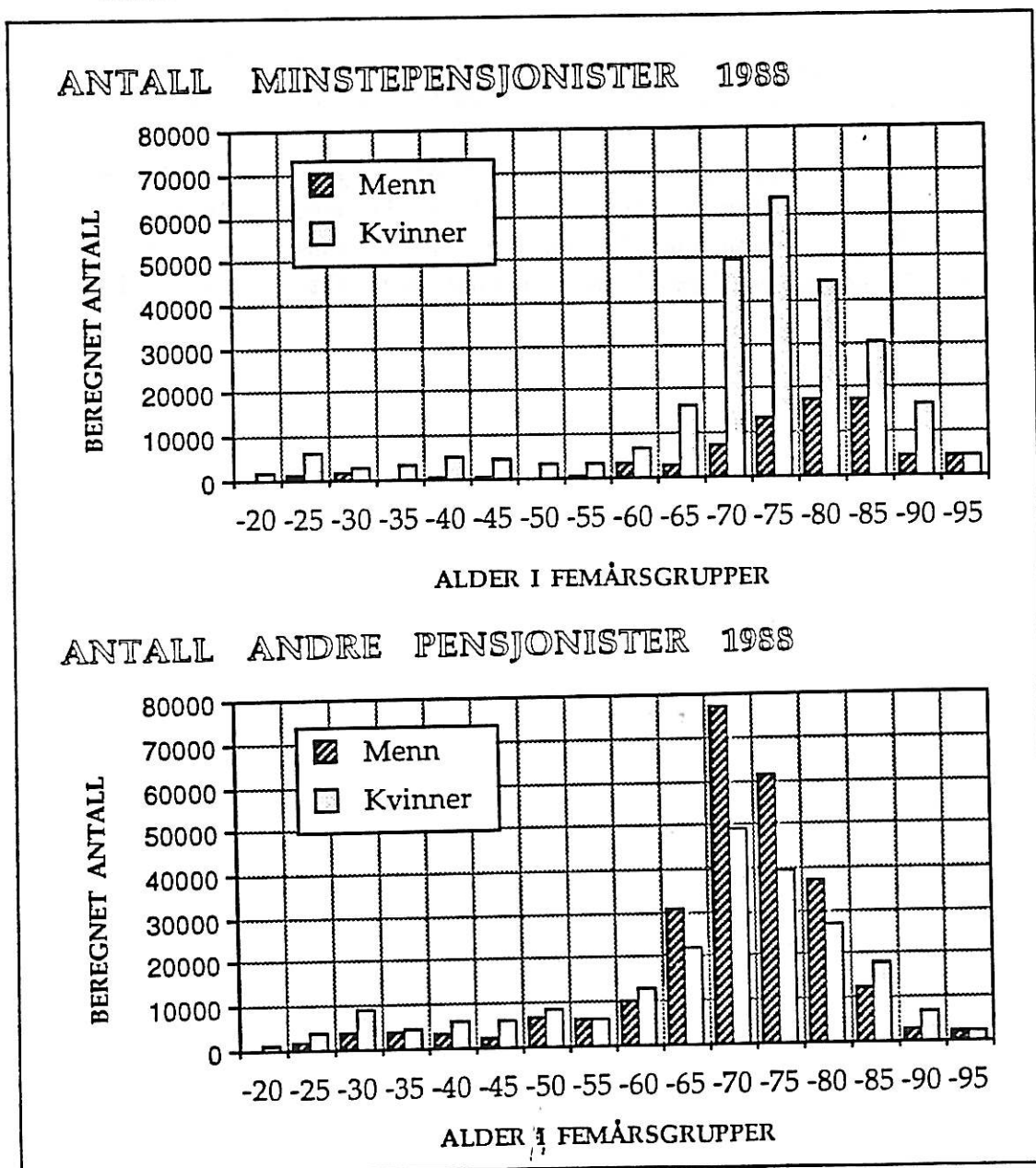
Antall minstepensjonister i vårt utvalg svarer til 336.600 personer i befolkningen, eller 41 prosent av alle med pensjon eller trygd.

I den følgende analysen skiller vi noen ganger mellom minstepensjonister og alle øvrige pensjonister eller trygdede. Andre ganger deler vi de øvrige pensjonerte inn i alderspensjonister og uførepensjonister. Forholdet mellom disse gruppenes størrelse er vist i Fig.1

HVEM ER MINSTEPENSJONISTENE ?

Hovedsvaret på spørsmålet i overskriften er det mange som kjenner; det er kvinnene som dominerer i denne gruppen personer. At de samme kvinnene utgjør så mange som 78 prosent er kanskje noe høyere enn mange har trodd.

FIG.2. FORDELINGER AV KJØNN- OG ALDER FOR MINSTEPENSJONISTER OG ANDRE PENSJONISTER OG TRYGDEDE PERSONER



I vedlegg til denne rapporten har vi i detalj redegjort for hvordan minstepensjonistene er identifisert. Her har vi også funnet frem til alle pensjonistene, både alderspensjonistene og øvrige pensjonister for hvem trygdepengene er viktigste kilde til livsopphold. I denne siste gruppen dominerer de uførepensjonerte. Vi bruker denne betegnelsen på hele gruppen selv om den omfatter noen andre typer pensjonister også. Minstepensjonistene er skilt fra de andre pensjonistene ved at deres totale årsinntekter, både trygd og eventuelt andre inntekter ligger under et visst beløp.

Som nevnt, ovenfor så er kjønn et viktig kjennetegn på minstepensjonistene. Ser vi på alle pensjonister under ett, er det også en liten overvekt av kvinner. De utgjør 59 prosent av alle pensjonistene. En oppdeling av pensjonistene i aldersgrupper viser ellers best hvordan disse gruppene er sammensatt. Blant minstepensjonistene dominerer kvinnene i alle gruppene, men det er først etter 60 år at de virkelig kan sies å dominere. Diagrammene viser ellers at mennene er mer tallrike blant alderspensjonistene mellom 60 og 85 år. Med sine tilleggspoeng og følgende tilleggspensjoner blir det færre minstepensjonister enn andre pensjonister blant menn i disse aldrene.

For alle pensjonistene under ett er det 13 prosent ugifte personer, altså personer som aldri har vært gift. Blant de mannlige minstepensjonistene derimot, er denne andelen hele 27 prosent. Dette er uventet høyt, men det kan kanskje forklares ved at vi finner de mannlige minstepensjonistene i stor grad på landsbygda i spredtbygde strøk (53% av alle). Dette kan være tidligere bønder som aldri oppnådde å skaffe seg en kone til gården. Minstepensjonister, både menn og kvinner forøvrig, finnes hyppigere i spredtbygde strøk enn andre mer velstående pensjonister.

Å være minstepensjonist vil kort og godt si at en er blant de fattigste i landet. Det medfører imidlertid også at en stiller svakt i en rekke andre forhold enn bare inntektene. Vi har imidlertid lite opplysninger om disse personenes tidligere liv og beskjeftigelse. Vi ville forvente å finne klare forskjeller i yrkesforhold blant annet. Vi har imidlertid opplysninger om utdanning og i Fig. 3 kan vi vise at minstepensjonistene som ventet har lav utdanning i sammenligning med de andre gruppene.

Når vi siden skal ta for oss opplysningene om boligene, skal vi gå nærmere inn på minstepensjonistenes familieforhold. Her skal vi bare nevne at hele 86 prosent av minstepensjonistene er enten hovedpersoner eller ektefelle/samboer til hovedpersonene i husholdningene. Ytterligere 9 prosent er foreldre eller svigerforeldre til hovedpersonen,

FIG.3. MINSTEPENSJONISTENES BOSTED

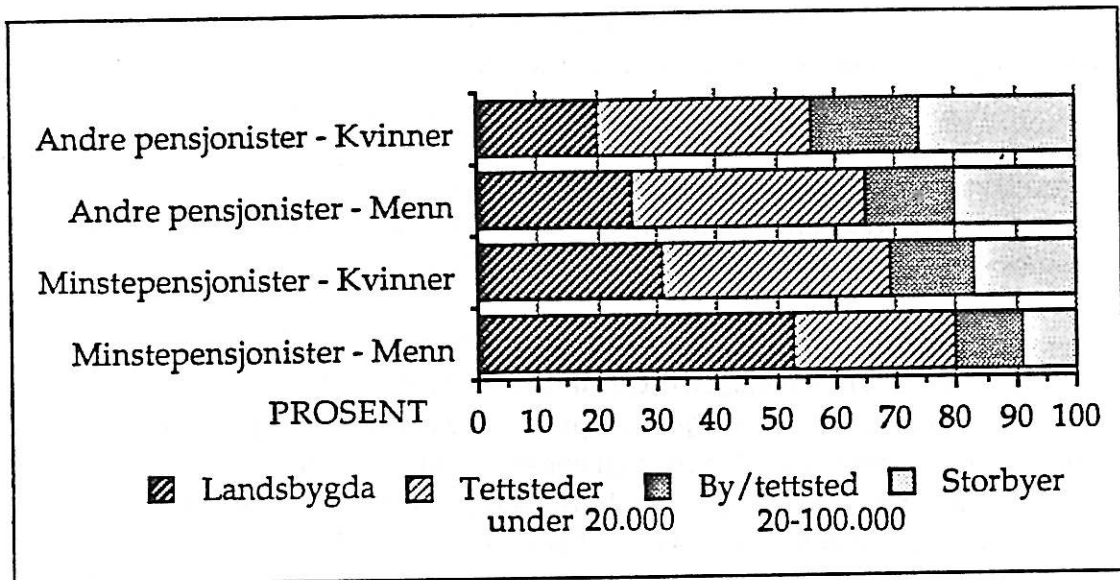
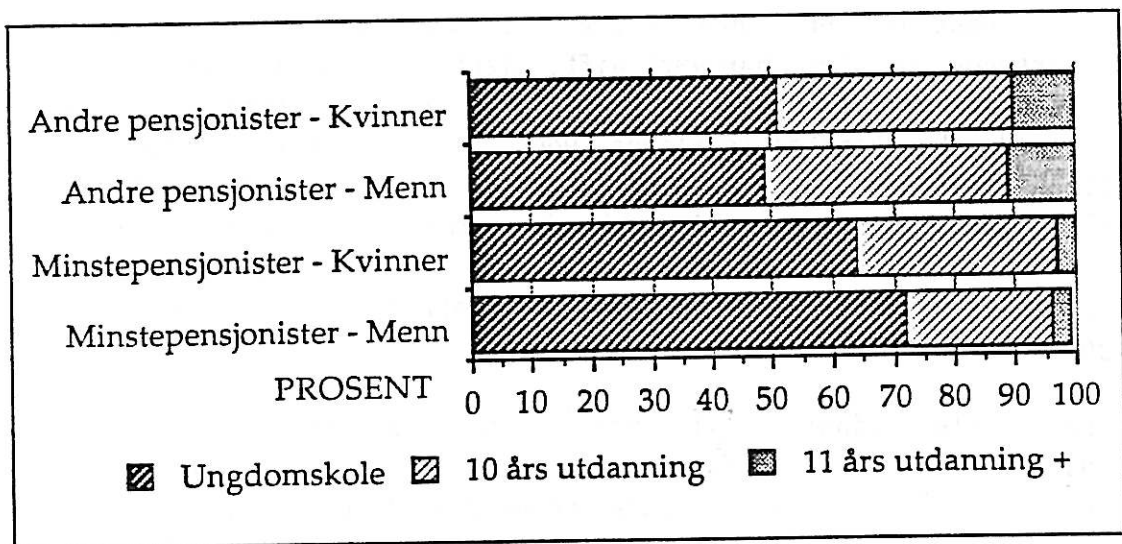


FIG.4. MINSTEPENSJONISTENES UTDANNING



4 prosent er søsken til den samme og den resterende 1 prosent er andre slektninger eller ikke slekt. Slektskap regnes alltid til hovedpersonen i husholdningen.

De tilsvarende tallene for andre pensjonister er 95, 4, 1 og 0 prosent. Minstepensjonistene er med andre ord hyppigere "inneboende" personer selv om denne andelen ikke er spesielt høy.

I Tabell 1 viser vi en ny inndeling av minstepensjonistenes familieforhold som sammenfatter de ulike kombinasjoner av personer.

Først:

- personer som bor alene utgjør en naturlig første gruppe.
- en annen gruppe som vi lett kan skille ut er alle inneboende personer. Det er minstepensjonister som bor sammen med en annen hovedhusholdning

Da gjenstår det personer som enten er hovedpersoner, ektefeller eller barn som bor sammen med andre.

Fra disse trekker vi ut:

- personer som bor sammen med ektefelle/samboer og som i noen tilfeller bor sammen med egne barn og/eller andre personer.

De gjenstående personer utgjør en svært blandet gruppe. For det første er det her endel eneforeldre og også endel barn, plus andre voksne personer som bor sammen, men som ikke danner par.

Vi kaller disse:

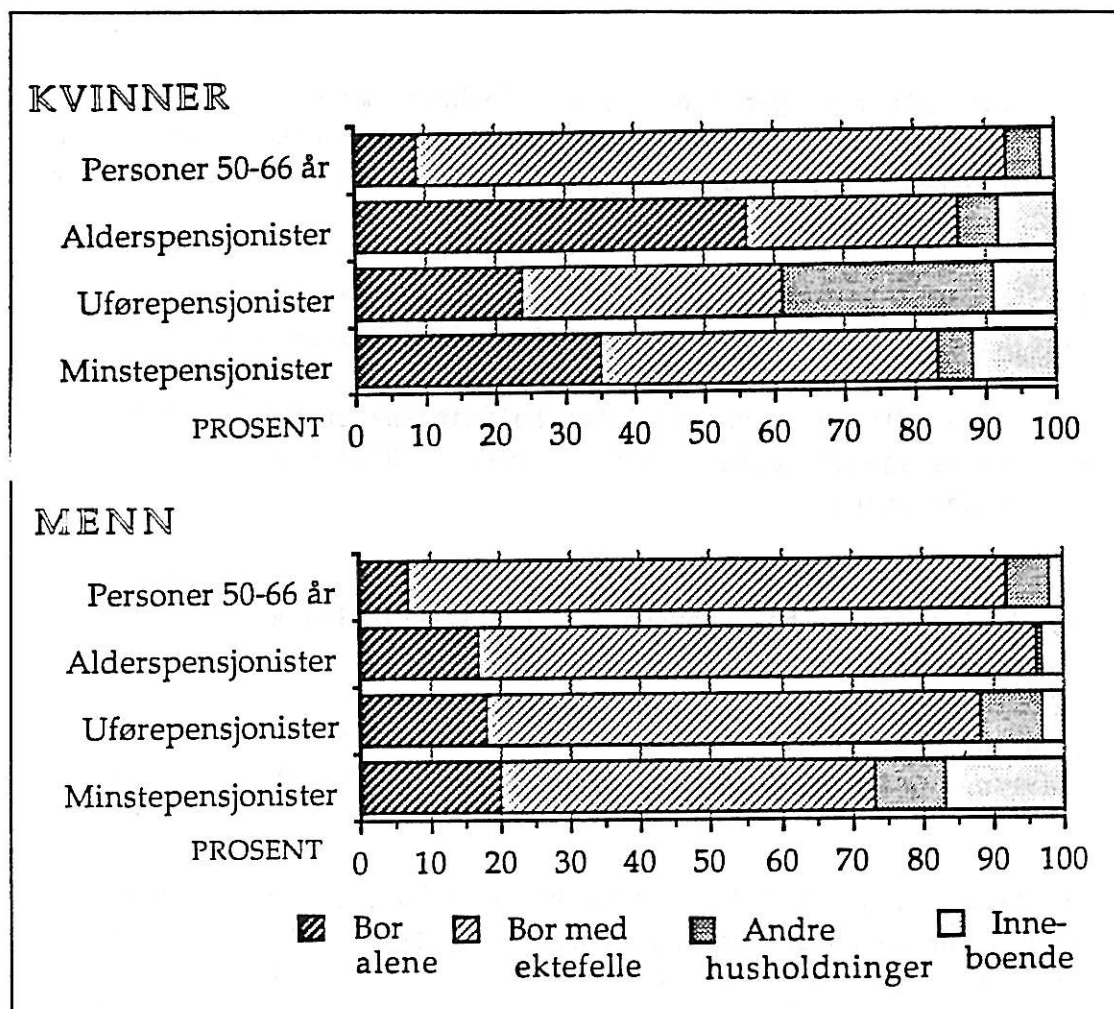
- andre hushold

I Fig.5 viser vi tilslutt andelen av hver gruppe som bor sammen med en ektefelle eller samboer. Mannlige og kvinnelige minstepensjonister er ikke særlig forskjellige. Noe over halvparten av disse har en partner i husholdningen. For de andre pensjonistene ser vi klare kjønnsforskjeller. Kvinnene, i kraft av at de lever lenger enn mennene dominerer blant alderspensjonistene. De blir da også hyppig boende alene. Ellers ser vi at de kvinnelige uførepensjonistene ofte er inneboende i andre husholdninger.

TABELL 1. FAMILIEFORHOLD FOR MINSTEPENSJONISTER, ANDRE PENSJONISTER OG PERSONER MELLOM 50 OG 66 ÅR

	Beregnet antall		Prosent
<u>MINSTEPENSJONISTER</u>	ialt	<u>382.100</u>	<u>100</u>
BOR ALENE		119.000	31
I EKTEPAR		189.100	50
Derav m/barn		33.600	
Derav m/andre		5.700	
I ANDRE HUSHOLD		24.200	6
Som Eneforeldre		10.300	
Som barn		7.700	
SOM INNEBOENDE		49.800	13
<u>ALDERSPENSJONISTER</u>	ialt	<u>290.000</u>	<u>100</u>
BOR ALENE		97.900	34
I EKTEPAR		167.800	58
Derav m/barn		10.700	
Derav m/andre		2.300	
I ANDRE HUSHOLD		9.500	3
Som Eneforeldre		3.300	
Som barn		0	
SOM INNEBOENDE		14.800	5
<u>UFØREPENSJONISTER</u>	ialt	<u>150.700</u>	<u>100</u>
BOR ALENE		31.200	21
I EKTEPAR		81.500	54
Derav m/barn		8.200	
Derav m/andre		5.400	
I ANDRE HUSHOLD		28.700	19
Som Eneforeldre		16.800	
Som barn		7.500	
SOM INNEBOENDE		9.300	6
<u>PERSONER 50-66 ÅR</u>	ialt	<u>505.400</u>	<u>100</u>
BOR ALENE		39.400	8
I EKTEPAR		428.200	85
Derav m/barn		176.400	
Derav m/andre		17.400	
I ANDRE HUSHOLD		28.500	5
Som Eneforeldre		13.300	
Som barn		2.700	
SOM INNEBOENDE		9.300	2

FIG.5. FAMILIEFORHOLD FOR MINSTEPENSJONISTER, ANDRE PENSJONISTER OG PERSONER MELLOM 50 OG 66 ÅR.



PENSJONISTENES HUSHOLDNINGER OG BOLIGER

Når vi skal studere pensjonistenes boforhold, må vi bruke husholdninger og ikke personer som analyseenheter. Det er husholdninger som bor i boligene. En reorganisering av datamaterialet i husholdninger gir også noen nye beskrivende hovedtall:

1. I en tredjedel av alle husholdningene er det en eller flere pensjonister eller trygdede (631.100 eller 32% av alle)
2. I de aller fleste av pensjonisthusholdningene er hovedpersonen selv en pensjonist eller trygdet person (502.500 eller 31% av alle husholdninger)
3. I en tredjedel av pensjonisthusholdningene er det en minstepensjonist som er hovedperson (156.500 eller 10% av alle husholdninger)
4. I en femtedel av alle husholdninger er det en eller flere minstepensjonister (309.100 eller 19% av alle husholdninger)

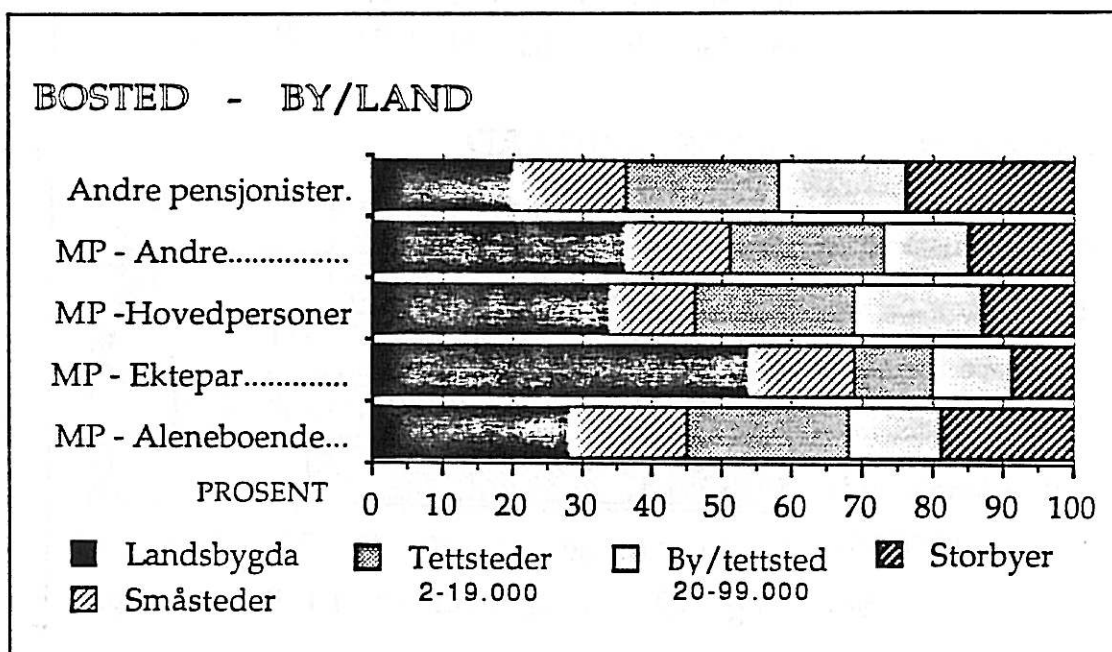
For å kunne vise hvordan husholdningene bor, trenger vi imidlertid først å foreta en gruppering av disse, og skille ut enkelte typer som er av spesiell interesse. Dette er selvsagt først og fremst minstepensjonistene. For at tabeller og diagrammer skal ha fullgod mening, bør gruppene også være så homogene som mulig. Vi vil bruke følgende inndeling i flere sammenhenger:

1. Aleneboende minstepensjonister	(MP-ALENE)	119.000
2. Minstepensjonistektepar, begge ektefellene er minstepensjonister	(MP-EKTEP)	19.400
3. En minstepensjonist som er hovedperson i husholdningen	(MP-HOVED)	20.300
4. Alle andre husholdninger med minst en minstepensjonist som husholdningsmedlem	(MP-ANDRE)	150.300
5. Husholdninger med en eller flere andre pensjonister	(PENSJON)	322.000
6. Husholdninger uten pensjonister	(ANDRE-HH)	1.015.000

Disse typene er gjort gjensidig uavhengig idet vi i tur og orden har trukket ut gruppene i den rekkefølgen de står oppsatt. Det finnes for eksempel mange husholdninger hvor det er både minstepensjonister og andre pensjonister. De tre første husholdningstypene vil være svært avhengig av pensjonsbeløpene for sin livsførsel. Dette gjelder også den tredje typen, fordi en hovedperson er definert som den person som har den største inntekten av husholdningsmedlemmene.

For å beskrive minstepensjonistenes boliger har vi valgt ut fire forhold: boligens alder, boligens generelle standard, sanitærutrustning samt eie- og leieform. Fig 7-10 gir et bilde av disse forhold. Først skal vi imidlertid se på boligens plassering.

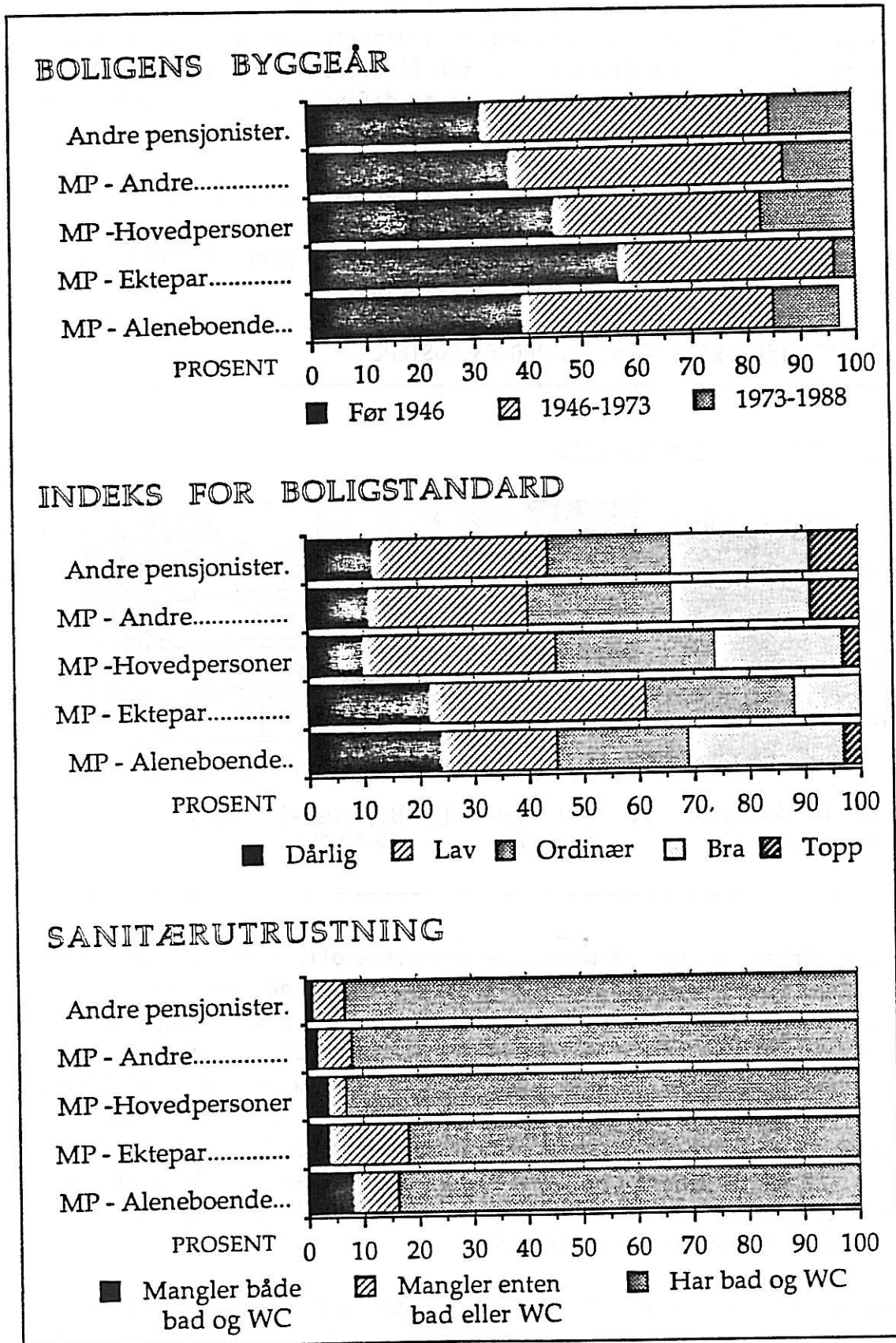
FIG.6 MINSTEPENSJONISTENE OG ANDRES BOSTEDER



Vi har tidligere sett at minstepensjonistene oftere bor på landsbygda enn andre. Dette bildet dukker selvsagt opp igjen nå som vi ser på husholdningenes bosteder. En femtedel av alle husholdninger bor på landsbygda, men vi ser at samtlige minstepensjonistgrupper har høyere prosenttall for dette. Spesielt høyt kommer ekteparene. Våre tidligere antagelser om ungkarer på gårder må nok modereres noe. Riktignok er gruppen av aleneboende minstepensjonister særlig stor, slik at antagelsen kan fremdeles være riktig, men det er altså minstepensjonistekteparene som i særlig grad er samlet på landsbygda. Vi finner bare 9 prosent av disse i storbyene.

Andre delanalyser av boforholdsundersøkelsen har vist at våningshus på gårder er relativt store, men de er også gjennomgående av lavere standard enn andre boliger. Fig 7 følger opp bildet fra Fig.6 ved å

FIG.7 BOLIGENES ALDER OG STANDARD



vise at minstepensjonistekteparene har gjennomgående eldre boliger enn de andre husholdningene. Over halvparten av disse bor i førkrigsboliger. Det er det bare en fjerdedel av alle husholdningene som gjør.

Det andre diagrammet i Fig.7 viser forskjeller med hensyn til en generell indeks for boligstandard som er utviklet ved NBI. 12 prosent av boligene får etter denne indeksen karakteren dårlig. Både de aleneboende og ekteparene blant minstepensjonistene oppviser det dobbelte relative antallet. Det tredje diagrammet viser at dette først og fremst er fordi disse boligene mangler sanitærutstyr som bad og WC.

FIG.8 MINSTEPENSJONISTENE OG ANDRE DISPOSISJONSFORHOLD TIL BOLIGEN

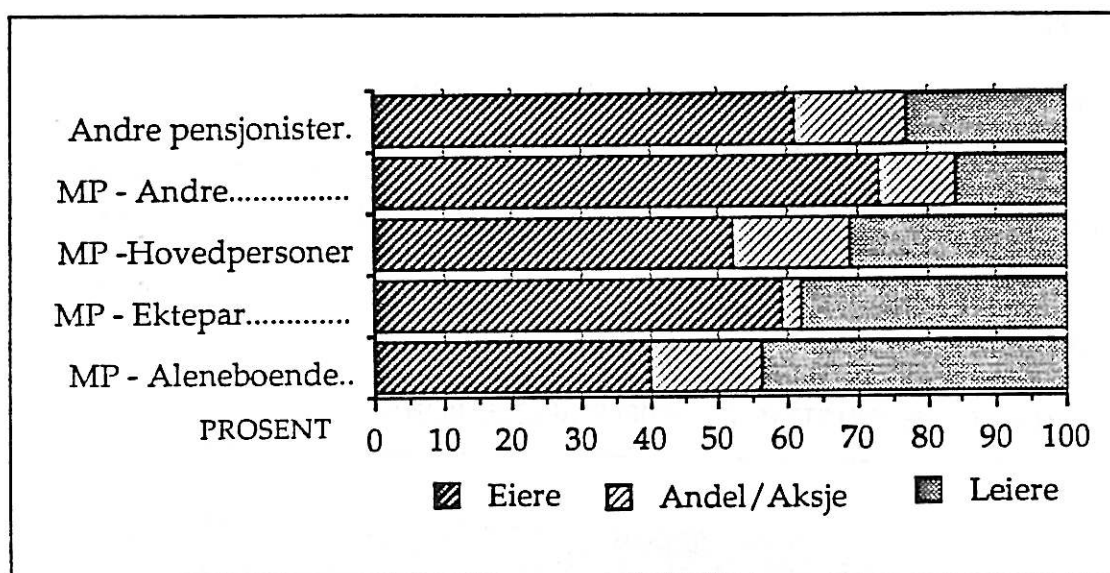


Fig.8 viser tilslutt disposisjonsforhold. Her utmerker igjen seg de to minstepensjonistkategoriene nederst i diagrammet med høye andeler av leide boliger. Totalt for hele landet er det en femtedel av alle boliger som er leid mens 64 prosent er eid. Minstepensjonistene har til sammenligning færre eide boliger og flere leide sådanne. Blant de leide boligene er det for alle minstepensjonisthusholdningene 42 prosent kårboliger eller trygdeboliger. Dette er høyere andeler enn blant husholdninger med andre pensjonister som i sin tur ikke avviker stort fra gjennomsnittet for alle.

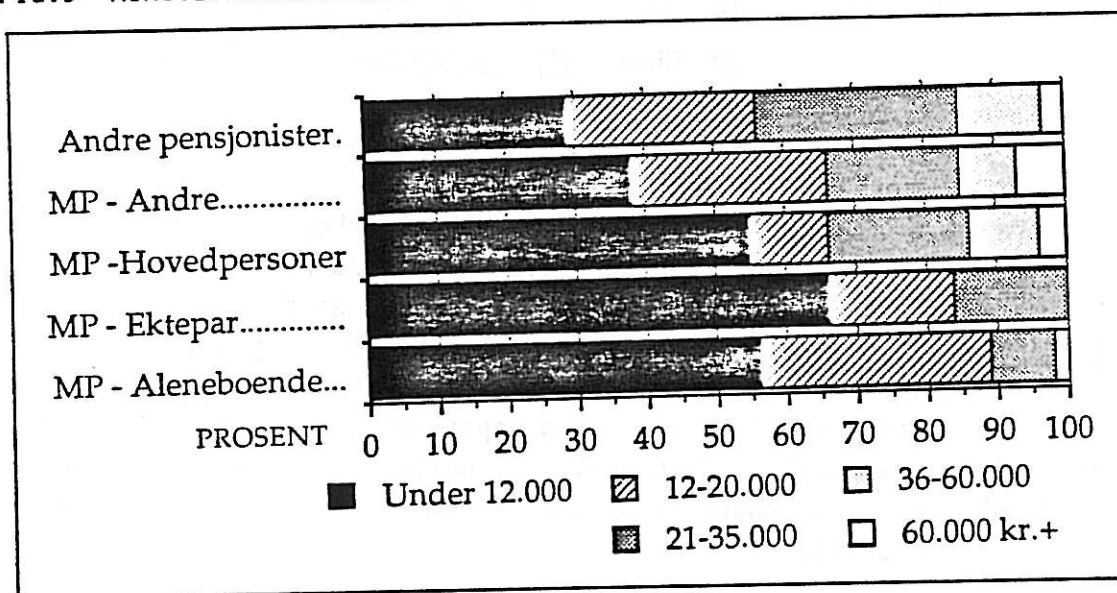
Forskjellene i hver av tabellene som ligger til grunn for disse diagrammene er alle sammen statistisk signifikante. Minstepensjonistene boliger er gjennomgående dårligere enn boligene for andre pensjonister. Vi har også sammenlignet disse med alle andre boliger forøvrig og funnet at pensjonistene samlet bor dårligere enn andre. Høy kvalitet betyr høyere pris. Det vi har sett hittil betyr at vi må forvente at boutgiftene uttrykt i kronebeløp for minstepensjonistene bør være lavere enn for andre grupper.

MINSTEPENSJONISTENES BOUTGIFTER

Analysene av minstepensjonistenes boutgifter vil vi måtte ta i flere steg. Først skal vi vise forskjellene i samlet brutto boutgifter. Deretter skal vi vise hvordan de samlede boutgiftene er sammensatt. Av særlig interesse er utgiftene til lys og brensel som ikke teller med når Husbanken tildeler bostøtte. Dette teller imidlertid med i Sosialdepartementets tilskottsordning til minstepensjonistene. Deretter skal vi konfrontere de samlede boutgifter med husholdningenes inntekter.

Forskjeller i boutgiftenes størrelse er vist i Fig.9. Det gjennomsnittlige beløp for de samlede boutgifter for alle husholdningene i landet i 1977 Kr. 33.800. Gjennomsnittene for alle pensjonisthusholdningene er vesentlig lavere (se Tabell 2). Vi ser ellers at over halvparten av de tre første minstepensjonistkategoriene har under 12.000 kroner i årlige boutgifter. Det er bare 13 prosent av husholdningene uten pensjonister som har så lave beløp.

FIG.9 MINSTEPENSJONISTENE OG ANDRES ÅRLIGE BOUTGIFTER



De samlede boutgiftene består av mange enkeltkomponenter. I Fig.10 har vi gruppert disse i 5. Husleie er hva navnet sier, men vi har også inkludert noen mindre beløp for festeavgift for tomt og fellesutgifter som noen selveiere må betale. Lys og brensel er entydig. Her har vi tatt med de aktuelle prosenttall. Vedlikehold er også entydig. Her er det ikke tatt med utgifter til større reparasjoner eller utbedringer. Betegnelsen Avgifter står for summen av kommunale avgifter, eiendoms-skatt samt brannforsikring. Endelig, renter og avdrag er også entydig.

TABELL 2. GJENNOMSNIITTLIGE ÅRLIGE BOUTGIFTER I KRONER

GRUPPERTE BOUTGIFTER	←---MINSTEPENSJONISTER--->					ALLE ANDRE HUS- HOLD
	ALENE	EKTEP	HOVED	ANDRE	PENSJ	
Husleie	4510	1850	6020	3320	5210	6620
Lys og brensel	5170	5600	5890	7340	7050	8100
Vedlikehold	770	1050	950	1380	1240	1320
Avgifter/Forsikr.	940	1560	1560	2390	2110	2430
Renter og Avdrag	510	580	4490	7120	6400	24130
Total boutgift	11900	10640	18910	21550	22010	42600

Alle kategoriene av pensjonisthusholdninger er klart forskjellig fra andre husholdninger. De gjennomsnittlige beløpene for husholdninger uten pensjonister er vist i Tabell 2. Utgiftene til Renter og avdrag utgjør for disse hele 56,7 % mens utgiftene til Lys og brensel er 19 prosent

FIG.10 MINSTEPENSJONISTENE OG ANDRES ÅRLIGE BOUTGIFTER

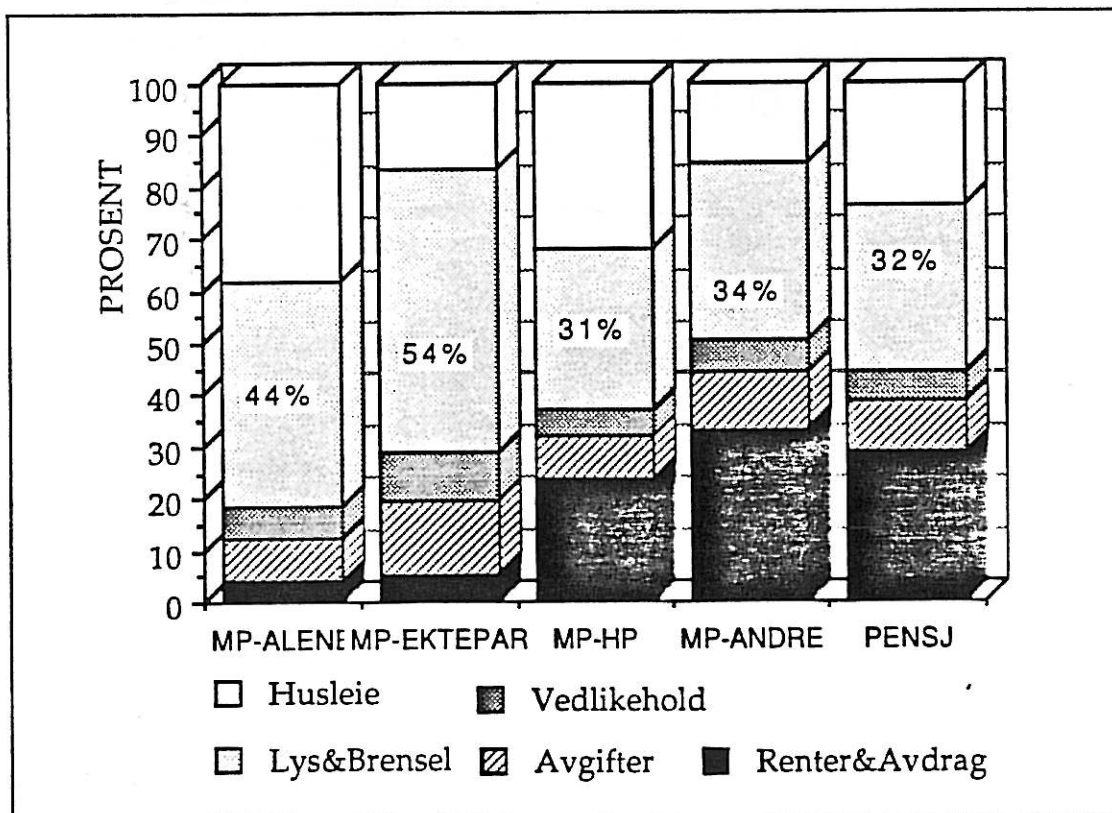
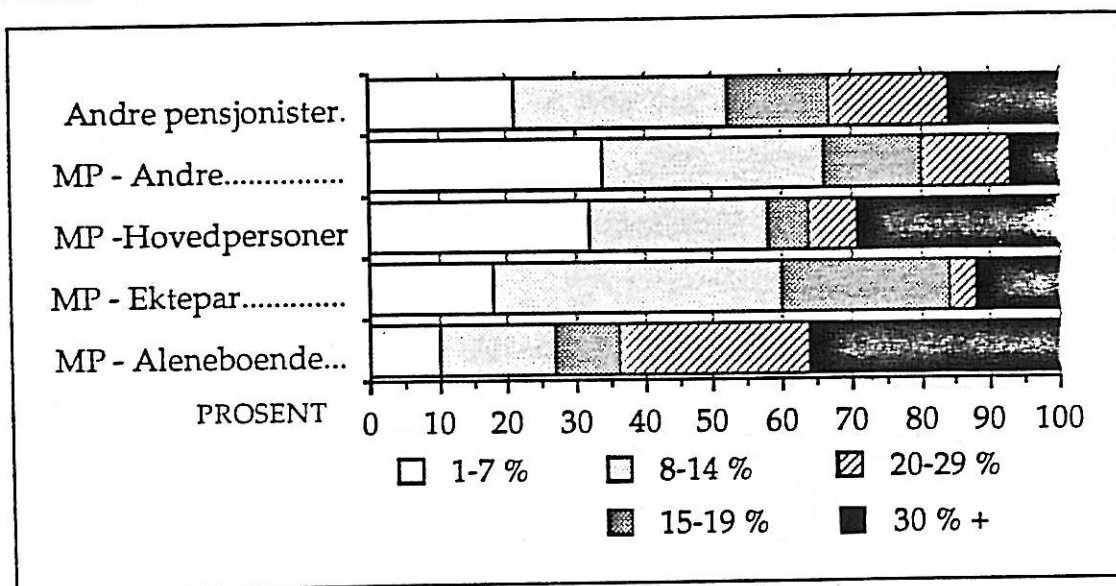


Fig.11 viser forholdet mellom de samlede boutgiftene og husholdningenes samlede brutto inntekt i året 1987 uttrykt i prosent. Til tross for de relativt lave boutgiftene uttrykt i kronebeløp, ser vi her at boutgiftsbelastningen blir ganske høy for noen av minstepensjonistene. Nærmere 3/4 av de aleneboende minstepensjonistene har boutgifter som overstiger 15 prosent inntekten. Inntektene for samtlige husholdningsmedlemmer regnes inn i husholdningsinntekten, og det gjør at de aleneboende, som jo bare har en inntekt, kommer ut med en særlig stor belastning.

For å kunne bedømme dette siste resultatet bør vi se litt nærmere på pensjonistenes inntekter. Det skal vi gjøre i neste avsnitt.

FIG.11 BOUTGIFTSBELASTNINGEN FOR MINSTEPENSJONISTER OG ANDRE



MINSTEPENSJONISTENES INNTEKTSFORHOLD

De opplysninger som er grunnlaget for våre inntekstdata stammer fra to kilder. Vi har for det første spurt direkte i intervjuene om brutto årsinntekter for samtlige husholdningsmedlemmer. I tillegg har vi fått overført fra Statistisk sentralbyrå noen opplysninger fra skatteligningen. Herfra har vi overført det beløpet som er grunnlaget for "Helsedelen" ved ligningen. Det er å regne for brutto inntekt uten eventuelle kapitalinntekter og overføringer. Dessuten har vi fått oppgitt hva de enkelte har betalt i skatt.

Generelt er det god overenstemmelse mellom svarene på våre spørsmål og registeropplysningene. Overenstemmelsen er ikke perfekt, og vi har valgt å bruke det største inntektsbeløpet i de tilfeller at beløpene ikke er helt like. Vi antar at eventuelle feil i opplysningene, enten det er i intervjuet eller i selvangivelsen, vil tendere en vei, at en altså har oppgitt for lave beløp. Når det gjelder minstepensjonistene kommer de aller fleste inntektsbeløpene fra intervjuene. I de enkelttilfeller hvor vi mangler opplysninger om dette har vi satt inn minstepensjonsbeløpene.

I Tabell 3 har vi vist gjennomsnittsbetrag for både brutto inntekter, samlet skatt og boutgifter. Vi har også trukket de to siste beløpene fra det første for å få frem disponibelt betrag etter skatt og boutgifter.

Statens institutt for forbruksforskning utarbeidet i 1987 hva som kalles "Et standardbudsjett for forbruksutgifter" (Rapport nr.101, SIFO, Lysaker 1987) En har her forsøkt å tallfeste, ikke minimum, men hva de kaller "rimelige" forbruksutgifter. Alle personlige og husholdningsmessige utgifter, men ikke boutgifter er tatt med. Noen utgifter er knyttet til personer og vil variere med hensyn til kjønn og alder. Andre er knyttet til husholdningen og varierer med antall personer i husholdningen. Vi har brukt SIFO's anvisninger og regnet ut hva hver enkelt husholdning i vårt utvalg har som samlet standard forbruksutgift. Det lar seg da gjøre å beregne gjennomsnitt for dette for ulike befolkningsgrupper. I Tabell 3 har vi gjort dette for våre pensjonisthusholdninger.

TABELL 3. GJENNOMSNIITT I KRONER FOR BRUTTO INNTEKTER, SKATT, BOUTGIFTER OG STANDARD FORBRUKSUTGIFT

	<-----MINSTEPENSJONISTER----->				PENSJ	IKKE PENSJ	ALLE
	alene	ekte- par	hoved pers.	andre			
1. Inntekt	45436	113589	113007	198229	172389	291401	237529
2. Skatt	2108	8869	11076	30478	29029	50296	39869
3. Boutgift	11893	11036	18919	21556	22012	42610	33773
1-(2+3)	31435	93684	83012	146195	121348	198495	163887
4. Standard forbruk	61468	108904	115455	116648	94945	129896	116476
	-30033	-15220	-32443	29547	26403	68599	47411

Konklusjonen på dette blir ganske dyster sett fra minstepensjonistenes side. De aleneboende minstepensjonistene har bare til disposisjon halvparten av det beløpet som utgjør standard forbruksutgift etter at skatt og boutgifter er betalt. Minstepensjonistekteparene stiller noe bedre med bare 15000 kroner i manko, mens husholdningene med flere personer og en minstepensjonist som hovedperson stiller like dårlig som de aleneboende. Det er bare de husholdningene hvor minstepensjonistene er inneboende personer at en kommer ut på plussiden i dette regnestykket.

BOTILSKOTT FOR MINSTEPENSJONISTER

At utgiftene til å bo er store og tunge i husholdningsbudsjettet, er ikke noe nytt for hverken 1980- eller 1990-årene. I alle årene etter krigen har dette vært fremme i offentlig debatt og vi har også i de siste 40 årene hatt ulike offentlige støtteordninger. I 1950-årene het dette renterabatt, mens hovedbegrepet i dag er bostøtte. Det er først og fremst bostøtten som administreres av Husbanken de fleste tenker på når dette begrepet brukes. Det finnes imidlertid en egen statlig ordning for minstepensjonister som heter "Tilskott for reduksjon av boutgifter for pensjonister". På grunn av det tungvindte navnet betegnes dette også ofte som bostøtte, noe som ofte fører til litt forvirring om hva det er og hvordan det fungerer. Noen steder i landet kalles ordningen brenselstilskott.

Tilskottsordningen ble vedtatt av Stortinget i 1977 og har siden den tid blitt administrert av Sosialdepartementet. Ordningen retter seg mot minstepensjonistene, eller rettere til de pensjonister som har inntil 10% mer i inntekt enn minstepensjonene. Dersom disse personene har boutgifter som overstiger 15 prosent av brutto inntekt, skal det overskytende beløp i sin helhet bli refundert av det offentlige under denne ordningen.

Stortinget bevilger midler til denne ordningen i forkant av søknader og tildeling hvert år, og hver kommune får tildelt sin del etter en egen fordelingsnøkkel. Det er kommunenes sosialkontorer som administrerer ordningen og som har ansvaret for kunngjøringer og informasjon til pensjonistene, assistanse til søkerne, kontroll av ulike opplysninger i søknadene samt beregning og tildeling av støttebeløpene.

Det er få kommuner som kan refundere fullt ut de overskytende beløp. Ser vi på alle kommuner under ett, strekker ikke den totale bevilgning til mer enn ca. halvparten av det totale refusjonsberettigede beløp. I 1987 var det ialt 48.000 pensjonister som mottok tilskudd etter denne ordningen. Gjennomsnittlig tilskottsbeløp var ca. 3700 kroner, mens det totale beløp som ble fordelt var 176 million kroner. Det totale refusjonsberettigede beløp var på ca. 335 millioner kroner. Det betyr at dette året var "dekningsprosenten" 53 prosent.

Dekningsprosenten har i alle år vært forskjellig fra kommune til kommune. Variasjonen innen hver kommune har også vært forskjellig. Disse ulikhetene har vakt oppmerksomhet og debatt, idet det er almindelig enighet om at ordninger av dette slaget bør praktiseres på samme måte uansett hvor i landet en bor.

Et springende punkt i denne sammenhengen er om hvilke beløp som egentlig må bevilges dersom Stortingets intensjon skal innfris fullt ut. Som for endel andre offentlige støtteordninger, regner vi med at vi har å gjøre med en betraktelig underutnytting av denne. Det motsatte, utbytting av ordningen, kan vanskelig forekomme. Mangelfull annonsering og dårlig informasjonsvirksomhet koblet med sviktend motivering hos minstepensjonistene selv, fører antagelig til at antall søkere er langt lavere enn det kunne være.

Opplysningene i boforholdsundersøkelsen kan utnyttes for å gi svar på noen av de ubesvarte spørsmålene i denne sammenhengen. Vi skal gjøre dette ved å simulere hele administreringen. Vi har tidligere foretatt slike beregninger på en noe forenklet måte. De beregningene resulterte i konklusjonen at dersom alle tilskottsberettigede skulle få sine krav fullt dekket, ville sluttregningen overstige 1 milliard kroner. Vi har nå mer fullstendige inntektsoppgaver og vil nedenfor etterprøve våre egne beregninger på dette punkt.

De personer som ordningen retter seg mot er altså minstepensjonister definert på den måten som vi har redegjort for foran. Det totale antall minstepensjonister etter denne definisjonen har vi beregnet til 336.600 personer. Det finnes husholdninger med flere enn en enkelt minstepensjonist. Hver enkelt av disse kan eventuelt søke om botilskott. De som bor sammen med en ektefelle vil måtte søke som et ektepar. De 336.600 minstepensjonistene utgjør derfor 321.400 potensielle "søkere". Søkerne er en blanding av enkeltpersoner og husholdninger, og det er noen flere søkere enn antall husholdninger som disse minstepensjonistene befinner seg i. Søkerne kan grupperes etter husholdningssituasjon som følger.

TABELL 4. ANTALL POTENSIELLE SØKERE FOR BOTILSKOTT
ETTER FAMILIESTUASJON

Familiesituasjon		Beregnet antall
ALENE	Aleneboende	119.000
M/ANDRE	Enkeltpensjonist som bor med andre	66.200
EF-IKKE	MP med ektefelle som ikke er pensjonist	26.900
EF-PENSJ	Minstepensjonist med pensjonert ektefelle	89.800
EF-MP	Ektepar hvor begge er minstepensjonister	19.400
		Total 321.400

Regelverket for botilskudd bestemmer at det er inntektsforholdene pr. 1.januar som skal legges til grunn ved behandlingen av søkerne. Våre inntektsoppgaver som nevnt gjelder inntekter etter 1.mai. Økningen fra tidligere satser utgjør 6,3% av satsene etter 1.mai. For å kunne idetifisere de som kan søke om tilskudd, har vi derfor for alle beregnet antatt inntekt pr. 1.januar og deretter delt inn etter om de har inntekter over og under 110% av satsene pr. 1.januar 1987. For dette har vi anvendt beløpene i tabell 5 som skille:

TABELL 5. UTSKILLING AV SØKNADSBERETTIGEDE MINSTEPENSJONISTER

		UNDER "Kan søke"	OVER "Kan ikke søke"
ALENE	inntil Kr. 48.150	118.000	1.100
M/ANDRE	inntil Kr. 48.150	64.200	2.000
EF-IKKE	inntil Kr. 96.281	700	26.200
EF-PENSJ	inntil Kr. 77.680	9.200	80.700
EF-MP	inntil Kr. 77.680	19.400	0
TOTAL		211.400	110.000

I Tabell 5 kan vi se at praktisk talt alle aleneboende minstepensjonister kan søke, mens nesten alle de som har en ektefelle som enten er pensjonist eller ikke pensjonist, faller ut.

De som "kan søke" er tilskuddsberettiget dersom de har boutgifter som er større enn 15% av inntekten. Dersom søkerne bor sammen med ytterligere personer som også har inntekter, skal en først dele inn de

TABELL 6. TILSKOTTBERETTIGEDE MINSTEPENSJONISTER

Familiesituasjon	Boutg.>15% "Er tilskottsberettiget"	Boutg.<16% "Er ikke tilskottsberettiget"
ALENE	82.000	35.900
M/ANDRE	14.200	50.000
EF-IKKE	0	700
EF-PENSJ	3.000	6.200
EF-MP	7.200	12.200
Alle som kan søke	106.400	105.000

samlede boutgifter etter forholdstallet som fremkommer ved å beregne søkerens andel av husholdningens samlede inntekt. For ektepar er det summen av inntekter for de to som skal brukes i beregningene. Resultatet av denne beregningen er vist i Tabell 6.

Det hele kan sammenfattes som følger: en tredjedel av minstepensjonistene kan ikke søke. Halvparten av de søknadsberettigede er tilskottsberettiget.

Det som vi foran har kalt overskytende eller rettere refusjonsberettiget beløp, kan vi også beregne. Det varierer sterkt fra 198 kroner til hele 66.000. Dette siste er en ung etterlatt enke i et relativt nytt hus. Gjennomsnittet for disse beløpene er 9.200 kroner og summen av alle refusjonsberettigede beløp er 977.000.000 kroner. Altså i underkant av 1 milliard kroner.

De siste stegene i vår beregning krever noen ekstra forklaringer. Mange av sosialkontorene som vurderte søknader i 1987, får fra pensjonistene kvitteringer av ulikt slag som viser hva de har i boutgifter. Vi regner med at våre data om boutgifter svarer rimelig godt til hva pensjonistene oppgir når de søker. Når det gjelder inntektene derimot, vil mange sosialkontorer etterspørre denne i kommunens ligningsvesen for kontroll. Her vil imidlertid bare inntektsoppgavene for forrige år, altså 1986 finnes. I vårt regnestykke har vi satt boutgiftene i 1987 opp mot inntektene i 1987. Dette fører til at våre beregninger fører til et lavere antall tilskottsberettigede enn hva det er i virkeligheten. Vi må også huske på at det beregnede antall minstepensjonister som vi foretar disse beregningene for, er mindre enn hva Rikstrygdeverkets statistikk viser.

Våre tall er derfor for minimumsanslag å regne. Det totale beløp som trengs for helt å innfri intensjonen bak tilskottsordningen, vil derfor være mer enn 1 milliard kroner. Vi finner det imidlertid ikke nødvendig å foreta en mer nøyaktig finregning på dette punkt idet forskjellen mellom målsettingen og virkeligheten skulle være klart nok vist.

Tilslutt vil vi bare minne om at dette er regneøvelser. Med dagens fremgangsmåter for tildeling er det bare ca. 50.000 minstepensjonister som søker om tilskott. Det er to forhold som må endres for at dette tallet skal øke. På den ene siden kan en sikkert finne bedre måter for å informere om ordningen. Med dagens utviklede dataregistre burde alle potensielle søkere kunne bli identifisert på forhånd. Dernest kreves det innsats for å motivere alle minstepensjonistene til å søke. Det er ingen lett oppgave som kommunene uten videre klarer å løse. Her kan det kreves at en tar i bruk oppsøkende virksomhet. Dette vil straks medføre økte administrasjonskostnader for kommunene.

DEL 2. BOTILSKUDD OCH BOSTOTTE - TRE ALTERNATIV

ANALYSENS UPPLÄGNING

I del 1 av denna rapport har minstepensionisternas boende, boutgifter samt intäkter beskrivits. Syftet med del 2 är följande:

1. Beskriva och jämföra de nuvarande bostötteordningarna till pensionärer m.fl, dvs botilskudd till minstepensionister samt bostötte från Husbanken.
2. Jämföra de nordiska ländernas bostadsstöd till pensionärer
3. Analysera tre alternativ för botilskuddsordningen:
 - A. Samordning/sammanslagning med Husbankens bostötteordning,
 - B. Överföring av botilskudds- och bostötteordningarna till kommunerna,
 - C. Förbättring av botilskuddsordningen

Analysen avser år 1987 där inte annat anges. Val av år är beroende av tillgång på data. Analysen är komparativt statistisk, dvs den förutsätter att diskuterade förändringar inte får indirekta effekter. Exempelvis innebär detta antagande att en ändring av botilskudd som att öka beviljningen inte medför att det tillkommer nya hushåll som söker tillskudd.

I del 1 av rapporten användes olika definitioner av minste pensionister. Denna del skall analysera botilskudd till minstepensionister. Hushåll skal användas som analysenhet och inte enskild pensionist eftersom botilskudd bl.a. är beroende av hushållets sammansättning (jämför s.27, tabell 6 med tillhörande text) och samlade inkomst. Som framgått av det föregående är botilskuddsberättigade hushåll de som har inkomster som inte överstiger 110 procent av minstepension samt boutgifter som överstiger 15 procent av inkomsten (se vidare nedan).

I det följande kallas dessa hushåll för minstepensionisthushåll. Sådana hushåll med en eller flera minstepensionister som pga höga inkomster och/eller låga boutgifter inte är berättigade till botilskudd kommer därmed att klassificeras som vanliga pensionisthushåll.

En redovisning av utbetalade belopp, antal hushåll av olika typer som erhållit botilskudd samt refusionsberättigat belopp framgår av fylkesmännens årsredovisning. Ingen redovisning av boutgifter, inkomster etc

finns på hushållsnivå i den officiella statistiken. Den enda källa som finns för att göra en sådan beskrivning är BU88. Begränsningen i användning av dessa data är urvalets storlek, vilken gör att uppdelningar av hushållen i många undergrupper inte går att göra. Nedan redovisas vissa huvudtal för minstepensionister och botilskudd samt för bostöttehushåll.

1987	
<hr/>	
Botilskudd	
Antal MP-hushåll som mottog botilskudd	50.700
Summa utbetalt botilskudd	179.998.000
Täckningsprocent, genomsnitt	49
max	100
min	15
Botilskudd, genomsnitt	4.120
Max. utbetalt botilskudd	48.000
<hr/>	
Bostötte	
Antal mottagare	72.691
Därav ålders/uförepens.	51.086
Summa utbetald bostötte	583.000.000
Därav f. äldre o. uföre	348.000.000
Genomsnittlig bostötte	
Äldre/uföre	6.900
Boutgift äldre/uföre	19.960
Inkomst äldre/uföre, 1985	43.190
<hr/>	

I den fortsatta analysen har hushållen grupperats :

- A. 1 MP: en minstepensionist som är berättigad till
 botilskudd
- B. 1+MP, ektepar: ektepar som består av minst en minstepensionist
 och som är berättigad till botilskudd
- C. 1 pens en pensionist som inte tillhör grupp A.
- D. ektepar,pens: ektepar som består av minst en

pensionist, och som inte tillhör grupp B

Med hjälp av BU88 kan följande siffror tas fram om hushåll som är berättigade till botilskudd samt om hushåll som kan användas för en jämförelse. BU88 innehåller visserligen en fråga om hushållet har fått botilskudd respektive bostötte under år 1987. Det visar sig dock att hushållen inte kunnat skilja på de olika typerna av stöd i sina svar. Därmed går det inte att identifiera de hushåll som verkligen har mot tagit stöd utan endast de som är berättigade till stöd.

De hushållstyper med botilskudd som särredovisas i det följande är sådana som kan baseras på ett relativt stort urval i BU88. Botilskuddet har beräknats med antagande om att täckningsprocenten är 50.

	1 MP	1+MP, ektepar	Alle
Antal	82.000	10.200	106.400
Inkomst	44.500	66.800	
Brutto boutgift	14.600	14.700	
Botilskudd	4.000	4.000	

Minstepensionisternas inkomster är låga. De flesta hushållen har en inkomst som ligger något under inkomstgränsen för botilskudd. Den var 48140 kronor för enslig minstepensionist år 1987. För ektefeller, båda med pension var gränsen 77760 kronor. För minstepensionist som är gift med ickepensionist var gränsen 96280 kronor.

Minstepensionisthushållens situation kan jämföras med andra grupper. Två sådana grupper har identifierats. Hushåll med en minstepensionist kan jämföras med hushåll med en pensionist som inte är minstepensionist. Ektepar med minst en minstepensionist kan jämföras med ektepar där minst en person är pensionist.

	1 MP	1 pens.	1+MP,ep	ektepar,pens
Inkomst	44500	90500	66800	203000
Brutto boutgift	14600	16400	14700	20800
Brutto förmögenhet för ägarlägenheter	114000	403000	79000	328000

Man kan här konstatera att det föreligger stora skillnader i genomsnittlig bruttoinkomst mellan en minstepensionist med botilskudd och en vanlig pensionist. Den genomsnittliga bruttoförmögenheten för de hushåll som äger sin bostad är också väsentligt olika. Boligen ingår här med sitt takst värde. Motsvarande skillnader föreligger för pensionärspar.

JÄMFÖRELSE AV REGELVERKEN FÖR BOTILSKUDD OCH BOSTÖTTEORDNINGARNA

Mål

Botilskudd :Utjämna ekonomiskt evne mellan minstepensionister som beror av olika boutgifter.

Bostötte: "Hovedmålet med bostötteordningen er å bidra til at barnefamiljer, eldre og trygede kan etablere gode bofor hold gjennom nybygging eller utbedring" (St.prp.nr.20 (1985 86)).

REGELVERK 1990

Hushåll som kan få stöd

Botilskudd: alders och uförepensionister med intäkter intill 10 procent mer än minstesatserna.

Bostötte: Hushåll med barn under 18 år, personer som fyllt 65 år, personer med uförepension, grunn- och hjelpestönad, attföringspengar.

Bostäder som berättigar till stöd

Botilskudd: alla bostäder

Bostötte: bostäder med påvilande lån från Husbanken

Boutgifter som berättigar till stöd

Botilskudd: brutto boutgifter, verkliga, inkl. el och brensel

Bostötte: boutgifter exkl. lys och brensel. För ägda och förstahands-hyrda lägenheter motsvarar boutgifterna verkliga utgifter (ränta och avdrag resp. hyra). För vissa lägenheter och för vissa kostnader användes schabloner.

De bostötteberättigade boutgifterna är maximerade efter antal hushållsmedlemmar.

Inkomst som behovsprövningen grundas på

Botilskudd: folketrygdens satser per 1.1. botilskuddsåret med tillägg av andra intäkter.

Bostötte: pensionsgivande intäkt enligt senaste ligningen med tillägg av beloppet mitt emellan minimum och maximum för minste och oppgjörsfradrag eller nettointäkt om den med samma tillägg är större än föregående. I praktiken blir därmed intäktsuppgifterna två år gamla.

Egenbetalning av boutgifter

Botilskudd: 15 procent av inkomsten

Bostötte:procentsats beroende av antal hushållsmedlemmar och inkomst. Varierar mellan 20 och ca 30 procent av inkomsten. En lägsta rimliga boutgift bestäms också beroende av antal hushållsmedlemmar.

Beräkningsformel för stöd

Botilskudd = boutgift - 0,15 * inkomst (inkomst samma år)

Bostötte = 0,7 * (boutgift - a * inkomst) (inkomst två år tidigare)

Täckningsprocentbidragets andel av bidragsunderlaget

Botilskudd: enligt regelverk är täckningsprocenten 100, i praktiken är den i genomsnitt ca 50 procent.

Bostötte: täckningsprocenten är 70

Boutgiftstak, maximal boutgift i beräkning av stöd

Botilskudd: inget tak

Bostötte: beror på antal hushållsmedlemmar. 1 person: 31500 kronor,
2 personer: 36000 kronor.

Maximal intäkt för att få stöd

Botilskudd: 1 pensionist: 57024 kronor,
ektepar, 2 pensionister: 92374 kronor

Bostötte: 1 person: 95400 kronor, 2 personer 110400 kronor.
Avser inkomst för år 1988.

Diskussion

Ordningarna har skilda mål. Bostötten skall påverka bostads konsumtionens storlek medan botilskuddet förutsättes inte påverka densamma utan är ett behovsprövat inkomststöd.

Stora skillnader föreligger mellan regelverken trots att ordningarna delvis överlappar varandra genom att båda omfatta vissa pensionister med låga inkomster. Överlappningen har tidigare uppskattats till 15000 hushåll (1986). Husbankens ordning avser endast bostäder med påvilande hussbankslån, medan botilskudd kan ges till hushåll oberoende av typ av bostad.

Boutgifterna för botilskudd avser verkliga boutgifter, inkl. el och brensel och har inte något tak. För bostötten är boutgifterna delvis beräknade efter schabloner samt har ett tak.

Botilskuddet är beroende av innevarande års bruttoinkomst medan bostötten baseras på 2 år gamla inkomstuppgifter och med en annan inkomstdefinintion. I praktiken innebär detta att bostötte ges i högre inkomstlägen än botilskudd.

BOSTADSBIDRAG TILL PENSIONÄRER I DE NORDISKA LÄNDERNA

DANMARK

I Danmark ges individuellt bostadsstöd i form av boligsikring och boligydelse. Boligsikring kan erhållas av alla typer av hushåll medan boligydelse är avgränsad till hushåll med pensionärer.

Boligydelsens regelverk år 1990

Boligydelse kan erhållas av alla hushåll med någon form av social pension. Stödet ges till alla typer av upplåtelseformer. Krav på bostaden är att den skall ha eget kök samt indraget vatten och avlopp.

Boligydelsen utgår med skillnaden mellan bostadsutgiften och ett sk. gränobelopp som är beroende av hushållets inkomst och som är 15 procent av inkomsten upp till 115500 kronor och 25 procent av inkomsten därutöver.

$$\begin{aligned} \text{BOLIGYDELSE} &= \text{BOUTGIFT} - (0,15 * \text{INKOMST} < 111500) \\ &\quad - (0,25 * \text{INKOMST} > 111500) \end{aligned}$$

Boutgiften för hushåll utan barn är maximerad till 41.100 kronor per år. Om boutgiften överstiger halva inkomsten kan kommunen ompröva beslut om botilskudd. Gränobeloppet eller egenandelen är minimum 6300 kronor oavsett hur låg inkomsten är.

Boligydelsen är maximerad till 21696 kronor per år alternativt 15 procent av boutgiften. Minsta utbetalade belopp är 732 kronor per år. Boligydelsen reduceras om bostaden är för stor i förhållande till hushållets storlek.

I boutgiften ingår följande:

Hyseslägenhet: leie exkl. värme och el.

Ägarlägenhet: egendomsskatt, drift och vedlikehold enl. schablon 5900 kronor per år, skatt på överskott av fastighet. Dessa kostnader minskas med skatt på ev. underskott av fastighet och inkomster av uthyrning. Efter ansökan kan också 80 procent av räntor och amorteringar ingå i boutgiften, varvid en del av boligydelsen kommer att utgå i form av lån.

Inkomsten beräknas som hushållets samlade beskattningsbara bruttoinkomst. Särskilda regler finns för beräkning av kapitalavkastning.

Större förändringar av inkomsten under beräkningsåret påverkar stödets storlek. Kommunen står för administrationsutgifterna medan staten betalar 75 procent av boligydelsen.

Beslutade framtida förändringar: Täckningsprocenten sänkes gradvis från 100 till 90 procent under perioden 1991-93. Gränsbeloppet sänkes med 800 kronor per år under samma period.

FINLAND

Individuellt bostadsstöd utgår som allmänt bostadsbidrag eller som bostadsbidrag till pensionärer.

Bostadsbidrag till pensionärer 1990.

Målsättning

Målet för bostadsbidraget är både bostads och pensionspolitiskt. Syftet är att med hjälp av bidragen utjämna sådana skillnader i ekonomiskt evne för pensionärer med låga inkomster som förorsakas av olika bostadsutgifter. Pensionärer skall också kunna bo kvar i sin bostad efter pensionering eller ha råd att flytta till en lämplig bostad.

Regelverk

Bostadsbidrag kan erhållas av alla personer som mottar folkpension, allmän familjepension eller frontmanapension. Bidrag ges till såväl hyrd som ägd bostad.

Bostadsbidraget utgår med 85 procent av skillnaden mellan en skälig boendekostnad och en självrisk som är beroende av inkomsten (egenandel).

$$\text{BOSTADSBIDRAG} = 0.85 * (\text{BOENDEKOSTNAD} / (\text{BAS-SJÄLVRISK}, 2190 \text{ FIM} + 0.4 * (\text{ÅRSINKOMST-GRÄNSINKOMST}, 26520 \text{ FIM})))$$

Boendekostnaden är maximerad till 13850 FIM per år för hushåll utan barn.

Förmögenhet med undantag av bostad inverkar också på bostadsbidraget genom att 8 procent av värdet på egendom överstigande 63020 FIM för ensamstående och 100820 FIM för makar läggs till inkomsten.

Bostadsbidraget är maximerat till 9773 FIM per år. Minsta utbetalning är 420 FIM per år.

I boendekostnaden ingår följande:

Hyreslägenhet: hyra inkl. vattenavgift och uppvärmningskostnader.

Ägarlägenheter: ränteutgifter för lån som upptagits för anskaffning eller förbättring av bostaden, kostnader för skötsel enligt schablon, vattenavgift och uppvärmningskostnad enligt schablon. Amortering på lån ingår inte. Skälig bostadsyta för en person är 70 och för två personer 85 kvadratmeter.

Inkomsten beräknas som sammanlagd årsinkomst inklusive kapitalräntor plus ev. egendomstillägg enl. ovan.

Staten betalar 56,5 procent av kostnaderna för bostadsbidragen och kommunerna betalar resten.

SVERIGE

Individuellt bostadsstöd i Sverige.

Individuellt bostadsstöd utgår som bostadsbidrag till barnfamiljer, kommunalt bostadstillägg till pensionärer samt som ungdomsbostadsbidrag.

Kommunalt bostadstillägg, KBT, till folkpension år 1990.

Kommunerna kan ha egna ordningar om bostadsstöd till pensionärer, men enligt lag skall de ge KBT enligt vissa regler. Det är dessa regler som beskrivs nedan.

Kommunalt bostadstillägg, utgår till de personer som mottager folkpension i form av ålderspension, förtidspension eller änkepension. KBT utgår till alla upplåtelseformer.

KBT utgår med 80 procent av skillnaden mellan bostadsbidraget och en egenandel som är beroende av hushållets inkomst och beräknas som 33 procent av inkomsten över ett gränsbelopp. Dessutom ingår i denna egenandel såväl avkastning på förmögenhet som 10 procent av förmögenheten över vissa gränsbelopp.

$$\begin{aligned} \text{KBT} &= 0,8 * ((\text{BOUTGIFT } 960) + 0,33 * ((\text{INKOMST } 750 \text{ ALT. } 1000) \\ &\quad + \text{AVKASTNING PÅ FÖRMÖGENHET} \\ &\quad + 0,1 * (\text{FÖRMÖGENHET ÖVERSTIGANDE } 60000 \text{ ALT. } 150000))) \end{aligned}$$

De alternativa beloppen i formen avser ensamstående resp. makar. Särskilda regler finns för hur avkastning på fast egendom skall beräknas i detta sammanhang.

Endast den del av boutgiften som överstiger 960 och ej överstiger 20400 för ensamstående och 44400 för makar ingår i beräkningen av KBT.

Med dessa regler blir det maximala bostadstillägget 15552 kronor för ensamstående och 34752 kronor för makar.

I boutgiften ingår följande:

Hyseslägenhet: årshyra inkl. uppvärmningskostnad.

Egen enfamiljsfastighet: Uppvärmningskostnad enl. schablon, driftkostnad enl. schablon, räntor och tomträttsavgäld. Ev. underskott av fastighet skall dras ifrån boutgiften med 35 procent av beloppet.

Inkomsten beräknas som hushållets samlade beskattningsbara bruttointkomst under innevarande år. I denna ingår avkastning på kapital. Därutöver tillkommer ett tillägg på 10 procent av förmögenhet över 60000 respektive 150000 för ensamstående resp. makar. Tillägget för förmögenhet i fastighet beräknas separat som 10 procent av en fjärdedel av den förmögenhet som överstiger 400000 kronor.

Kommunerna får statsbidrag med 25 procent av kostnaderna för KBT.

JÄMFÖRELSE AV REGELVERK

Som framgår av nedanstående tabell är Norge är det enda land som inte har något boutgiftstak och inte heller någon minsta egenandel. Norge är också det enda land som inte har något tak för bostadsstödet. Slutligen är Norge ensamt om att helt finansiera bidragen via staten.

Som framgår av data för 1989(1987) är det stor skillnad mellan länderna med avseende på andelen hushåll eller personer som mottar stöd i förhållande till samtliga pensionärer. I Danmark mottar 52 procent av pensionärshushållen bidrag. Motsvarande siffra för Finland är 14 procent och för Norge 16 procent. I de norska siffrorna ingår då både bostötte och botilskudd. Då överlappningen mellan ordningarna inte är känd, innebär procentsatsen för Norge en överskattning. Även bidrag per hushåll skiljer sig åt. Danmark ligger också här högst med ett bidrag på 10400 NOK per hushåll, medan Norge ligger på ca 5600 kronor. Med hänsyn till den ovan beskrivna osäkerheten innebär denna siffra för Norge en viss underskattning.

SAMMANFATTNING AV REGELVERK OCH BIDRAGSBELOPP FÖR BOSTADSBIDRAG TILL
PENSIONÄRER M.FL I DE NORDISKA LÄNDERNA.

	Norska kronor, årsbelopp 1990			
	DAN	FIN	NOR	SVE
Boutgiftstak	41100	22700	I	21400/46600
Egenandel,min	6300	..	I	960
Maxbidrag	21696	16000	I	16300/36500
Inkomstreduktion	0,15/ 0,25	0,4	0,15	0,33
Förmögenhet inkl.	nej	ja	nej	ja
Minsta utbetalning	732	690	100	?
Uppvärmning ingår	nej	ja	ja	nej
Staten betalar	75%	56,5%	100%	75%

Norska kronor.1989				
Tot. utbetalt,milj.	2797	805	584	4899
Bidrag per hushåll	10400	5400	5610	8690
Mottagare/tot. antal pensionishushåll,%	52	14	16	36
I = ingen				

UTREDNING AV TRE ALTERNATIV FÖR ÄNDRING AV BOTILSKUDDSORDNINGEN

Tre huvudalternativ har preciserats av Socialdepartementet. Dessa skall konsekvensbedömas. Alternativen är:

1. Samordning/sammanslagning av botilskuddsordningen och bostötteordningen,
2. Överföring av botilskudd och bostötte till kommunerna,
3. Förbättring av botilskuddsordningen.

Konsekvensbedömningen begränsas till de givna alternativen. Därmed kan det inte uteslutas att det finns andra alternativ som kan ge bättre måluppfyllelse eller ge lägre kostnad för en given måluppfyllelse.

Dataunderlag för analyserna är Boförhållsundersökelsen 1988 som avser bostads- och hushållsdata från 1987.

ALTERNATIV 1. Botilskuddsberättigade hushåll får; bostötte istället för botilskudd

Avsikten med följande beräkningar är att visa konsekvenserna av att ersätta botilskudd till minstepensionister med bostötte. Härvid har så få anpassningar som möjligt gjorts av regelverket för bostötte så att gruppen minstepensionister skall kunna få bostötte. Beräkningarna avser år 1987 och bygger på följande antaganden.

1. MP-hushåll som har max. 1.1*minstepension i inkomst år 1987 kan få bostötte.
2. Inkomstår för beräkning av bostötte = 1985. Antag inkomst 1985 = inkomst 1987*minstepension 1985 i förhållande till 1987. Inkomst för 1985 blir då $0,85 \cdot \text{inkomst } 87$.
3. Alla bostadstyper kan få bostötte.
4. Bostötte för MP beräknas enligt verkliga bostadsutgifter, inkl. lys och brensel.
5. Bostadsbidrag som för vanlig bostötte.
6. Minsta bostötteutbetalning = 1500, som för vanliga bostöttemottagare.

Antagandena innebär att alla minstepensionister som år 1987 var berättigade till botilskudd istället skall vara berättigade till bostötte

samma år. Två större ändringar måste då göras i regelverket för bostöten. Dels måste alla bostäder vara berättigade till stöd. Dels bör de verkliga boutgifterna för minstepensionister vara bostötteberättigade. Detta innebär dels att schabloner för boutgifter i princip inte skall användas. Dels ingår utgifter för lys och brensel i boutgiften. Motivet för det senare är att dessa utgifts poster i genomsnitt utgör en större andel av minstepensionisternas boutgifter än för andra hushåll.

Antagandena skall ses som en exemplifiering av regelverk för minstepensionisternas bostötte. Beräkningarna avser år 1987.

Följande genomsnittstal kan framräknas genom BU88

	1mp	1+mp.ef
Boutgift	14600	14700
därav		
El	5400	6400
Brensel	2600	2400
Inkomst	44500	66800
Botilskudd	3990	2340
Bostötte	5320	5280

Botilskudd har beräknats med en genomsnittlig täcknings procent på 50.

Vi kan här konstatera att brutto boutgifter för de vanligaste typerna av minstepensionshushåll är ungefär lika stora i genomsnitt. El och brenselutgifter utgör mer än 50 procent av genomsnittlig boutgift.

Såväl ensamstående minstepensionister som minstepensionistektepar skulle enligt dessa beräkningar i genomsnitt få ett ökat stöd vid en övergång till bostötte. Hushåll med höga boutgifter kommer att få ett minskat stöd. Detta beror främst på att endast boutgifterna under boutgiftstaket är bostötteberättigade. För ett tvåpersonshushåll var boutgiftstaket 28000 kronor år 1987.

Det kan förväntas en stor spridning av utfallet kring medel värdet. En beräkning antyder att ca 61 procent av hushållen får en bostötte som överstiger botilskuddet medan 29 procent får det motsatta. De flesta av dessa får i genomsnitt en minskning av bidrag med ca 900 kronor.

Ovanstående beräkningar förutsätter en täckningsprocent på 50. Variationen mellan kommunerna är emellertid stor. För de hushåll som har en lägre täckningsprocent, blir utfallet av en övergång bättre än vad som visats ovan, medan det mot satta gäller för hushåll med en högre täckningsprocent än den antagna.

Utgår vi däremot från medianen (dvs lika många hushåll har högre eller lägre värden) för boutgifter och inkomster och beräknar botilskudd och bostötte, blir resultatet följande.

	1mp	1+mp.ef
Botilskudd	3100	1300
Bostötte	3700	0

Beräknar vi istället botilskudd och bostötte med maximal intäkt för minstepensionisthushållen och med medianvärden för boutgifter blir resultatet följande.

	1mp	1+mp.ef
Botilskudd	2900	900
Bostötte	3200	0

För- och nackdelar med en sammanslagning

- # Bostötten är en överslagsbeviljning till skillnad från botilskuddsordningen, vilket kan vara en fördel för mottagarna av stöd.
- # Regelverket kan bli enhetligt för hela landet, liksom täckningsprocenten genom att administrationen av ordningen är centraliserad.
- # 70 procent av boutgiftsökningar under boutgiftstaket täcks av bostötte. Motsvarande siffra för botilskudd har varit omkring 50 procent i genomsnitt. Endast ett fåtal botilskuddshushåll torde drabbas av ett boutgiftstak.
- # Egenbetalningen blir högre för hushåll med mycket låga inkomster i bostötteordningen än i botilskuddsordningen genom att den utgår med ett fast belopp upp till en viss inkomst.

- # Lägre inkomstgränser för bostötte kommer att gälla för minstepensionister som inte bor i bostäder med husbanks lån.
- # Minsta utbetalning för bostötte är 2000 kronor år 1990, medan motsvarande för botilskudd har rekommenderats vara 100 kronor.

Statsfinansiell kostnad för en omläggning

I princip är merkostnaden för en omläggning lika med utbetalning av bostötte till minstepensionister enligt de nya reglerna minus utbetalning av botilskudd och bostötte till desamma hushållen enligt nuvarande ordningar.

Problemet vid en kostnadsberäkning är att vi inte kan identifiera de hushåll som i verkligheten har emottagit botilskudd eller bostötte under år 1987 bland de hushåll som är berättigade till stöd. En förenkling skulle vara att antaga att antalet sökare av botilskudd är lika med det verkliga antalet hushåll som erhöll stöd år 1987. Vi vet att 50700 hushåll erhöll stöd samt att 106400 hushåll enligt beräkning på BU88 var berättigade till stöd. Vi skulle då kunna antaga att kostnaden för en omläggning blir 48 procent av kostnaden för att alla berättigade minstepensionisthushåll erhåller bostötte. Vi kan inte heller ta hänsyn till att vissa hushåll får både botilskudd och bostötte eller enbart bostötte då bostötten enligt regelverket skall avräknats vid beräkning av bostötte för botilskudd.

Med dessa förutsättningar kan statens kostnad för en omläggning uppskattas till en inbesparing på ca 15 miljoner kronor per år baserad på förhållanden år 1987. Siffran är dock osäker.

ALTERNATIV 2. Botilskuddsordningen och bostötteordningen överföres till kommunerna

Det kan finnas flera skäl för en överföring av bostadsstöd till kommunerna. Kommunerna har ansvar för bostadsförsörjningen på lokal nivå med de förutsättningar som staten ställer upp i form av finansiering etc.

Några kommuner har redan idag egna bostadspolitiska medel som bostötteordningar. Enligt en undersökning som Socialdepartementet genomförde år 1987, där 16 fylken svarade, hade 15 kommuner egna botilskottsordningar som komplement till den statliga ordningen. Därutöver stöder kommunerna vissa hushålls bostötte genom socialbidrag. Kommunerna

administrerar dessutom helt eller delvis statliga ordningar som de båda bostötteordningarna.

Bostötteordningarna har kritiserats för att den endast kan användas till att ge bidrag till löpande boutgifter. I vissa fall kan åtgärder i bostaden vara mer motiverade att göra för hushållet och få bidrag för än att få bidrag till löpande boutgifter. Ett exempel är utbedring av dåliga bostäder.

Ett mål för kommunalt bostadsstöd kan vara att medverka till att hushåll uppnår en rimlig bostadsstandard samt att underlätta för äldre m.fl. att bo kvar i sina egna bostäder. För den senare gruppen är det dessutom viktigt att skapa förut sättningar för god omsorg och service i anslutning till bostäderna. En överföring av stödordningarna kan vara ett led i en sådan politik.

En överföring av de båda bostötteordningarna kan göras inom ramen för rammetilskudden till kommunerna men skulle kunna öronmärkas för bostadsändamål på ett sådant sätt att kommunerna själva kan avgöra var resurserna ger det bästa resultatet. Detta kan emellertid leda till stora olikheter mellan kommunerna med avseende på det kommunala stödet till pensionisternas boende.

I samband med en sådan överföring bör frågan om kommunernas deltagande i finansiering av tillskotten diskuteras. Som framgår av den nordiska översikten är det endast i Norge som bostadsbidrag till pensionärer helt finansieras av staten.

ALTERNATIV 3. Förbättring av botilskuddsordningen

Enligt den ursprungliga motiveringen för botilskudd är syftet att hjälpa pensionister som har höga boutgifter. Enligt retningslinjerna för botilskuddsordningen framgår också att ordningen skall sträva efter rättvisa genom att alla berättigade pensionister skall få samma procentvisa täckning av refusionsberättigade boutgifter i kommunen.

Över åren har också Sosialdepartementet strävat efter att utjämna täckningsprocenten mellan olika kommuner. Detta kan tolkas som att ordningen skall vara rättvis såväl inom som mellan kommuner både med avseende på horisontell som på vertikal rättvisa. Den horisontella rättvisan innebär att alla hushåll med lika förutsättningar skall behandlas lika, inom och mellan kommuner. Den vertikala rättvisan innebär att behandlingen skall vara rättvis med avseende på hushåll med olika förutsättningar.

Det är främst den horisontella rättvisan som har diskuterats i samband med botilskuddsordningen. Av Ås(1988) framgår det att det kan föreligga och ofta föreligger horisontell orätt visa både inom och mellan kommuner.

Orättvisa kan föreligga på följande punkter:

1. Lokal saksbehandling som främst påverkar beräkningen av boutgifter som är refusionsberättigade. Praxis skiljer sig här åt mellan kommunerna. Ås har givit exempel på detta.
2. Kommunens information om botilskuddsordningen som påverkar antalet hushåll som söker om tillskudd.
3. Täckningsprocenten skiljer sig mellan olika kommuner.

Det botilskudd som det enskilda hushållet får ett visst år är beroende av flera faktorer som:

1. Statens ramanslag till botilskudd,
2. Fördelningsprinciper för tilldelning till kommunerna,
3. Antal minstepensionshushåll som söker tillskudd i förhållande till antal minstepensionister i kommunen och antalet minstepensionister totalt.
4. Storleken på de bidragsberättigade boutgifterna för det egna hushållet i förhållande till boutgifterna för de övriga bidragssökande hushållen i kommunen.
5. Kommunens praxis vid saksbehandlingen, t.ex användning av tak för boutgifter, tak för botilskudd, schabloner för beräkning av boutgifter.
6. Hushållets beräknade inkomst för innevarande år.

Kommunerna kan främst påverka punkterna 3 och 5 ovan. Den vertikala rättvisan är främst beroende av bestämningen av egenandelen på 15 procent av inkomsten oberoende av inkomstens storlek och antal hushållsmedlemmar. Dessutom är den beroende av inkomstgränsen på 110 procent av minstepension, över vilken botilskuddet bortfaller. Utöver vad som regleras i regelverket är också förhållanden som förekomst av förmögenhet av betydelse för rättvisan mellan hushåll.

Kritiken av regelverket har främst gått ut på att tillskuddsordningen baseras på ramanslag och inte förslagsanslag. Detta har inneburit att täckningsprocenten har i genomsnitt legat på ca 50 med den budgettilldelning som botilskuddet har fått.

Därutöver har kommunernas olika praxis vid saksbehandlingen samt marginaleffekten av inkomstgränsen för tillskudd kritiserats.

En helt annan form av kritik har riktats mot att botilskuddet täcker utgifter för el och brensel. Detta motverkar hushållning med dessa resurser.

Tänkbara ändringar av regelverket mm

En överordnad ändring som torde medföra att den mesta kritiken av ordningen skulle bortfalla är att göra om anslaget till botilskudd till en överslagsbeviljning. Därmed skulle täckningsprocenten automatiskt bli 100. Dessutom skulle kommunerna inte behöva utveckla en lokal praxis för att fördela botilskudden och därmed skulle de nuvarande olikheterna försvinna.

Den största orättvisan i det nuvarande systemet föreligger sannolikt mellan tillskuddsberättigade hushåll som mottager och de som inte mottager stöd. Beräkningar på grundval av BU88 antyder att många bidragsberättigade hushåll inte erhåller bidrag. En anledning kan vara att kommunerna inte tillräckligt sprider information om botilskudd.

Informationen om tillskuddsordningen skulle troligen kunna förbättras. En möjlighet är att ge information till de hushåll som pga låga inkomster kan ha rätt till botilskudd.

En annan anledning kan vara att många hushåll drar sig för att ansöka om bidrag via socialkontoren, då detta uppfattas som socialhjälp.

En ökad rättvisa mellan mottagarhushåll förutsätter att kommunernas praxis med avseende på beräkning av boutgifter och användning av schabloner måste bli enhetlig. En ensidig inriktning på täckningsprocenten garanterar inte rättvisa om bedömningen av boutgifter skiljer sig åt mellan kommunerna.

Botilskuddsordningens regelverk förutsätter att hushållen inte anpassar sin bostadskonsumtion till ordningen. I princip skall hela boutgiften utöver ett belopp som motsvarar 15 procent av inkomsten täckas av botilskudd. Detta innebär att vissa hushåll kan få stora botilskudd. Kommunen har redan idag möjlighet att reducera botilskuddet om sökere har extraordinära boutgifter. Vad som menas med extraordinära

boutgifter har inte definierats. Departementet vill inte heller tillrä något bestämt belopp, pga de stora variationerna i boutgifter i olika kommuner.

Årsrapporterna från fylkena kan emellertid tyda på att vissa kommuner accepterar mycket höga boutgifter som underlag för botilskudd. I vissa fylken var det maximala botilskuddet 42000 kronor under 1986. Även om man antar att täckningsprocenten i de kommuner som står för dessa utbetalningar var 100 (genomsnittet var ca 50) så innebär detta att vissa mottagarhushåll har mycket höga boutgifter i förhållande till sina inkomster. Den högsta inkomstgränsen för att få botilskudd är t.ex ca 114000 kronor för hushåll med en minstepensionist med ektefelle med inkomst.

Husbankens bostötteordning har definierat boutgiftstak. För två personer var taket år 1987 28000 kronor, exkl el och brensel. Gör vi ett tillägg för el och brensel på 6000 kronor blir "taket" 34000 kronor.

Med hänsyn till att höga boutgifter och därmed höga botilskudd reducerar täckningsprocenten för andra bidragssökare, bör man överväga att införa ett boutgiftstak även i botilskuddsordningen. Taket bör därvid baseras på rimlig boende standard och differentieras efter hushållets storlek och eventuellt efter ortskostnader. Boutgifter över taket bör berättiga till tilskudd under särskilda omständigheter.

Den nuvarande lägsta rekommenderade beloppet för utbetalning av botilskudd är 100 kronor. Det verkar rimligt att höja detta belopp och därmed göra en omfördelning från de som får ett mycket litet belopp till de som har större boutgifter eller lägre intäkter. En sådan höjning är också motiverad med hänsyn till kostnaden för saksbehandling.

Socialdepartementet har försökt utjämna olikheterna mellan kommunerna med avseende på täckningsprocenten. Detta har skett genom en omfördelning av tillskudd från de kommuner som har haft hög till de kommuner som haft låg täcknings procent.

Omfördelningsprincipen ändrades för år 1988 och 1989. Samtliga kommuners beviljning för året dessförinnan reducerades med 5 procent. Denna inbesparing användes till att bygga upp tilskuddene till de kommuner som hade det lägsta tildelade beloppet per minstepensionist.

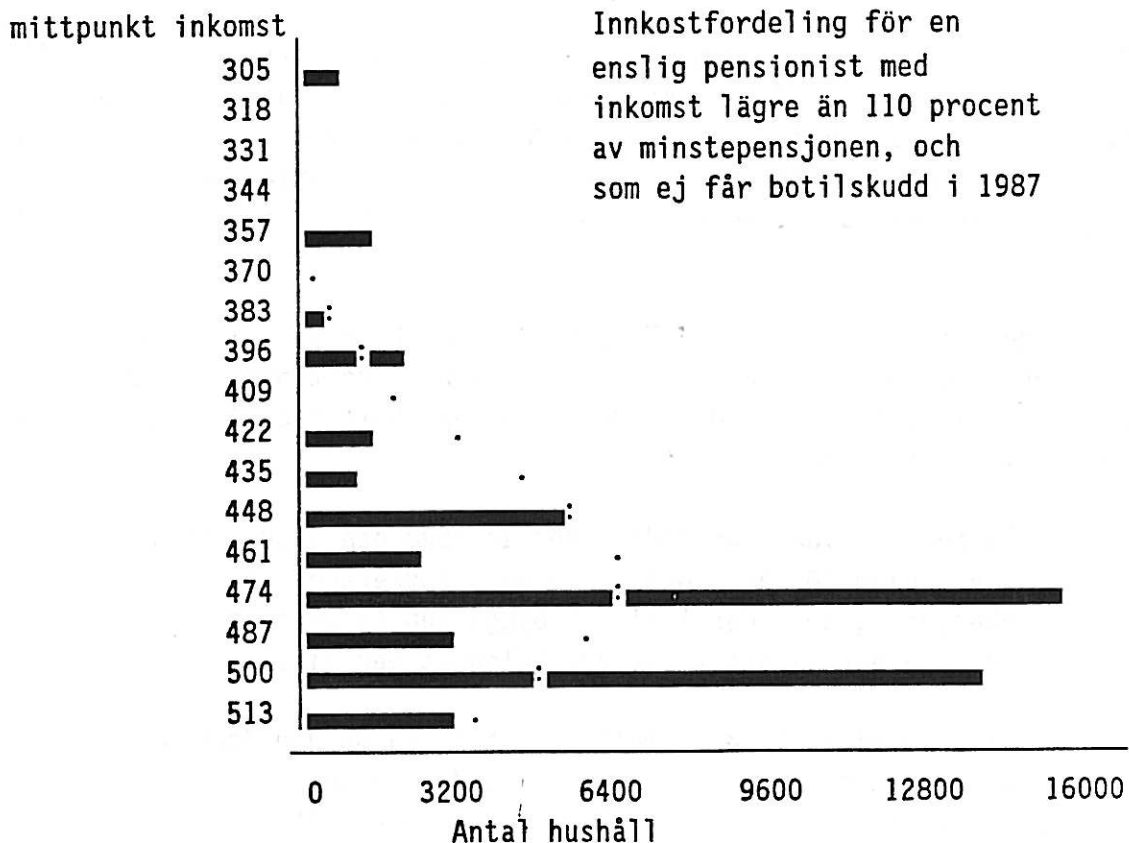
Denna omfördelning leder emellertid till en ökad utjämning av täckningsprocenterna mellan olika kommuner endast under vissa förutsättningar. Praxis beträffande bestämning av boutgifter måste vara densamma i alla kommuner. Om denna är olika går det inte att uttala sig om den verkliga täckningsprocentens utveckling vid en omfördelning.

Men även om denna förutsättning är uppfylld så leder en utjämning mellan kommuner av tilldelat botilskudd per minstepensionist i kommunen inte automatiskt till en utjämning av täckningsprocenten. En kommun som har ett lågt botilskuddsbelopp per minstepensionist kan ha ett högt belopp per hushåll som erhållit botilskudd, tack vare en låg upptagningsprocent i kommunen. Därmed kan hushållen i denna kommun ha en hög täckningsprocent i utgångsläget och genom omför delningen få en ännu högre täckningsprocent.

Ett lågt belopp för tilldelat botilskudd per minstepensionist kan emellertid vara en indikator på att upptagningsprocenten i kommunen är låg. Denna kan troligen endast påverkas genom ökad information, vilket diskuterats ovan.

Botilskuddet upphör helt om hushållets inkomster överstiger vissa gränser som beskrivits tidigare. Det kan uppfattas som en orättvisa att marginella inkomstskillnader mellan hushåll kan leda till att vissa hushåll får och andra inte får tilskudd. Dessutom kan det uppstå problem för de hushåll som pga inkomstökningar mister sitt botilskudd. En successiv avtrappning av bidragen kan därför innebära en avsevärd förbättring av ordningen. Avtrappningen kan t.ex konstrueras på samma sätt som bostötteordningens.

SAMLET TOTAL INNTEKT.100 kronor



Från BU88 framgår att relativt många hushåll har en inkomst som ligger mellan 110 och 120 procent av minstepensions satserna. Detta framgår av histogrammet ovan som visar inkomstfördelningen för pensionshushåll bestående av en enslig pensionist som inte får botilskudd pga för hög inkomst (över 48140 kronor år 1987) och/eller för låg bout gift. Endast hushåll med en inkomst upp till ca 120 procent av minstepension har medtagits.

I det följande exemplet föreslås alternativt en successiv sänkning av täckningsprocenten när inkomsten överstiger vissa gränser.

Förslag från LO och Norsk Pensionistförbund

LO och Norsk Pensionistförbund har utformat ett förslag till vidareföring av botilskuddsordningen som överlämnats till socialministern. Förslaget har här konsekvensbedömts.

Förslagets huvudpunkter:

- * Overslagsbeviljning istället för rambeviljning
- * Successiv avtrappning av botilskudd upp till en inkomst på 120.000 kronor för enslig pensionist och 160.000 kronor för pensionistektepar enligt följande tabell.

Enslig pensionist	
intäkt, 1000 kr	täckningsprocent
0 - 60	100
60 - 70	90
70 - 80	80
80 - 90	70
90 - 120	50
Ektepar,	
pensionist	täckningsprocent
0 - 97	100
97 - 110	90
110 - 120	80
120 - 160	50

Konsekvenser av förslaget

Förslaget innebär för det första att minstepensionister med maximalt 110 procent av minstepension i intäkt får en ökning av sitt botilskudd som är beroende av den nuvarande täckningsprocenten i kommunen. Om täckningsprocenten redan är 100 medför förslaget ingen ökning för denna grupp. De flesta minstepensionister kommer emellertid att få ökat botilskudd då täckningsprocenten i de flesta kommuner ligger under 100.

Nya pensionärshushåll tillkommer som inte haft botilskudd och eventuellt inte heller bostötte. Detta gäller de hushåll som haft för hög inkomst för att få botilskudd och som inte bor i den typ av bostad som berättigar till bostötte (och uppfyller andra villkor).

Statens kostnad för förslagen består av två delar. För det första ökar tilskudd till nuvarande mottagarhushåll från 189 till 378 miljoner kronor under antagande om en genomsnittlig täckningsprocent på 50 (1989 års prisnivå). Detta förut sätter också att inga nya mottagarhushåll tillkommer genom förslaget.

För det andra uppstår en kostnad för tillkommande hushåll. Denna är beroende av hushållens boutgifter och bruttoinkäkter. För de föreslagna hushållstyperna kan kostnaden uppskattas till 498 miljoner kronor i 1987 års prisnivå. Uppskattningen är emellertid osäker och har utgått från ett antal förenklade antaganden bl. a om upptagningsprocenten för tillkommande hushåll. Det har inte heller gått att ta hänsyn till de hushåll som erhåller bostötte från Husbanken vilken skall avräknas från ovanstående belopp.

VEDLEGG A.

DATAGRUNNLAG OG REPRESENTATIVITET

ALDERSPENSJONISTER, UFØREPENSJONISTER OG ANDRE TRYGDEDE.

I dette vedlegget skal vi redegjøre for hvordan vi kan identifisere minstepensjonistene og etablere egnede grupper av pensjonister for nærmere beskrivelse og analyse. Vi vil bruke publisert statistikk fra Rikstrygdeverket (RTV) for å vurdere om boforholdsundersøkelsens data gir et riktig bilde av gruppenes størrelse.

For alle personene i utvalgets husholdninger har vi opplysninger om inntektsforhold. I tillegg til størrelsen av brutto inntekter i 1978 har vi spurt om inntektskilder. Inntil tre inntektskilder ble registrert og "pensjon eller trygd" utgjør en svarkategori.

I intervjuene er det registrert ialt 897.200 personer som mottar pensjon eller trygd i en eller annen form. Vi har ikke spurt om formen for trygd og vi må trekke inn andre opplysninger for å kunne foreta en oppdeling i type personer og eller type trygd.

Alle våre totaltall er beregnede tall som vi får frem ved å bruke undersøkelsens vektall. Dette er vekter som er laget på grunnlag av offentlig personstatistikk. Alle utvalgsundersøkelser er beheftet med usikkerhet og slingringsmonn på talloppgavene, så også for BU88. Med vanlig grad av sikkerhet kan vi konkludere at totaltallet ligger mellom 880 og 910 tusen personer.

I Rikstrygdeverkets "Trygdestatistisk årbok 1988" oppgis det ialt at 878.200 personer var støttemottagere ved utgangen av 1987. Ved utgangen av 1988 (Trygdestatistisk årbok 1989) er det totale tall for trygdede 880.448. Vi har i vårt utvalg antagelig fått med endel personer med mer tilfeldige trygdeytelser, men ellers vil vi vurdere overenstemmelsen mellom våre beregnede totaltall og de offisielle tall å være relativt god.

En nedbryting av gruppen som mottar pensjon eller trygd på kjønn og alder gir tall som er vist i TABELL 1-A. I Tabell 1-B har vi vist tall fra RTV. Sammenligningen viser en god overenstemmelse for antallet alderspensjonister og våre tall for personer over 66 år. De overtallige er først og fremst å finne blandt andre yngre trygdemottagere, og blant disse først og fremst blandt kvinnene. Det er grunn til å anta

at våre åpne spørsmål om inntektskilder også har fanget opp barne-trygdmottagere og enslige mødre med overgangsstønad. De er ikke regnet inn i tallene fra RTV som vi her sammenligner med. Vi har visse muligheter for å korrigere for dette som vi skal vise nedenfor.

1-A. PERSONER SOM MOTTOK PENSJON ELLER TRYGD
I 1987 ETTER BOFORHOLDSUNDERSØKELSEN 1988

	Under 67år	over 66 år	Sum
Menn	109.600	245.600	355.200
Kvinner	204.500	337.500	542.000
Alle	314.100	583.100	897.200

1-B. ALDERS- OG UFØREPENSJONISTER ETTER
RIKSTRYGDEVERKETS STATISTIKK PR. 31.12.87

	Andre trygdede	Alderspensjon	Sum
Menn	97.300	238.900	336.100
Kvinner	176.700	348.800	525.600
Alle	274.000	587.700	861.700

I intervjuene ble det spurt om hva som var den "viktigste" av inntektskildene. Det gjør det mulig å skille fra de av trygdemottagerene for hvem trygden ikke er det vesentligste. Vi regner da med at barne-trygdmottagerne vil være blandt disse. For personene over 66 år gjør vi ingen slik korreksjon; bare for de under pensjonsalderen. Ved bare å beholde de for hvem trygdepengene er den viktigste inntektskilden får vi tall som vist i Tabell 2.

Denne korreksjonen fører til at beregnet antall trygdede under 67 år blir 34.100 lavere enn Rikstrygdeverkets tall for andre stønadsmottagere enn alderspensjonister. Ved å redusere gruppen for mottagere av annen trygd enn alderspensjon på den måten som vi har gjort det, kan vi regne med at vi har beholdt alle uføretrygdede. Etter RTV's statistikk utgjør disse vel 200.000. Etter vår korreksjon vil vi derfor med en viss rett kunne vise til trygdede personer under 67 år som "Uføre-trygdede" slik vi har gjort i TABELL 2. Personer med uføretrygd vil utgjøre 9 av 10 i denne gruppen.

2. TRYGDEMOTTAGERE
ETTER BOFORHOLDSUNDERSØKELSEN 1988

	Uføre- trygdede	Alders- pensjonister	Sum
Menn	91.700	245.600	336.300
Kvinner	148.200	337.500	485.700
Alle	239.900	583.100	823.000

Statistisk sentralbyrå publiserte i 1988 en rapport som tok for seg rekrutteringen til uføretrygden. (SSB-Rapport 88/16, Individuelle faktorer ved rekruttering til uførepensjonsordningen, av Ellen J. Amundsen). I denne rapporten finnes etpar diagrammer som viser andeler av uføre i ulike aldersgrupper for kvinner og menn i utvalgte år mellom 1965 og 1985. Ved å sammenligne disse diagrammene med kurver basert på våre data finner vi god overenstemmelse for de uføre menn. Når det gjelder kvinnene finner vi at våre data viser noe høyere andeler i de yngste alderne. Vi må derfor regne med at våre data fremdeles omfatter noen unge kvinnelige trygdemottagere som ikke er for uføre å regne. Det lar seg ikke gjøre å isolere disse for å utelate dem i analysen. Iogmed at vi hele veien vil bruke aggregerte data, regner vi imidlertid med at våre data er rimelig representative for bruk i de analysene vi vil gjennomføre.

MINSTEPENSJONISTER

Ordet minstepensjonist kjenner alle, men få vet hvordan beløpet er bygget opp. Etter RTV er definisjonen slik: "Minstepensjonen består av grunnpensjon med kompensasjonstillegg og sært tillegg (evt. tilleggspensjon som ikke overstiger sært tillegg)". Beløpet justeres fra en til tre ganger hvert år og fastsettes for tre pensjonistkategorier: "enslig pensjonist" - ikke nødvendigvis aleneboende, "pensjonist med forsørgertillegg for ektefelle" og "pensjonistektepar". Pr. 1 mai 1987 var de tre korresponderende beløpene 46.704, 61.908 og 75.360 (for begge samlet) Våre tall for inntekt gjelder 1987

Botilskuddsordningen er tilgjengelig for alle minstepensjonister som har en samlet inntekt som ikke overstiger 110% av minstepensjonsbeløpene. Ettersom vår undersøkelse er rettet inn mot botilskuddsordningen vil vi også definere minstepensjonistene på denne måten : alle

alders- og uførepensjonister med inntekter inntil 10% mer enn minste-satsene. For våre formål har vi brukt følgende beløp som grenser:

Enkeltpensjonister	Kr. 51.893
Pensjonist med ektefelle tillegg	Kr. 68.787
Person i pensjonistektepar	Kr. 41.867

Om hvorvidt en gift pensjonist får ektefelle tillegg er betinget av at ektefellen tjener mindre enn ett grunnbeløp. Dette har vi kontrollert for.

For uførepensjonistene er situasjonen noe anderledes enn for alderspensjonistene. Utviklingen av ytelsenes størrelse over tid viser at "Uførepensjonist med minsteytelse" følger stort sett satsene for personer i pensjonistektepar, mens beløpene til en "Funksjonshemmet med gjennomsnittlig tilleggspensjon" følger kurven for pensjonister med ektefelle tillegg. Vi har valgt å behandle uførepensjonistene på samme måte som alderspensjonistene ved først å dele inn i de tre gruppene og deretter bruke beløpene ovenfor for å skille minstepensjonistene fra de andre.

3. HOVEDGRUPPER FOR ANALYSEN AV MINSTEPENSJONISTENES BOFORHOLD

ANTALL	Minste- pensjonister	Andre pensjonister	Alle pensjonister

MENN			
Alderspensjon	62.900	182.600	245.500
Uførepensjon	11.700	80.000	91.700

Sum	74.600	262.600	337.200

KVINNER			
Alderspensjon	203.800	133.700	337.500
Uførepensjon	58.200	90.000	148.200

Sum	262.000	223.700	485.700

ALLE			
Alderspensjon	266.700	316.400	583.100
Uførepensjon	69.900	170.000	239.900

Total	336.600	486.300	823.000

PROSENT:	Minste- pensjonister	Andre pensjonister	Alle pensjoniste
MENN			
Alderspensjon	26	74	100
Uførepensjon	13	87	100
Sum	22	78	100
KVINNER			
Alderspensjon	60	40	100
Uførepensjon	39	61	100
Sum	54	46	100
ALLE			
Alderspensjon	46	54	100
Uførepensjon	29	71	100
Total	41	59	100

Den relative størrelsen av de tre gruppene for alderspensjonistenes vedkommende faller ut svært likt med hva som opplyses i RTV'S statistikk. Når det gjelder uføre-pensjonistene derimot ender vi opp med litt for mange i gruppen med ektefelle-tillegg. Dette har vi ingen god forklaring på, men vi regner ikke disse avvikene for særlig viktige. Etter at vi nå har skilt minstepensjonistene fra de andre pensjonistene kan vi lage noen hovedtabeller.

Her finner som ventet store kjønnsforskjeller. Hele 54 prosent av alle kvinnene er minstepensjonister etter vår definisjon mot bare 22 prosent for menn. Dersom vi beregner prosenttallene "den andre veien" finner vi at blant minstepensjonistene er det 78 prosent kvinner - altså mer enn 3/4 av alle.