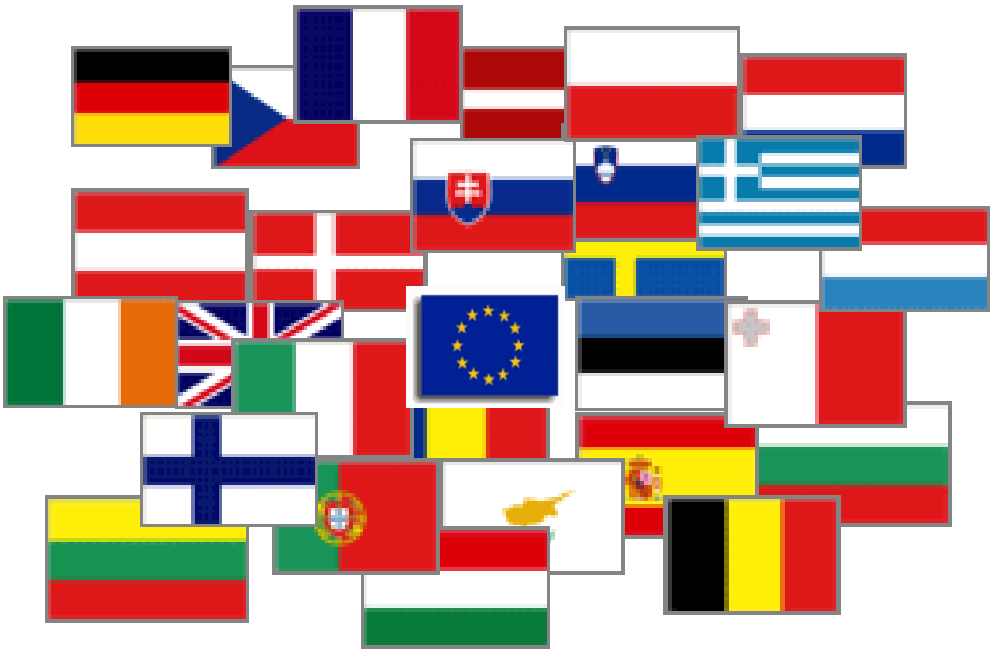
Fattigdom i EU-landene

- og dansk fattigdom i europæisk perspektiv



Finn Kenneth Hansen, CASA

Februar 2010

CASA

Fattigdom i EU-landene
- **og dansk fattigdom i europæisk perspektiv**

© CASA, Februar 2010

ISBN 978-87-92384-47-8

Elektronisk udgave: ISBN 978-87-92384-49-2

Center for Alternativ Samfundsanalyse, CASA
Linnésgade 25, 3.
1361 København K.
Telefon: 33 32 55 05
www.casa-analyse.dk

Forord

EU har udnævnt året 2010 til fattigdommens år. Baggrunden er, at EU-medlemslandene på Lissabon-topmødet i 2000 blev enige om at arbejde for en nedbringelse af omfanget af fattigdom. Det hedder i kommunikeet fra topmødet, at målsætningen er en markant nedbringelse af fattigdommen i EU-medlemslandene frem mod 2010.

Denne rapport belyser fattigdommen i EU- medlemslandene. For det første hvor udbredt fattigdommen er i de forskellige medlemslande, og hvad det er for en fattigdom, vi ser i de forskellige medlemslande. Dernæst ses der på forskelle landene imellem, og hvad der kan forklarer disse forskelle. Endelig sættes der fokus på udviklingen i de enkelte medlemslande, og på den måde kan man sige, at rapporten går tæt på, hvordan det går med opfyldelsen af Lissabon-målsætningen.

Hvad angår opfattelsen af fattigdom, er der i EU tale om en relativ fattigdomsforståelse. Fattige er dem, der har så få ressourcer, at de ikke opnår de basale nødvendigheder og er udelukket fra de mest almindelige vaner og goder i samfundet.

Der har været store bestræbelser i EU på at udvikle indikatorer, som afspejler denne relative fattigdomsforståelse. På grund af tilgængelige data og sammenlignelige data har indikatoren på fattigdom først og fremmest været økonomisk begrundet, fordi der i de fleste lande foreligger indkomstdata.

Fattigdom er således blevet afgrænset ved 60 % -grænsen, omfattende den andel som har en disponibel indkomst, som ligger 60 % under medianindkomsten i det pågældende land. Det præciseres imidlertid med denne afgrænsning, at der er tale om personer og familier, som er i risiko for at havne i fattigdom. Der er således ikke tale om en fattigdomsgrænse, der siger, at så og så mange er reelt fattige, men at der er tale om personer og familier, der har så lave indkomster, at de er i risiko for at være fattige.

I udviklingen af andre indikatorer har man lagt vægt på såvel objektive som subjektive opgørelser. Ud over de økonomiske opgørelse er der udviklet indikatorer for materielle afsavn, som afspejler, hvad personer og familier må undlade af materielle og andre nødvendigheder grundet deres dårlige økonomi. Der er tale om en opgørelse, som i høj grad ligger i tråd med EU's opfattelse af fattigdom.

I EU medlemslandenes bestræbelser på markant at reducere fattigdommen i EU, blev man på Lissabon-mødet enige om at anvende, det man har kaldt den åbne koordinationsmetode. Metoden indebærer, at alle medlemslande udarbejder Nationale Handlingsplaner (National Action Plan (NAP)) for

bekæmpelse af fattigdom - eller som det hedder nu social beskyttelse og social inklusion. De enkelte lande har udarbejdet flere Handlingsplaner i perioden. De første rapporter dækkende perioden fra 2001-2003 og derefter er fulgt Handlingsplaner fra 2003-2005, 2006-2008 og de seneste dækkende perioden 2008-2010.

Hvad angår Handleplanerne, er EU-landene blevet enige om, at de skal indeholde oplysninger om en række indikatorer for fattigdom og social udstødelse. På den måde kan man se og sammenligne, hvordan det går med disse væsentlige indikatorer i EU-landene.

Denne rapport bygger først og fremmest på datakilder fra det Europæiske statistiske kontor – Eurostat. Derudover indgår fattigdomsrapporter fra OECD og EU herunder de enkelte medlemslandes NAP-rapporter, samt de rapporter som er udkommet i forbindelse med tilbagemeldinger på de Nationale Handlingsplaner – Joint Report on Social Protection and Social Inclusion.

Rapporten er udarbejdet af Finn Kenneth Hansen, CASA.

CASA
Februar 2010

Indholdsfortegnelse

1 Resumé ... 3

1.1 EU har sat fokus på fattigdom ... 3
1.2 Fattigdommen i EU – store forskelle og flere fattige ... 3
1.3 Børnefattigdom er udbredt i mange EU-lande ... 6
1.4 Indkomstoverførslerne har stor betydning for andelen af fattige ... 8
1.5 Materielle afsavn – faktisk fattigdom ... 9
1.6 Fattigdom i Danmark – i et europæisk perspektiv ... 12

2 Fattigdom i EU ... 15

2.1 Fokus på fattigdom ... 15
2.2 Hvad er fattigdom i EU? ... 15
2.3 Fattigdom og social eksklusion ... 18
2.4 Opgørelser af fattigdom ... 19
2.5 Målsætning om fattigdom – Lissabon-målsætningen ... 20
2.6 Den åbne koordinationsmetode ... 21
2.7 Indikatorer ... 22

3 Udbredelsen af økonomisk fattigdom i EU-landene ... 25

3.1 Definition og afgrænsning af fattigdom ... 25
3.2 Det aktuelle fattigdomsbillede – risiko for fattigdom ... 27
3.3 Fattigdom og beskæftigelse ... 30
3.4 Fattigdomsrisiko i forskellige aldersgrupper. ... 32
3.5 Udviklingen i risikofattigdom ... 35
3.6 Risikofattigdom og økonomisk vækst ... 39
3.7 Sammenfatning ... 42

4 Børnefattigdom i EU ... 45

4.1 Andelen af børn i risikofattige familier ... 45
4.2 I hvilke familier lever de fattige børn? ... 47
4.3 Udviklingen i børnefattigdom ... 50
4.4 Bekæmpelse af børnefattigdom ... 52

5 Velfærdssystemer og fattigdom ... 57

5.1 Velfærdssystemer og risikofattigdom ... 58
5.2 Hvordan er det gået med indkomstoverførslernes påvirkning af fattigdomsbilledet? ... 62

6 Fattigdom belyst ved materielle afsavn i EU-landene ... 65

6.1 Hvad er materiel deprivation – materielle afsavn? ... 65
6.2 Opgørelser af materiel deprivation i EU-landene ... 66
6.3 Sammenhæng mellem materielle afsavn og risikofattige ... 69

Litteratur ... 73

1 Resumé

1.1 EU har sat fokus på fattigdom

EU har en lang tradition for at sætte fokus på den sociale dimension og de sociale forhold i udviklingen af samarbejdet mellem medlemslandene. Et tidligt fokus har været rettet mod fattigdom og social eksklusion. Tilbage i 1980'erne og 1990'erne igangsatte man i EU fattigdomsprogrammer med henblik på at sætte fokus på fattigdom og social eksklusion med frembringelse og fremlæggelse af data for belysning af udviklingen i medlemslandene og med opfordringer til EU og medlemslandene om at igangsatte initiativer med henblik på at bekæmpe fattigdom og social eksklusion.

Målsætning om fattigdom
Fokus på disse forhold fik en yderligere dimension, da man på EU Rådsmødet i Lissabon i 2000 i bestræbelserne for et udviklet og moderne EU, blev enige om, at man i medlemslandene skulle arbejde for en markant reduktion af fattigdommen i EU. Målsætningen var en markant reduktion i fattigdommen over en 10 års periode – altså frem mod 2010.

Disse bestræbelser skulle opnås gennem det, man kaldte den åbne koordinationsmetode. En arbejdsmetode, som indebærer, at medlemslandene skal udveksle oplysninger og synspunkter og fremlægge politikker for, hvordan man bekæmper fattigdommen i det enkelte land. Der var enighed om, at hvert medlemsland med mellemrum skulle fremlægge målsætninger og indsatser i form af Nationale Handlingsplaner (National Action Plans – NAP). Den første for perioden 2001-2003 den anden for 2003-2005 og de to seneste dækker årene 2006-2008 og 2008-2010.

For at tilvejebringe et fælles oplysningsgrundlag blev man enige om, at NAP-rapporterne skulle give tilbagemeldinger på 18 indikatorer, som samlet kunne sige noget om udviklingen i fattigdom og social eksklusion. En række af indikatorerne omhandler den økonomiske fattigdom med hovedvægten på angivelse af, hvor stor en andel der er i risiko for fattigdom – opgjort som 60 % af medianindkomsten i det enkelte EU-land. Derudover er der medtaget indikatorer for langvarig fattigdom, langvarig arbejdsløshed og andel uden uddannelse.

1.2 Fattigdommen i EU – store forskelle og flere fattige

I EU betragtes fattigdom som noget relativt, og fattige defineres som omfattende dem, der på grund af manglende ressourcer ikke kan opnå de mest basale nødvendigheder, og som er udelukket fra almindelige vaner og normer i det samfund, de lever i. Der har været konsensus om denne opfattelse

af fattigdom og en erkendelse af, at den forekommer og er udbredt i medlemslandene.

Udfordringen har været knyttet til opgørelsen af fattige og dokumentation af omfanget af fattigdom i EU. Da der ikke umiddelbart foreligger data, har Kommissionen hældt til den pragmatiske løsning at anvende indkomstoplysninger som indikator på fattigdom og altså i første omgang belyse den økonomiske fattigdom. Først i de seneste år er denne opgørelse blevet suppleret med opgørelser af materielle afsavn.

EU har igennem tiderne anvendt 50 %-grænsen i lighed med OECD. Med Lissabon-aftalen blev man imidlertid enige om, at anvende 60 %-grænsen og samtidig præcisere, at der med denne afgrænsning er tale om personer og familier, der er i risiko for at havne i fattigdom. Der er således ikke tale om en fattigdomsgrænse, forstået på den måde, at den siger, at så og så mange er fattige, men at personer og familier, der har så få indkomster, er i risiko for at være fattige.

Lissabon-aftalen blev indgået mellem de daværende 15 medlemslande. I perioden frem til i dag er der sket en udvidelse med 10 nye medlemslande fra 2005, og yderlige optagelse af 2 nye medlemslande (Rumænien og Bulgarien), således at EU i dag omfatter 27 medlemslande.

Ser vi på udviklingen alene for de 15 'gamle' EU-medlemslande, er andelen af personer i risiko for fattigdom steget frem til 2007. Der er tale om et fald i det seneste år fra 2007 til 2008, men andelen af personer i risiko for fattigdom er større i 2008 end i 2000.

I perioden 2000-2008 er der på trods af generel vækst i økonomierne og gunstige beskæftigelsesmuligheder tale om en stort set uændret andel af personer og familier i risiko for fattigdom. Samlet set for de 27 medlemslande er der 17 %, som ligger under den nationale fattigdomsgrænse. Den seneste antalsopgørelse fra 2007 siger, at der i samtlige 27 medlemslande er 73 millioner, som lever i risiko for fattigdom.

Ser man på de enkelte lande, er der stor forskel på andelen af risikofattige. En række lande specielt de nordiske lande (Danmark, Sverige og Finland) men også Holland, har andele, som ligger under gennemsnittet. Andre lande, hvor andelen ligger under gennemsnittet, er Tjekkiet, Slovakiet og Ungarn. Tjekkiet er det land, der har den mindste andel risikofattige på 9 %.

Derimod er der lande, som ligger pænt over gennemsnittet med andele på 20 %, som har indkomst under den nationale fattigdomsgrænse. Det gælder Grækenland, Spanien, Litauen, Rumænien og Bulgarien. Men andre store lande har andele af risikofattige, som ligger lige under – det gælder England og Italien og som et mindre land Estland.

Få lande har fået en lavere andel risikofattige

Ser vi på udviklingen i fattigdommen i de forskellige EU-lande, er der lande, som har haft relativt kraftige fald i andelen af risikofattige. Det gælder lande som Irland, Frankrig og Portugal. I Irland er andelen af risikofattige, faldet fra 20 % til 16 % i perioden 2000 til 2008. Og i Frankrig fra 16 % til 13 %, mens risikofattige i Portugal er faldet fra 21 % til 18 %.. Der er også lande, hvor der ses en tendens til fald i andelen af risikofattige, idet der er et lille fald frem til 2007. Det gælder lande som Holland og Malta.

Tabel 1.1: Andelen af personer som lever i risiko for fattigdom. EU medlemslande. 2000-2008

	2000	2007	2008	+/-
Belgien (BE).....	13	15	15	+
Bulgarien.....	14	18	21	+
Tjekkiet (CZ)	8*	10	9	+
Danmark (DK).....	10*	12	12	+
Tyskland (DE).....	10	15	15	+
Estland (EE).....	18	19	19	+
Irland (IE)	20	18	16	-
Grækenland(EL)	20	20	20	0
Spanien (ES)	18	20	20	+
Frankrig (FR)	16	13	13	-
Italien (IT).....	18	20	19	+
Cypern (CY).....	.	16	16	
Letland (LV)	16	21	26	+
Litauen(LT).....	17	19	20	+
Luxembourg (LU).....	12	14	13	+
Ungarn (HU)	11	12	12	+
Malta (MT).....	15	14	15	-
Holland (NL).....	11	10	11	-
Østrig (AT)	12	12	12	0
Polen (PL).....	16	17	17	+
Portugal (PT)	21	18	18	-
Rumænien (RO)	17	19	23	+
Slovenien (SI)	11	12	12	+
Slovakiet (SK).....	.	11	11	
Finland (FI).....	11	13	14	+
Sverige (SE)	9	11	12	+
England (UK)	19	19	19	0
Island (IS).....	.	10	10	
Norge (NO)	11*	12	11	+
EU 27 lande		17	17	
EU 15 lande	15	17	16	+
EU 25 lande	16	16	16	0

*2001

Kilde: Eurostat

Flere lande har oplevet en stigning i andelen af risikofattige
Derimod er der lande, hvor der er tale om en kraftig forværring i andelen af risikofattige. Det gælder de helt nye lande Bulgarien og Rumænien, men det gælder også lande som Tyskland, Letland, og Litauen. I Tyskland er andelen af risikofattige steget fra 10 % til 15 % i perioden fra 2000 til 2008.

Flere risikofattige i de nordiske lande
Men også i de nordiske lande, som ligger relativt lavt med andelen af risikofattige, er der tale om en stigning. Det gælder Finland, hvor andelen er steget fra 11 % til 14 % og Sverige, hvor andelen er steget fra 9 % til 12 % i 2008. Også i Danmark er andelen steget fra 10 % i 2000 til 12 % i 2008. Tilsvarende stigninger har fundet sted i Spanien og Belgien

Der er tre lande, som har helt uændrede andele af risikofattige. Det gælder Grækenland, Østrig, og England.

Det samlede billede af udviklingen i EU-landene er, at andelen af personer og familier, som lever i risiko for fattigdom, ikke er blevet mindre. Der er tale om en positiv udvikling i kun få medlemslande. Det gælder særlig Irland, Frankrig og Portugal og få andre lande, hvor fattigdomsproblemerne er blevet mindre. Der er flere lande, hvor fattigdomsproblemerne er blevet større. Det gælder de nye medlemslande Bulgarien og Rumænien og de baltiske lande Letland og Litauen, men også i Tyskland har der været tale om en forværring af fattigdomsproblemerne.

De nordiske lande, som har forholdsvis lave andele af risikofattige, set i et europæisk perspektiv, er alle kendetegnet ved, at andelen af risikofattige er steget i perioden.

Ser vi på udviklingen i risikofattigdom målt absolut fx i forhold til fattigdomsgrænsen i 2005, viser det sig, at risikofattigdommen i EU-landene frem til 2008 er faldet i stort set alle lande, undtagen Danmark, Finland, Østrig og Luxembourg, som har uændrede andele risikofattige, samt Belgien som har oplevet en stigning.

1.3 Børnefattigdom er udbredt i mange EU-lande

Der har været et særligt fokus på børnefattigdom i EU. Analyser og tal viser, at andelen af børn, der lever i familier, som er i risiko for fattigdom, er større end blandt voksne. De seneste opgørelser viser, at *19 % af børnene i EU lever i familier med risiko for fattigdom*.

I lande, hvor børn er ramt hårdest, er der tale om en andel op over 25 % – det gælder lande som Rumænien, Letland og Polen. De laveste andele finder man i de nordiske lande med omkring 10 % af børnene, som lever i familier med en disponibel indkomst under 60 % af medianindkomsten.

Ca. 10 % af alle børn i EU lever i husstande, hvor ingen af forældrene arbejder, og 60 % af disse børn er i risiko for fattigdom. Andelen af børn med risiko for fattigdom når op på 25 %, når kun én af forældrene arbejder, og ligger på 7 %, når begge forældre arbejder.

Tabel 1.2: Børnefattigdom i EU. Andelen af børn (0-18 år), som lever i familier, som er i risiko for fattigdom i EU's medlemslande. 2005-2008

	2005	2007	2008	+/-
Belgien (BE)	18	17	17	-
Bulgarien	18	30	26	+
Tjekkiet (CZ)	18	16	13	-
Danmark (DK)	10	10	9	-
Tyskland (DE)	12	14	15	+
Estland (EE)	21	18	17	-
Irland (IE)	23	19	18	-
Grækenland(EL)	20	23	23	+
Spanien (ES)	24	24	24	0
Frankrig (FR)	14	16	17	+
Italien (IT)	24	25	25	+
Cypern (CY)	13	12	14	+
Letland (LV)	.22	21	25	+
Litauen(LT)	27	22	23	-
Luxembourg (LU)	20	20	20	0
Ungarn (HU)	20	19	20	0
Malta (MT)	18	19	20	+
Holland (NL)	15	14	13	-
Østrig (AT)	15	15	15	0
Polen (PL)	29	24	22	-
Portugal (PT)	24	21	23	-
Rumænien (RO)		33	33	0
Slovenien (SI)	12	11	12	0
Slovakiet (SK)	19.	17	17	-
Finland (FI)	10	10	12	+
Sverige (SE)	9	12	13	+
England (UK)	22	23	23	+
Island (IS)	10.	12	11	+
Norge (NO)	9	12	10	+
EU 27 lande		20	20	0
EU 15 lande	18	18	19	+
EU 25 lande	19	19	19	0

Kilde: Eurostat

Ser vi på udviklingen i børnefattigdommen, er der samlet set for EU-landene – på trods af økonomisk vækst og generelle fremskridt på arbejdsmarkedet – ikke sket de store ændringer siden 2000. Ser vi på de enkelte lande, er der imidlertid tale om ændringer. Der er lande, hvor andelen af børn i risikofattige familier er faldet. Det gælder lande som Slovakiet, Portugal, Polen, Holland, Litauen, Irland, Estland, Danmark og Tjekkiet.

Derimod er der tale om stigninger i lande som Tyskland, England, Frankrig, Italien, Sverige, Finland, Grækenland og Bulgarien.

1.4 Indkomstoverførslerne har stor betydning for andelen af fattige

Når man betragter forskellene imellem EU-landene og deres fattigdomsproblemer, er der en række faktorer, som kan forklare disse forskelle. Overordnet peger EU-Kommissionen imidlertid på indretningen og omfanget af indkomstoverførsler i de forskellige EU-lande. Dette sker på baggrund af analyser af fattigdomssituationen før og efter indkomstoverførslerne i de respektive lande.

Ser man på risikoen for fattigdom før og efter indkomstoverførslerne, viser der sig et klart mønster. Andelen af befolkningen, som er i risiko for fattigdom, er klart mindre i de lande, hvor indkomstoverførslerne er universelle og dækker bredt for indkomstbortfald fx ved arbejdsløshed, sygdom, graviditet eller dækker begivenheder som børn, høje huslejer i forhold til indkomst samt pensionsdækning ved folkepensionsalder.

Særligt de nordiske lande adskiller sig fra de øvrige lande ved, at risikoen for fattigdom reduceres betydeligt, når man medtager de samlede indkomstoverførsler. I de nordiske lande reduceres andelen, som lever i risiko for fattigdom med over 50 %. I Sverige og Danmark reduceres med henholdsvis 58 % og 59 % og i Finland med netop 50 % i 2007.

I lande som Ungarn, Tjekkiet, Østrig, Polen og Irland gælder det også, at indkomstoverførslerne bidrager til en reduktion på over 50 %.

Modsat finder vi lande som Italien, Spanien, Grækenland og Letland med en reduktion på mindre end 20 %, når vi medtager indkomstoverførslerne i opgørelsen af andelen med fattigdomsrisiko. I Italien og Grækenland bidrager indkomstoverførslerne til, at andelen af risikofattige falder fra en andel på 23 % til henholdsvis 20 % i Grækenland og 19 % i Italien.

Det generelle billede på tværs af EU-landene er, at i lande, hvor der er tale om et udbygget net af indkomstoverførsler, bidrager indkomstoverførslerne til en reduktion i fattigdomsrisikoen, og bidrager til, at disse lande har relativt lave andele af befolkningen, som lever i risiko for fattigdom. Modsat

finder vi, at der i lande, hvor indkomstoverførslerne ikke bidrager synderligt til reduktion i fattigdomsrisikoen, er tale om relativt store andele af befolkningen, som lever i risiko for fattigdom.

Tabel 1.3: Andelen af personer i risiko for fattigdom i EU-medlemslandene før og efter indkomstoverførsler. 2008

	Fattigdomsrisiko før indkomstoverførsler	Fattigdomsrisiko efter indkomstoverførsler	% reduktion
Belgien (BE)	27	15	45
Bulgarien	27	21	23
Tjekkiet (CZ)	20	9	55
Danmark (DK)	28	12	57
Tyskland (DE)	24	15	38
Estland (EE)	25	19	24
Irland (IE)	34	16	53
Grækenland(EL)	23	20	15
Spanien (ES)	24	20	20
Frankrig (FR)	23	13	43
Italien (IT)	23	19	17
Cypern (CY)	22	16	27
Letland (LV)	30	26	13
Litauen(LT)	27	20	26
Luxembourg (LU)	24	13	46
Ungarn (HU)	30	12	60
Malta (MT)	23	15	35
Holland (NL)	20	11	45
Østrig (AT)	24	12	50
Polen (PL)	25	17	52
Portugal (PT)	25	18	28
Rumænien (RO)	31	23	26
Slovenien (SI)	23	12	48
Slovakiet (SK)	18	11	39
Finland (FI)	28	14	50
Sverige (SE)	29	12	59
England (UK)	29	19	34
Island (IS)	19	10	47
Norge (NO)	26	11	58
EU 27 lande	25	17	32
EU 15 lande	25	16	36
EU 25 lande	25	15	40

Kilde: Eurostat

1.5 Materielle afsavn – faktisk fattigdom

I EU-sammenhæng er den mest benyttede indikator på fattigdom baseret på det økonomiske aspekt, og afgrænset relativt – nemlig med anvendelsen af 60 %-grænsen.

Ulemperne ved en denne vilkårlige afgrænsning samt ambitionen om at udvikle forskellige indikatorer til måling af fattigdom har betydet, at der på EU-plan er blevet arbejdet med udvikling af en afgrænsning af fattige ud fra en afsavnstilgang. Det vil sige, at man af økonomiske grunde har måttet undlade nødvendige aktiviteter og handlinger.

I den seneste opgørelse fra Eurostat er materielle afsavn (materiel deprivation) defineret som ikke at have tilstrækkelige ressourcer til at kunne efterkomme eller have råd til mindst tre af følgende ni forhold:

- Efterkomme uventede udgifter.
- Holde en uges ferie uden for hjemmet.
- Være i restance i form af gældsarrangementer, (have afdragsordninger eller andre afbetalingsordninger).
- Få et måltid mad med kød, kylling eller fisk hver anden dag.
- Kunne varme boligen op.
- Være i besiddelse af en vaskemaskine.
- Have farve-tv.
- Have en telefon.
- Have en personlig bil.

Med denne afgrænsning og definition på materielle afsavn viser det sig, at 17 % af alle EU-borgere i de 27 medlemslande i 2007 er i en sådan materiel afsavnssituation.

Analyser af fattigdomsbilledet viser, at det ikke er de samme personer, som er omfattet af risikofattigdom, som også har materielle afsavn. I nogle lande er der langt fra overensstemmelse, mens der i andre lande er tale om et stort sammenfald.

Ser man på listen over andelen af risikofattige, som også har materielle afsavn, viser det sig, at der på EU-niveau er ca. 40 % af de risikofattige, som også er i en afsavnssituation.

Det er især i de nye medlemslande, at vi finder et stort sammenfald mellem risikofattigdom og materielle afsavn. For nogle lande er det over 60 % af de risikofattige, som også har materielle afsavn. Det gælder lande som Letland, Litauen, Ungarn, Polen, Rumænien, Slovakiet og Cypern

Lande med de største sammenfald er Rumænien (85 %), Letland (76 %) og Ungarn (71 %) samt Polen og Slovakiet (67 %).

I de nordiske lande, men stort set også i mange af de 'gamle' EU-medlemslande, er sammenfaldet meget ringe. For nogle lande (Danmark, Sverige, Spanien, Luxembourg, Holland, England, Norge og Island) er det under 30 % af de risikofattige, som også har materielle afsavn. I andre lande ligger

det mellem 30-40 %. Det er gældende for lande som Frankrig, Tyskland, Italien, Østrig og Finland.

Tabel 1.4: Materiel deprivation. Andelen af personer, som har materielle afsavn i de enkelte EU-lande. Særskilt for personer, som bliver karakteriseret som risikofattige og ikke risikofattige. 2007

	Ikke risikofattige	Risikofattige
Belgien (BE)	7	42
Bulgarien		
Tjekkiet (CZ)	12	55
Danmark (DK)	5	20
Tyskland (DE)	8*	34*
Estland (EE)	9	41
Irland (IE)	6	30
Grækenland(EL)	15	50
Spanien (ES)	7	21
Frankrig (FR)	8	35
Italien (IT)	10	36
Cypern (CY)	25	64
Letland (LV)	36	76
Litauen(LT)	22	61
Luxembourg (LU)	1	17
Ungarn (HU)	33	71
Malta (MT)	10	28
Holland (NL)	4	19
Østrig (AT)	7	33
Polen (PL)	32	67
Portugal (PT)	16	50
Rumænien (RO)	43	85
Slovenien (SI)	11	41
Slovakiet (SK)	26	67
Finland (FI)	6	32
Sverige (SE)	4	20
England (UK)	7	26
Island (IS)	7	15
Norge (NO)	4	16
EU 27 lande	12s	40s

Kilde: Eurostat 2009

Det er opfattelsen, at opgørelsen af materielle afsavn giver et mere retvisende billede af fattigdomsproblemerne i EU, og i hvert fald i højere grad afspejler de forskelle i fattigdomsproblemerne, der er mellem landene, på den måde, at fattigdomsproblemerne er meget større i de 'nye' EU-lande, som Rumænien, Bulgarien, Letland, Polen og Slovakiet, end i de "gamle" EU-lande.

Med opgørelsen af materielle afsavn ligger fattigdomsproblemerne i EU måske tættere på 32 millioner – altså familier som både er risikofattige og

har materielle afsavn – end på de 79 millioner, som angiver antallet, som ligger under 60 %-grænsen.

1.6 Fattigdom i Danmark – i et europæisk perspektiv

Danmark anerkender ikke EU-opgørelsen af risikofattigdom og tilføjer i den seneste NAP-rapport 2008-2010, at der i Danmark er større tradition for at anvende 50 %-grænsen – dog uden at angive, at der ikke er tale om en officiel fattigdomsgrænse i Danmark. Opgørelsen baseret på 60 %-grænsen giver en anden fattigdomssammensætning end opgørelsen baseret på 50%-grænsen, fx er andelen af ældre større ved 60 %-grænsen, fordi grænsen ligger over pensionsniveauet for dem, der kun modtager pension og ATP.

Set i forhold til EU-medlemslandene viser opgørelserne af risikofattigdom dog meget klart, at andelen, som er i risiko for fattigdom, er langt mindre i Danmark (og de øvrige nordiske lande) end i de øvrige EU-lande. Det gælder også, når vi ser på børnefattigdom i EU-landene.

Tager man hensyn til forskelle i leveniveau landene imellem, bliver forskellene endnu tydeligere, og Danmark (og de nordiske lande) adskiller sig endnu mere markant fra de nye medlemslande, hvad angår fattigdomsproblemer og omfang.

Det er dog lige så oplagt, at ses der på udviklingen fra 2000-2008, har risikofattigdommen været stigende i Danmark (og de øvrige nordiske lande). En udvikling, som også er set i andre EU-lande – hvor kun få lande har haft fald i andelen af risikofattige.

Opgørelsen af materielle afsavn afspejler i højere grad forskellene i forhold til de øvrige EU-lande. På den ene side viser de, at der ikke er så store forskelle mellem de 'gamle' EU-lande. På den anden side adskiller Danmark og de øvrige nordiske lande sig klart fra de nye EU-lande, hvad angår omfanget og karakteren af fattigdomsproblemer.

De nordiske lande fremhæves med god grund i den europæiske sammenhæng for lande med relativ lav ulighed og lav andel risikofattige. Fremhævelsen skyldes ikke mindst, at de nordiske lande lykkedes via et bredt net af indkomstoverførsler at begrænse den relative fattigdom. Opgørelsen af risikofattige i EU viser, at andelen af risikofattige mere end halveres, når man ser på andelene før og efter, at der medtages indkomstoverførsler. For Danmarks vedkommende bidrager indkomstoverførslerne til en reduktion i andelen af risikofattige på 57 % i 2008.

Når man ser på indkomsterne før indkomstoverførsler, ligger andelen af risikofattige i Danmark på linje med andre EU-lande. Det er først og fremmest indkomstoverførslerne, som betyder, at Danmark ligger så flot place-

ret, når vi sammenligner fattigdomsopgørelserne i EU-landene. Det gælder, hvad enten de opgøres som i EU med 60 %-grænsen eller som i OECD med opgørelsen baseret på 50 %-grænsen.

Forskellen mellem de to opgørelser er sammensætningen af de fattige. Ved anvendelse af 60 %-grænsen er andelen af ældre i risikofattigdom knap så positiv for Danmarks vedkommende, når vi sammenligner Danmark med de øvrige EU-lande.

Danmark tegner sig for en stigning i andelen af risikofattige i perioden 2000 til 2008 – en periode karakteriseret ved relativ høj vækst, og et arbejdsmarked karakteriseret ved stigende beskæftigelse og fald i antallet af arbejdsløse og antallet på kontanthjælp.

Baggrunden for stigningen i andel risikofattige må i høj grad tilsiges de forringelser, der er sket i indkomstoverførslerne i denne periode. Den reduktion i andelen af risikofattige, som indkomstoverførslerne bidrager til, er blevet svækket i perioden. Hvor der var tale om en reduktion i andelen af risikofattige på 65 % i 2001, er denne faldet til 57 % i 2008.

Når vi ser på udviklingen i risikofattigdom målt absolut, adskiller Danmark sig fra de øvrige europæiske lande. Når man ser på udviklingen i risikofattigdom i forhold til fx basisåret 2005 og altså i forhold til fattigdomsgrænserne i dette år prisjusteret, viser det sig, at andelen af risikofattige stort set falder i alle EU-landene, dog med undtagelse af Danmark, Finland, Østrig og Luxembourg, hvor andelen af risikofattige er uændret, samt Belgien hvor andelen er steget.

Hvor væksten i økonomien har påvirket indkomstfordelingen i de fleste EU-lande på den måde, at indkomsterne for de risikofattige er steget mere end for øvrige grupper og dermed ført til et fald i andelen af risikofattige, har væksten i Danmark ikke påvirket indkomstfordelingen på samme måde. Andelen af risikofattige er uændret på 11 %.

2 Fattigdom i EU

2.1 Fokus på fattigdom

EU har i en lang årrække sat fokus på problemet fattigdom. EU-Kommissionen påbegyndte det første fattigdomsprogram i 1979, hvor det danske bidrag kom i form af Henning Friis' fattigdomsrapport *Nederst ved bordet* (Friis, H., 1981). Derefter fulgte det 2. fattigdomsprogram løbende i perioden 1983-1989 og det 3. fattigdomsprogram løbende i perioden fra 1989-1994.

Med fattigdomsprogrammerne blev der lagt vægt på udvikling af begreber og indikatorer med henblik på at belyse omfang og udvikling af fattigdom og social eksklusion, og der blev via observatorier med eksperter og forskere fra hvert af medlemslandene (Observatory of Social Exclusion) lagt vægt på at indsamle oplysninger om, hvad og hvilke indsatser der blev lagt vægt på i de enkelte medlemslande og samlet foretaget rapporter, som gik på tværs af landene med henblik på at pege på "bedst praksis". (Abrahamson og Hansen, 1996).

Det er i kølvandet på EU-Kommissionens fokusering og opmærksomhed på problemer omkring fattigdom og social eksklusion, at EU-medlemslandene på deres topmøde i Lissabon i 2000 i forbindelse med udlægning af perspektiverne for udviklingen af et moderne EU, blev enige om en målsætning, der hedder, at de enkelte medlemslande markant skal reducere antallet af fattige i EU over en tiårsperiode frem til 2010.

Det er set i dette lys, at 2010 er udråbt til EU's fattigdomsår. Formålet med fattigdomsåret dækker fire brede målsætninger og ledende principper (EU-Commission, 2010):

- *A recognition of rights for all people, but especially those in a situation of poverty and social exclusion, to live in dignity and take part in society.*
- *A shared responsibility and participation emphasizing both collective and individual responsibilities in the fight against poverty and social exclusion.*
- *Promoting cohesion, emphasizing the benefits for all society of an eradication in the poverty and greater social inclusion.*
- *Establishing commitment for concrete action for the eradication of poverty and social exclusion at all levels of governance.*

2.2 Hvad er fattigdom i EU?

Fattigdom har gennem hele historien været forstået på den måde, at man ikke har de nødvendige materielle ressourcer til at kunne klare sig i det samfund, man lever i. Fattigdom er som sådan et socialt problem og adskiller

sig derfor som begreb kvalitativt fra begrebet ulighed. Fattigdom er imidlertid et relativt begreb.

Ikke at forstå på den måde, at nogle personer og familier har langt færre ressourcer end andre. Det kan være alvorligt nok i sig selv, men det siger alene, at der er ulighed i samfundet, og det er i hvert fald i teorien muligt at have ulighed uden fattigdom. At fattigdom er relativt, skal forstås på den måde, at de fattige ikke kan få opfyldt de materielle og sociale behov, som er nødvendiggjort af netop det samfund og den tid, de lever i.

Det, at fattigdom er et socialt problem, betyder imidlertid ikke, at alle sociale problemer er at betragte som fattigdom. At være fx arbejdsløs eller være kontanthjælpsmodtager er ikke det samme som at være fattig, ligesom det at være alkoholiker eller narkoman ikke er det samme som at være fattig.

Derimod kan det at være arbejdsløs eller være kontanthjælpsmodtager i høj grad være årsag til, at man ikke kan klare sig i samfundet, ligesom det, at man ikke kan klare sig i samfundet, kan være årsag til afledte sociale problemer som fx misbrugsproblemer, ensomhed, manglende socialt netværk og isolation (Hansen, F. K., 2004).

Hvad angår opfattelsen af fattigdom, er der i EU tale om en relativ fattigdomsforståelse. Fattigdom defineres ud fra den engelske fattigdomsforsker Peter Towsend og hans forståelse af fattigdom. Towsends definition af fattige lyder som følgende:

> *"Individer, familier og grupper i befolkningen kan siges at leve i fattigdom, når de mangler ressourcer til at opnå den kost, deltage i aktiviteter og have de levekår og behageligheder, som er normale eller i det mindste vidt anerkendte i det samfund, som de hører til. Deres ressourcer er så langt under gennemsnittet for individer og familier, at de udelukkes fra almindelige livsmønstre, vaner og aktiviteter".*
> (Townsend, 1979)

Da den engelske fattigdomsforsker B. S. Rowntree i sine tidligste undersøgelser fra starten af 1900-tallet afgrænsede fattigdomsbegrebet, skete det ud fra den betragtning, at de fattige var personer og familier, der levede under et fysiologisk eksistensminimum. Dette indeholdt for Rowntree tre elementer: Udgifter til mad, husleje og nødvendige udgifter til tøj og brændsel. Ud fra disse tre kriterier formuleredes en fattigdomsgrænse, der i økonomiske termer skulle sikre den rent fysiologiske overlevelse. Det er denne betragtning, som også ligger bag den officielle fattigdomsgrænse i USA, som er baseret på en kurv af varer sammensat ud fra en ernæringsmæssig forsvarlig kost.

Over for dette synspunkt fremlagde den engelske fattigdomsforsker Peter Townsend det syn på fattigdomsproblematikken, at mennesker er sociale

væsener, der ikke blot skal sikres et antal kalorier, tøj nok til ikke at fryse og tag over hovedet for at fungere i et samfund. Menneskelige behov er ikke alene fysiske behov (mad, tøj og bolig), men i høj grad også sociale behov.

> *"Mennesker er ikke alene individuelle organismer, der kræver næring for deres fysiske eksistens. De er sociale væsener, der forventes at leve op til socialt krævende roller som arbejdere, borgere, forældre, ægtefæller, naboer og venner. De er ikke alene forbrugere af fysiske goder, men også producenter af disse goder og medlemmer af komplekse sociale fællesskaber".* Townsend, 1979

Ved at lægge vægt på, at mennesket er et socialt væsen, der forventes at leve op til mange forskellige roller, understregede Townsend, at forståelsen af fattigdom ikke alene kan baseres på, at mennesket har objektivt givne behov, men at disse behov er samfundsmæssigt betingede og dermed også foranderlige. Denne tolkning giver fattigdomsbegrebet en øget sociologisk relevans, idet forståelsen forskydes fra en fokusering på de økonomiske ressourcer til et spørgsmål om social integration.

Det centrale begreb i Townsends fattigdomsforståelse er begrebet *deprivation,* dvs. på dansk at lide afsavn. Afsavn kan både være af materiel og social karakter og er i princippet lige alvorlige, hvor de optræder. Men forskellige former for afsavn kan være og opleves som mere eller mindre alvorlige for forskellige personer.

At lide afsavn er noget relativt og betyder, at de manifesterer sig på forskellig måde til forskellig tid og forskelligt i forskellige samfund. At lide afsavn kan derfor ikke reduceres til at omfatte dem, som falder under en eller anden fastsat grænse, men må relateres til den almene livsstil i samfundet (Townsend, 1989).

At lide afsavn er dog ikke det samme som at være fattig. Det ville være højst utænkeligt, om den enkelte person eller familie på alle punkter levede i overensstemmelse med den almene livsstil. Afvigelser fra den almene livsstil, som ikke har sammenhæng med manglende ressourcer, vil således altid kunne forekomme. Hvis den samme person eller familie derimod oplever en række afsavn på flere forskellige områder på en og samme gang, grundet manglende ressourcer, vil der være tale om fattigdom.

Med inspiration fra den engelske fattigdomsforsker Peter Towsend blev EU's formulering af fattigdom første gang lanceret på EU-Rådets møde i 1975.

> *".. People are said to be living in poverty if their income and resources are so inadequate as to prelude them from having a standard of living considered acceptable in the society in which they live. Because of their poverty they may experience multiple disadvantages*

through unemployment, low income, poor housing, inadequate health care and barriers to lifelong learning, culture, sport and recreation. They are often excluded and marginalized from participating in activities (economic, social and cultural) that are the norm for other people and their access to fundamental rights may be restricted."
Eurostat, 2010

2.3 Fattigdom og social eksklusion

På europæisk plan og i hvert fald i EU-Kommissionen er der i 1990'erne sket et skift i sprogbrugen omkring de dårligt stillede – fra at anvende fattigdom (begrebet poverty) til at anvende social udstødning (social exclusion).

Med social udstødning eller social eksklusion menes det at være udstødt eller udelukket fra det normale sociale liv og gængse samfundsmæssige sammenhænge. Social eksklusion refererer til sociale sammenhænge, hvorimod udstødning som begreb i den danske debat primært har refereret til udstødningen fra arbejdsmarkedet.

Fra den traditionelle brug af fattigdom, dvs. det ikke at kunne klare sig i det samfund, man lever i, anvendes i stigende grad begrebet social eksklusion, dvs. det at være udstødt fra de gængse samfundsmæssige sammenhænge (og på det seneste anvendes begrebet social inklusion).

Dette skift kan på den ene side tolkes politisk (franskmændene kan ikke lide ordet "poverty" (fattigdom), som traditionelt anvendes af englænderne), men på den anden side hænger det også sammen med ændringer i velfærdssamfundene. Fokus i skiftet fra "fattigdom" til "social eksklusion" synes at hænge sammen med den erkendelse, at de sociale problemer ikke kun drejer sig om materiel armod, men måske i lige så høj grad om livskvalitetsproblemer i videre forstand, ikke mindst om mangel på sociale tilhørsforhold, sociale netværk og deltagelse i sociale fællesskaber.

I et større samfundsperspektiv har deltagere i debatten hævdet, at hvor fattigdom er forsørgelsesproblemer tilhørende industrisamfundene, er der i det vidensbaserede postmoderne samfund i højere grad tale om fællesskabs- og deltagelsesproblemer.

Ser vi på debatten i de enkelte europæiske medlemslande er diskussionen om de dårligst stillede imidlertid stadig præget af fattigdomsbetragtninger, selvom sprogbrugen veksler mellem fattigdom og udstødning. Det karakteristiske er dog, at begreberne bruges identisk om de samme problemer.

Selvom det "ikke at kunne klare sig i det samfund, man lever i" altid vil være en aktuel problemstilling, er der i begrebsdiskussionen uklarhed om, hvorvidt social eksklusion er et bredere begreb end fattigdom.

Tidligere kommissionsformand for EU, Jaques Delors, der var en af de stærkeste fortalere for den sociale dimension og for tiltag for de dårligst stillede, skelnede i sin tale til det sociale EU-møde i København i 1993 mellem begreberne og sagde, at *"fremover vil vi fortsat skelne mellem fattigdom og social udstødning (eksklusion)."* Og fortsatte*, "selvom social udstødning (eksklusion) inkluderer (eller omfatter) fattigdom, dækker fattigdom ikke social udstødning (eksklusion)."*

Jacques Delors opfattede således social eksklusion som et bredere og mere omfattende begreb end fattigdom eller det at være fattig. (Abrahamson og Hansen, 1996).

At det forholder sig således, understøttes og fremgår af den definition af social eksklusion, som er den udbredte i EU-sammenhæng. Her defineres social eksklusion som:

> *"a process whereby certain individuals are pushed to the edge of society and prevented from participating fully by virtue of their poverty, lack of basic competencies and lifelong learning opportunities as well as social and community networks and activities, They have little access to power and decision-making bodies and thus often feeling powerless and unable to take control over the decisions that affect their day to day lives."* Eurostat, 2010

Selvom begrebet social eksklusion fik større og større anvendelse påvirket af de store arbejdsløshedstal, blev de to begreber i nogle sammenhænge anvendt synonymt, i andre sammenhænge supplerende hinanden.

På denne baggrund har begreberne fattigdom og social eksklusion været dominerende i EU-debatten, og det er da også først og fremmest disse begreber, som indgår i EU-Kommissionens betragtninger om den fremtidige sociale udvikling: at bekæmpe fattigdom og social eksklusion.

2.4 Opgørelser af fattigdom

I EU har der været store bestræbelser på at udvikle indikatorer, som afspejler definitionen af fattige og den relative fattigdomsforståelse. På grund af tilgængelige data og sammenlignelige data har indikatoren på fattigdom først og fremmest været økonomisk begrundet, fordi der i de fleste lande foreligger indkomstdata. Fattigdom er således blevet afgrænset ved 50 %- eller 60 %-grænsen, det vil sige, at fattige er dem, som har en disponibel indkomst, som ligger 50 % eller 60 % under medianindkomsten i det pågældende land.

EU har igennem tiderne anvendt 50 %-grænsen. i lighed med OECD (Abrahamson og Hansen, 1996). Men med udviklingen af begreber og dokumentationen for udviklingen i de forskellige medlemslande og den samti-

dige kritik af den relative fattigdomsgrænse, blev man enige om at anvende 60 %-grænsen, men med den samtidige præcisering, at der med denne afgrænsning er tale om personer og familier, som er i risiko for at havne i fattigdom.

Der er således ikke tale om en fattigdomsgrænse, der siger, at så og så mange er fattige, men at der er tale om personer og familier, der har så lave indkomster, at de er i risiko for at være fattige.

Et af kritikpunkterne af den relative fattigdomsgrænse er, at det at have en lav disponibel indkomst selvfølgelig siger noget om ens begrænsede muligheder, men den siger ikke noget om den faktiske levevis.

Der er derfor på EU-plan blevet arbejdet med udvikling af en afgrænsning af fattige ud fra en afsavnstilgang. Det vil sige afsavn, hvor man af økonomiske grunde har måttet undlade nødvendige aktiviteter og handlinger.

I første omfang er der lagt vægt på en indkredsning af materielle afsavn defineret som, *"the enforced lack of a combination of items depicting material living conditions, such as housings conditions, possession of durables and capacity to afford basis requirements"*.

I den seneste opgørelse fra Eurostat er materielle afsavn defineret som det ikke at have tilstrækkelige ressourcer til at kunne efterkomme eller have råd til mindst tre af følgende ni forhold:

- Efterkomme uventede udgifter.
- Have råd til en uges ferie uden for hjemmet.
- Være i restance i form af gældsarrangementer, (have afdragsordninger eller andre afbetalingsordninger).
- Have råd til at få et måltid mad med kød, kylling eller fisk hver anden dag.
- Kunne varme boligen op.
- Være i besiddelse af en vaskemaskine.
- Have farve-tv.
- Have en telefon.
- Have en personlig bil.

2.5 Målsætning om fattigdom – Lissabon-målsætningen

EU har udnævnt 2010 til fattigdommens år. Baggrunden er, at EU-medlemslandene på Lissabon-topmødet i 2000 blev enige om at arbejde for en nedbringelse af omfanget af fattigdom. Det hedder i kommunikeet fra topmødet, at målsætningen er en markant nedbringelse af fattigdommen i EU-medlemslandene.

På mødet blev man enig om at samarbejde inden for det, man kaldte den åbne koordinationsmetode i de fælles bestræbelser om at bekæmpe fattigdom og social eksklusion. Det Europæiske Råd godkendte en række mål, som medlemslandene skulle efterleve, og hvis opfyldelse de skulle redegøre for i nationale handlingsplaner, som skulle komme hvert andet år. De første Nationale Handlingsplaner, herunder for Danmark, forelå i juli 2001, og en fælles rapport fra Kommissionen og Rådet blev godkendt på Rådsmødet for EU's beskæftigelses- og socialministre i december 2001 og efterfølgende tiltrådt af Det Europæiske Råd på dets møde i Laeken.

Disse mål var følgende:

- At fremme deltagelse i beskæftigelse og adgang for alle til ressourcer, rettigheder, goder og tjenesteydelser.
- At forebygge risici for social udstødelse.
- At hjælpe de mest sårbare grupper.
- At mobilisere alle relevante aktører.

Pkt. 24

"Det Europæiske Råd understreger vigtigheden af at bekæmpe fattigdom og social udstødelse. Medlemsstaterne opfordres til i deres nationale handlingsplaner at fastsætte mål for markant reduktion senest 2010 af antallet af mennesker, som risikerer fattigdom og social udstødelse."

Formandskabets konklusioner, Det Europæiske Råd i Barcelona den 15. og 16. marts 2002

2.6 Den åbne koordinationsmetode

Den "åbne koordinationsmetode" er en arbejdsmetode, som supplerer EU's almindelige arbejdsformer – lovgivning og programmer. Metoden er udviklet for at løse fælles problemer på områder, hvor det er vanskeligt at blive enige om fælles regler, bl.a. på grund af store forskelle. Metoden anvendes inden for beskæftigelsesområdet og social- og uddannelsesområdet. Metoden indebærer på det sociale område:

- Periodevise Nationale Handlingsplaner (National Action Plans – NAP).
- Belysning af fælles indikatorer.
- Inddragelse af aktører på området.

Metoden indebærer, at alle medlemslande udarbejder Nationale Handlingsplaner for bekæmpelse af fattigdom, eller som det hedder nu social beskyttelse og social inklusion. Handlingsplanerne er de enkelte regeringers bud på, hvem der er fattige, socialt og sundhedsmæssigt udsatte, og hvad der skal gøres for at bekæmpe fattigdom og social ulighed i sundhed.

Der er lagt vægt på, at landene via disse handlingsplaner har mulighed for at udveksle synspunkter og inspirere hinanden med hensyn til strategier, planer og indsatser med hensyn til bekæmpelse af fattigdom. Det er en metode, som samtidig frembringer viden om, hvordan det går i de forskellige lande. I den forbindelse er man blevet enige om, at handlingsplanerne skal indeholde oplysning om en række fælles indikatorer for fattigdom og social udstødelse. På den måde kan man se, følge og sammenligne, hvordan det går med disse væsentlige indikatorer i de enkelte lande.

Metoden indebærer også en inddragelse af de forskellige aktører, som er på feltet. Det vil sige, organisationer, fagforeninger, private sociale hjælpeorganisationer, brugerforeninger, pårørendeforeninger – det som man i EU betegner som NGO-organisationer – og som i den daglige praksis arbejder med de fattige og socialt udsatte grupper i samfundet.

Der foreligger fra hvert land fire Nationale Handlingsplaner (NAP) affødt af fattigdomsinitiativet og målsætninger opstillet på EU-Rådsmødet i Lissabon i 2000. Den første NAP-rapport dækker perioden 2001-2003, den anden perioden 2003-2005. Derefter følger lidt forskudt og med inddragelse af såvel sundhedsområdet som pensionsområdet under titlen social beskyttelse og social inklusion NAP-rapporter for perioden 2006-2008 og den sidste for perioden 2008-2010.

2.7 Indikatorer

I forlængelse af Lissabon-topmødet 2000 blev det besluttet, at der skulle udvikles sammenlignelige indikatorer vedrørende fattigdom og social eksklusion. Der er således udarbejdet en liste med 18 indikatorer, som bl.a. dækker indkomst, beskæftigelse og uddannelse. Tilsammen afdækker indikatorerne risikoen for at blive udsat for fattigdom og social udstødelse.

De 18 indikatorer omfatter følgende forhold:

Primary Indicators

1. Low income rate after transfers with low-income threshold set at 60% of median income (with breakdowns by gender, age, most frequent activity status, household type and tenure status; as illustrative examples, the values for typical households).
2. Distribution of income (income quintile ratio).
3. Persistence of low income.
4. Median low income gap.
5. Regional cohesion.
6. Long term unemployment rate.
7. People living in jobless households.

8. Early school leavers not in further education or training.
9. Life expectancy at birth.
10. Self perceived health status.

Secondary Indicators

11. Dispersion around the 60% median low income threshold.
12. Low income rate anchored at a point in time.
13. Low income rate before transfers.
14. Distribution of income (Gini coefficient).
15. Persistence of low income (based on 50 % of median income).
16. Long term unemployment share.
17. Very long term unemployment rate.
18. Persons with low educational attainment.

De fælles indikatorer kan belyses på datamateriale primært baseret på Eurostats – det europæiske statistiske kontor – datamateriale ECHP (European Community Household Panel).

3 Udbredelsen af økonomisk fattigdom i EU-landene

3.1 Definition og afgrænsning af fattigdom

Som omtalt er der en klar opfattelse i EU, hvad angår definition af fattigdom. Helt i overensstemmelse med Peter Towsends definition af relativ fattigdom er fattige dem, der ikke har tilstrækkelige ressourcer til de daglige nødvendigheder, og som er udelukket fra almindelige normer og vaner i det samfund, de lever i. Af mange forskellige grunde har man i afgrænsningen af fattigdom imidlertid i første omgang valgt at lægge vægt på, at fattigdom har noget med økonomiske ressourcer at gøre og anvender indkomstoplysninger som indikator på fattigdom. Baggrunden er bl.a., at indkomstdata er tilgængelige for alle lande og gør det muligt at få sammenlignelige indkomstopgørelser.

Da fattigdom betragtes som noget relativt, har man i afgrænsningen anvendt en relativ betragtning – nemlig dem, som har en disponibel indkomst, som ligger 50 % eller 60 % under den disponible indkomst, og som udgør medianindkomsten i landet. (Hvor medianindkomsten er den midterste indkomst i landet, dvs. halvdelen har en indkomst under, og halvdelen har en indkomst over). I overensstemmelse med forskningsverden og andre organisationer, fx OECD, anvendte EU i første omgang 50 %-grænsen som fattigdomsgrænse i de enkelte medlemslande (Abrahamson og Hansen, 1996).

Efter Lissabon-topmødet i 2000, hvor man blev enige om, at bekæmpelsen af fattigdom i EU bedst kunne fremmes med den åbne koordinationsmetode, udarbejdede en ekspertgruppe forslag til, hvilke indikatorer der skulle indgå i afrapporteringen fra de enkelte lande i de Nationale Handlingsplaner. Indikatorerne blev præsenteret på et møde i Laeken i december 2001, og i den forbindelse blev der peget på at anvende den relative afgræsning baseret på 60 % af medianindkomsten som hovedindikator.

For samtidig at indikere, at EU ikke anser dette for en egentlig fattigdomsgrænse, men snarere som en indikator på fattigdom, blev der lagt vægt på at introducere begrebet risikofattigdom (at-risk-of-poverty), forstået på den måde, at når man anvender den nye afgrænsning – 60 %-grænsen – er det udtryk for en indikator på fattigdom i betydningen, at hvis man har en indkomst under denne grænse, er man i risiko for fattigdom – man er ikke fattig pr. automatik. Men i og med at man har en så lav indkomst, er der stor risiko for at være i fattigdom.

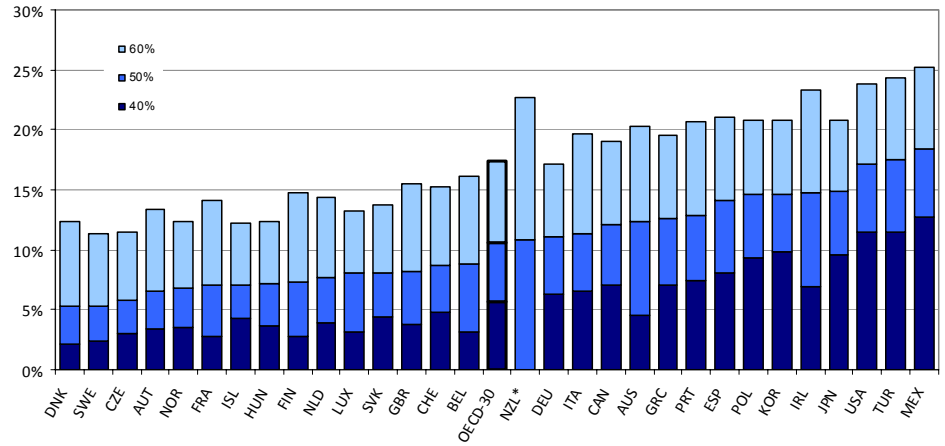
Problemet med 60 %-grænsen som med 50 %-grænsen er, at den er vilkårlig. Når man i EU alligevel valgte 60 %-grænsen, hænger det sammen med flere forskellige forhold. For det første spiller det en rolle, at EU stod over

for en udvidelse med 10 nye lande, som alle havde udbredte fattigdomsproblemer, men ikke nødvendigvis en tilsvarende ulighed i indkomsterne. Ved at vælge en højere fattigdomsgrænse ville man bedre kunne afspejle virkeligheden på tværs af EU-landene.

For det andet er det vigtigt at være opmærksom på EU-Kommissionens rolle som aktør i det politiske spil. En væsentlig mobiliseringsfaktor i EU-sammenhæng er at fremstille problemerne sådan, at man kan få så mange forskellige aktører motiveret og mobiliseret for og omkring problemerne fattigdom og social eksklusion. (Et forhold som også har spillet en rolle for de skiftende anvendelser af begreber som 'poverty', 'social exclusion', 'social cohesion' og 'social incluson'.) Man kan man få det indtryk, at EU-Kommissionen har ment, at en 60 %-grænse – som klart giver et større antal fattige – vil skabe større opmærksomhed og kunne involvere og mobilisere flere aktørgrupper omkring problemstillingen fattigdom og social eksklusion.

Om man vælger 50 %-grænsen eller 60 %-grænsen er ikke så afgørende for sammenligningen af omfanget af fattigdom imellem EU-landene – derimod er det helt afgørende for det samlede omfang i de enkelte lande og i EU. Som det fremgår af nedenstående figur, gælder det fx for Danmark, at andelen af fattige er 5 %, hvis man anvender 50 %-grænsen, mens den er 12 %, hvis man anvender 60%-grænsen, og fx for Tjekkiet gælder, at andelen af fattige er 6 % ved 50%-grænsne og 11 % ved 60 %-grænsen.

Figur 3.1: Fattigdomsrisiko. Andelen af personer med ækvivaleret disponibel indkomst, som ligger under hhv. 40 %-, 50 %- og 60%-grænsen. Grænsen er sat i forhold til medianindkomsten i det pågældende land. OECD-lande omkring 2005



Kilde: OECD-rapport Growing Unequel?, 2008

Andre eksempler er fx Italien, hvor det gælder, at andelen af fattige er 11 % ved 50 %-grænsen, men 20 % ved 60 %-grænsen, og for fx Polen er andelen af fattige 15 % ved 50 %-grænsen, mens den er knap 21 % ved 60 %-grænsen.

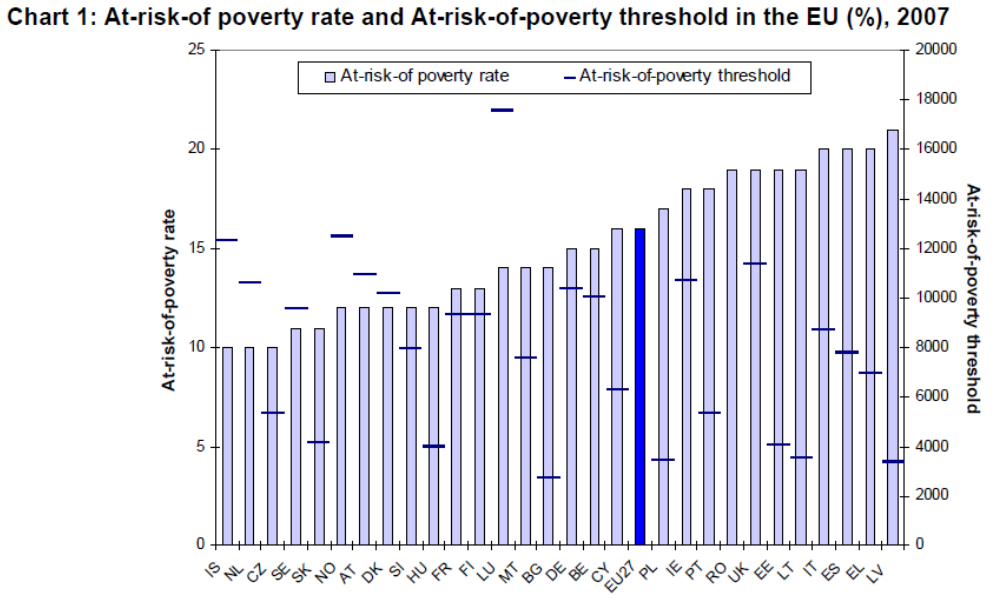
Endelig spiller det en rolle for sammensætningen af de fattige i det enkelte land og i EU. Anvendes 60 %-grænsen gælder det for en række lande, at andelen af ældre blandt de fattige bliver større, fordi pensionsniveauet vil ligge under 60 %-grænsen, men over 50%-grænsen.

3.2 Det aktuelle fattigdomsbillede – risiko for fattigdom

Ved indgangen til 2000 var situationen den i de daværende 15 medlemslande, at 15 % af befolkningen i EU økonomisk havde en indkomst, som var så lav, at de var i risiko for fattigdom. Deres ækvivalerede disponibel indkomst lå 60 % under den ækvivalerede medianindkomst i pågældende land. Baseret på opgørelse af EU's husstandsundersøgelser (Households Panel).

I perioden frem til i dag er der sket en udvidelse med 10 nye medlemslande fra 2005 og yderligere optagelse af 2 nye medlemslande (Rumænien og Bulgarien) således, at EU i dag omfatter 27 medlemslande.

Figur 3.2: Fattigdomsrisiko. Andelen af personer med en ækvivaleret disponibel indkomst i risiko for fattigdom. Alle 27 EU-lande samt Norge og Island



Source: SILC 2007 for all countries except Bulgaria and Romania (National household budget surveys)

Kilde: Eurostat, 2009

I 2007 var der 16 % eller næsten 79 millioner EU-borgere, som havde en indkomst, der var under 60 % af medianindkomsten i det pågældende land, hvor de lever. Der er tale om et gennemsnit set på tværs af alle medlemslandene. Som det fremgår, er der imidlertid stor forskel mellem landene.

Lande med en relativ høj andel af borgere med fattigdomsrisiko er de baltiske lande Estland, Letland og Litauen med omkring 20 %. Det samme gæl-

der for lande som Spanien og Grækenland og Italien – alle 20 % og England og Rumænien (19 %).

Lande med en relativ lav andel borgere i risiko for fattigdom er Tjekkiet, Holland (og Island) hvor 10 % har en disponibel indkomst, som ligger under 60 %-grænsen, og Sverige og Slovakiet med en andele på 11 % under fattigdomsgrænsen. Derefter kommer Østrig, Danmark, og Ungarn.

Når vi betragter risikofattigdommen i EU, er der således store forskelle mellem landene. Der synes at være tale om en tredeling:

- De, der ligger et stykke under gennemsnittet med en risikofattigdom på 10-12 %. Det omfatter de nordiske lande, Holland, Ungarn og Tjekkiet.
- De, der ligger omkring gennemsnittet med en risikofattigdom på 15-17 %. Det gælder lande som Tyskland, Belgien og Polen.
- De, der ligger et stykke over gennemsnittet med en risikofattigdom på 20 %. Det gælder lande som Estland, Letland, Litauen, Spanien, Grækenland og Portugal.

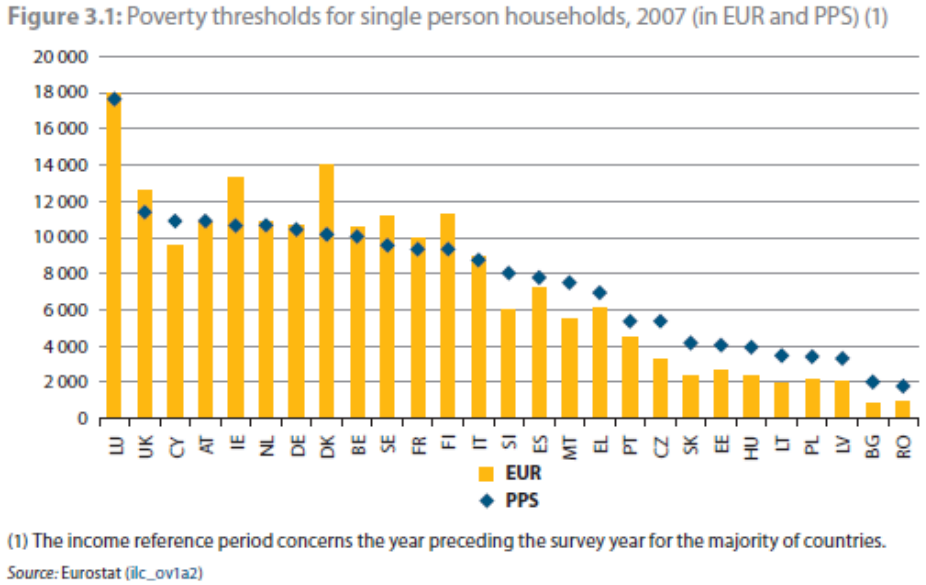
Et af problemerne ved at sammenligne landene ved denne opgørelsesmetode er, at andelen i risiko for fattigdom udtrykkes i forhold til medianindkomsten i det pågældende land og angiver dermed andelen af fattige i forhold til leveniveauet i det enkelte land. Fattigdommen måles i forhold til indkomstniveauet i det enkelte land og ikke i forhold til et eller andet EU-gennemsnit.

Levestandarden er imidlertid forskellig i de forskellige medlemslande. Derfor kan det være vigtigt at tage hensyn til leveomkostningerne i det enkelte land. Det kan man gøre ved at sammenligne købekraftsværdien af fx en euro i de enkelte lande, fx udtrykt ved, hvad den samme mængde varer og goder koster i de forskellige lande, eller hvad man kan få af varer for fx 100 euro i de forskellige lande. Det har man opgjort for forskellige familietyper, fx en enlig eller to voksne med to børn.

Tager man fx fattigdomsgrænsen i de enkelte lande og ganger med købekraftsindekset, får man købekraftsværdien for fattigdomsgrænsen. For at illustrere den relative dimension af denne fattigdomsgrænse og forstå, hvad det betyder, er købekraftværdien af fattigdomsgrænsen for en enlig afbildet i figur 3.3.

Købekraften (purchasing power standard – PPS) – her for en enkelt persons husholdning – varierer. For en enlig med en indkomst svarende til fattigdomsgrænsen er den mindre end 4000 PPS i lande som Bulgarien, Letland, Litauen, Polen og Ungarn, mens den er mere end 10.000 PPS i medlemslande som England, Østrig, Tyskland, Danmark, Sverige, Holland og Belgien.

Figur 3.3: Værdien af fattigdomsgrænsen for en enlig voksen udtrykt ved købekraftsværdien (PPS og EURO). EU-landene. 2007



Kilde: Eurostat, 2010

Det betyder, at levestandarden for de fattige er to til tre gange større i disse lande end i lande som Bulgarien, Polen, Estland Letland m.fl. Ligesom fattigdomsrisikoen er forskellig imellem landene, er levestandarden, her udtrykt ved købekraften, det også – altså hvad du kan købe af varer for den indkomst, som repræsenterer fattigdomsgrænsen.

Tager vi hensyn til købekraftsværdien af fattigdomsgrænsen, er der endog større forskelle mellem landene, hvad angår livsmuligheder og livschancer for dem, som ligger under 60 %-grænsen. Der er tilsyneladende endog den sammenhæng, at lande med høj andel under grænsen også er de lande, hvor købekraftsværdien er lav (Estland, Letland og Litauen), mens lande med en lav andel under 60 %-grænsen har en høj købekraftsværdi (Danmark, Sverige, Finland og fx Holland).

Der er dog en række undtagelser. På den ene side er der lande som fx England, Italien og Spanien, som har relativt høje andele under 60-grænsen, men hvor købekraftsværdien er relativ høj, og på den anden side er der lande som Tjekkiet, Ungarn og Slovakiet med en relativ lille andel under 60 %-grænsen, men med en lav købekraftsværdi.

I en sammenligning af fattigdom i EU-landene er der lande, hvor risikofattigdommen er mindre udbredt end i andre lande (risikofattigdom), men hvor levestandarden for de risikofattige er dårligere end for risikofattige i andre lande (fx Tjekkiet og Ungarn), og der er lande, hvor levestandarden for de risikofattige er bedre end for risikofattige i andre lande, selvom fattigdomsproblemerne er mere udbredt (fx England).

Nedenfor er opgjort andelen af risikofattige i EU-landene med de nyeste tal for risikofattigdommen i EU, nemlig 2008. Tabellen angiver dels købekraftsværdien af fattigdomsgrænsen, dels angiver den andelen af risikofattige i hele befolkningen og i forskellige aldersgrupper.

Tabel 3.1: Fattigdomsgrænse i købekraftsværdi og andelen af risikofattige, særskilt for aldersgrupper og beskæftigede. 2008

Poverty threshold (PPS*) and at-risk-of-poverty rate (%), 2008

	Poverty threshold	At-risk-of-poverty rate for:			
		Total population	Aged 0-17	Aged 65 and above	Employed
EU27	-	**17p**	**20p**	**19p**	**8p**
Belgium	10 100	15	17	21	5
Bulgaria	2 800	21	26	34	7
Czech Republic	5 800	9	13	7	4
Denmark	10 500	12	9	18	5
Germany	10 600	15	15	15	7
Estonia	4 700	19	17	39	7
Ireland	10 900	16	18	21	6
Greece	7 200	20	23	22	14
Spain	8 400	20	24	28	11
France	9 700	13	17	11	7
Italy	9 000	19	25	21	9
Cyprus	11 300	16	14	49	6
Latvia	4 400	26	25	51	11
Lithuania	4 200	20	23	29	9
Luxembourg	16 500	13	20	5	9
Hungary	4 000	12	20	4	5
Malta	7 800	15	20	22	5
Netherlands	11 300	11	13	10	5
Austria	11 200	12	15	15	6
Poland	3 900	17	22	12	12
Portugal	5 800	18	23	22	12
Romania	1 900	23	33	26	17
Slovenia	8 400	12	12	21	5
Slovakia	4 000	11	17	10	6
Finland	9 600	14	12	23	5
Sweden	10 400	12	13	16	7
United Kingdom	11 600p	19p	23p	30p	9p
Iceland	13 000	10	11	15	7
Norway	13 700	11	10	15	5

* The annual national at-risk-of poverty threshold is set at 60% of the national median income per equivalent adult. In order to allow comparisons between countries the threshold is expressed in this table in Purchasing Power Standards (PPS), which is an artificial reference currency unit that eliminates price level differences between countries.
p Provisional
\- not applicable

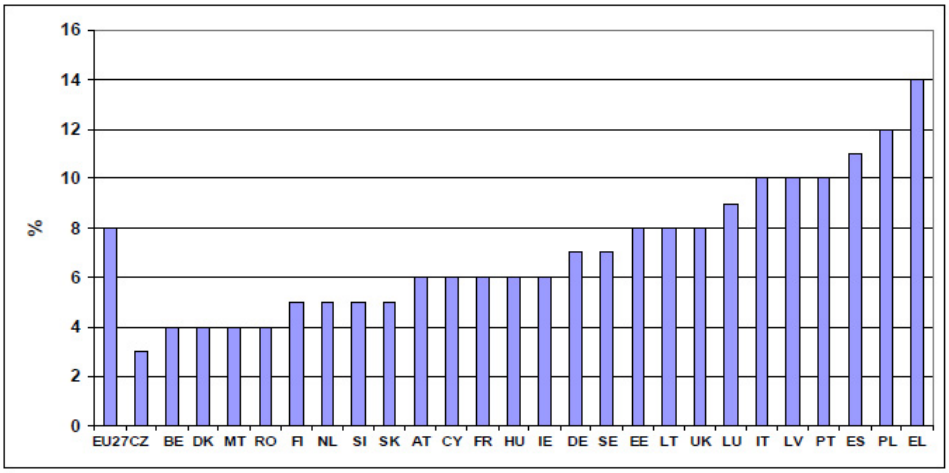
Kilde: Eurostat, 2010

3.3 Fattigdom og beskæftigelse

Der er ingen tvivl om, at er man ikke i beskæftigelse, er risikoen for fattigdom langt større, end hvis man er i beskæftigelse og selvforsørgende. Det gælder i alle lande uafhængigt af velfærdsniveau, beskæftigelsesmuligheder og niveauet for andelen af fattige. I alle lande er risikoen for fattigdom større blandt de ikke-beskæftigede end blandt de beskæftigede.

Figur 3.4: Andelen af risikofattige blandt beskæftigede i EU-landene. 18 år og derover. 2007

Figure 3: In work poverty: at-risk-of-poverty rate of people in employment aged 18 and over, 2007 (%)



Source: EU-SILC (2007); income year 2006; except for UK (income year 2007) and for IE (moving income reference period 2006-07); RO: National Household Budget Survey 2007; data missing for BG

Kilde: Eurostat, 2009

Risikoen er mange gange større. Det gælder både i lande, hvor fattigdomsrisikoen er relativt lav, fx de nordiske lande, som i lande hvor risikofattige udgør en langt større andel. Men der er store forskelle bl.a. påvirket af indkomstoverførselssystemerne i de enkelte lande.

Ser man alene på forholdene for de ikke-beskæftigede i de forskellige EU-lande, er der forskelle mellem landene, hvad angår andelen af de ikke-beskæftigede, som er i risiko for fattigdom. Forskelle som ikke nødvendigvis svarer til de forskelle, som er landene imellem, når vi betragter alle personer.

Fx er andelen af risikofattige for ikke-beskæftigede i de nordiske lande omkring 30 % og derfor meget tæt på lande som Portugal og Grækenland, hvor andelen af risikofattige blandt ikke-beskæftigede ligger på henholdsvis 32 % og 35 %. Når vi ser på andelen af risikofattige blandt alle, adskiller de nordiske lande sig markant fra fx Portugal og Grækenland. Det samme ser vi også, når vi ser på risikofattigdommen blandt de beskæftigede. Her ligger andelen i de nordiske lande på 4-7 %, mens den for beskæftigede i Grækenland og Portugal ligger på henholdsvis 14 % og 10 %.

I lande som Tjekkiet og Ungarn, som har relativt lave andele risikofattige, er andelen af risikofattige blandt ikke-beskæftigede på 46-48 %, mens den blandt de beskæftigede er relativt lav på henholdsvis 3 % og 6 %.

I Tyskland og England er risikofattigdommen blandt ikke-beskæftigede på over 50 %, (kun overgået af Estland, Letland og Litauen), mens den blandt beskæftigede ligger på 7-8 %.

Tabel 3.2: Risikofattigdom. Andelen af personer i risiko for fattigdom i EU medlemslandene. Særskilt for beskæftigede og ikke-beskæftigede. 2007

	Beskæftigede	Ikke-beskæftigede	Alle
Belgien (BE).....	4	34	13
Bulgarien	5	38	14
Tjekkiet (CZ)	3	48	8
Danmark (DK).....	4	31	10
Tyskland (DE).....	7	51	10
Estland (EE).....	8	62	18
Irland (IE).....	6	43	20
Grækenland(EL)	14	35	20
Spanien (ES)	11	36	18
Frankrig (FR)	6	33	16
Italien (IT)	10	44	18
Cypern (CY).....	6	28	16.
Letland (LV)	10	57	16
Litauen(LT)	8	57	17
Luxembourg (LU).....	9	46	12
Ungarn (HU)	6	46	11
Malta (MT)	4	39	15
Holland (NL).....	5	27	11
Østrig (AT)	6	42	12
Polen (PL).....	12	43	16
Portugal (PT)	10	32	17
Rumænien (RO)	4	37	17
Slovenien (SI)	5	36	11
Slovakiet (SK).....	5	45	11.
Finland (FI)	5	41	11
Sverige (SE)	7	26	9
England (UK)	8	58	19
Island (IS)	7	21	10
Norge (NO)	6	44	11
EU 27 lande.....	8	42	17

Kilde Eurostat, 2009

3.4 Fattigdomsrisiko i forskellige aldersgrupper.

Hvem er de fattige i EU? Ser vi først på andelen i forskellige aldersgrupper, viser det sig, at andelen er lidt større blandt børn end blandt voksne på tværs af EU-landene.

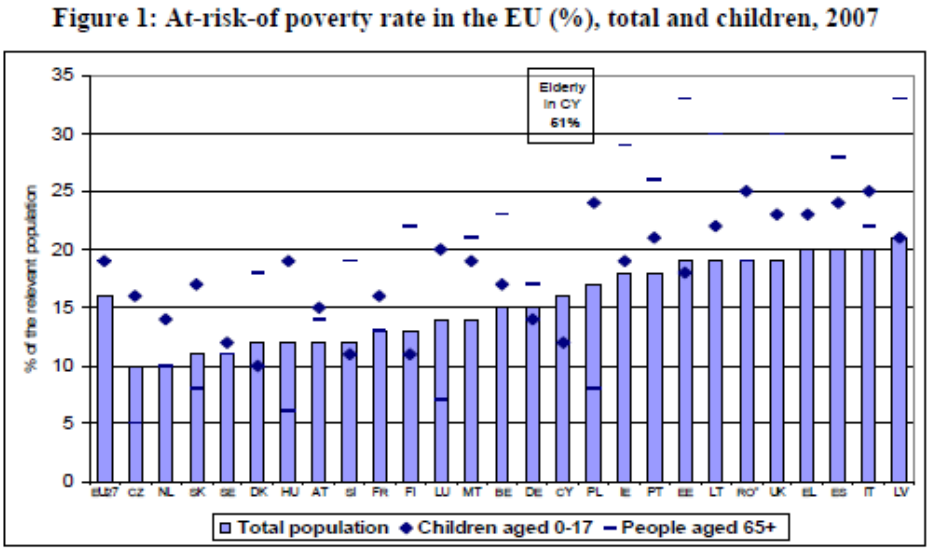
Blandt alle børn (0-17 år) i EU er der 19 %, som lever i familier, der har indkomster under 60 %-grænsen og derfor er i risiko for fattigdom. Generelt for de voksne er fattigdomsprocenten på 16 %. Blandt de ældre på 65 år og derover i EU er der også 19 %, som er i risiko for fattigdom

Der er dog store forskelle landene imellem, både hvad angår andelen af børnefattigdom, og ældre som er i risiko for fattigdom. (se figur 3.5).

Ser vi på de forskellige aldersgrupper er det slående at fattigdomsrisikoen er større for børn end for voksne. I 21 lande ud af 29 lande er andelen af risikofattige børn større end andelen af risikofattige for befolkningen som helhed.

Der er dog store forskelle mellem landene. Hvad angår børnene er der lande som fx Danmark, hvor andelen af risikofattige børn er 10 %, mens den er 25 % i Italien og Rumænien. I næste kapitel vil vi se nærmere på omfanget af børnefattigdom i EU-landene.

Figur 3.5: Risikofattigdom. Andelen af personer i risiko for fattigdom. Særskilt for alle børn 0-17 år samt personer 65 år og derover. 2007



urce: EU-SILC (2007); income year 2006; except for UK (income year 2006) and for IE (moving income reference period 2005-06); RO: National Household Budget Survey 2006. BG data missing

Kilde: EU-Kommissionen, 2009

Hvad angår de ældre, er der lande i EU, som har en relativ lav andel ældre under fattigdomsgrænsen. Det gælder lande som fx Tjekkiet og Ungarn og Polen, hvor andelen af ældre i risikofattigdom er under 10 %.

I en række af de andre EU-lande er der tale om, at omkring 30 % af de ældre ligger under fattigdomsgrænsen. Det gælder Estland, Letland og Litau-

en og England. Også Irland og Spanien ligger med relativt høje andele af ældre i risikofattigdom henholdsvis 29 % og 28 %.

I lande med relativt høje andele ældre i risikofattigdom er disse andele højere end andelene blandt børn (0-17 år), og det modsatte er tilfældet i lande med relativt lave andele ældre i risikofattigdom, fx Tjekkiet og Ungarn.

Tabel 3.3: Risikofattigdom. Andelen af personer i risiko for fattigdom i EU medlemslandene. Børn, voksne og pensionister. 2007

	Alle	Børn i alderen 0-17 år	Voksne 18-64 år	Voksne 65 år 0g derover
Belgien (BE).....	15	17	13	23
Bulgarien	14*	18*	12*	18*
Tjekkiet (CZ)	10	16	8	5
Danmark (DK).....	12	10	11	10
Tyskland (DE).....	15*	14*	15*	17*
Estland (EE).....	19	18	16	33
Irland (IE).....	18	19	15	29
Grækenland(EL)	20	23	19	23
Spanien (ES)	20	24	16	28
Frankrig (FR)	13	16	12	13
Italien (IT)	20	25	18	22
Cypern (CY).....	16	12	10	51
Letland (LV)	21	21	18	33
Litauen(LT)	19	22	16	30
Luxembourg (LU).....	14	20	13	7
Ungarn (HU)	12	19	12	6
Malta (MT)	14	19	12	21
Holland (NL).....	10	14	9	10
Østrig (AT)	12	15	11	14
Polen (PL).....	17	24	17	8
Portugal (PT)	18	21	15	26
Rumænien (RO)	19*	25*	17*	19*
Slovenien (SI)	12	11	10	19
Slovakiet (SK).....	11	17	9	8
Finland (FI)	13	11	11	22
Sverige (SE)	11	12	10	11
England (UK)	19	23	15	30
Island (IS)	10	12	8	15
Norge (NO)	12	12	12	14
EU 27 lande.....	16	19	15	19

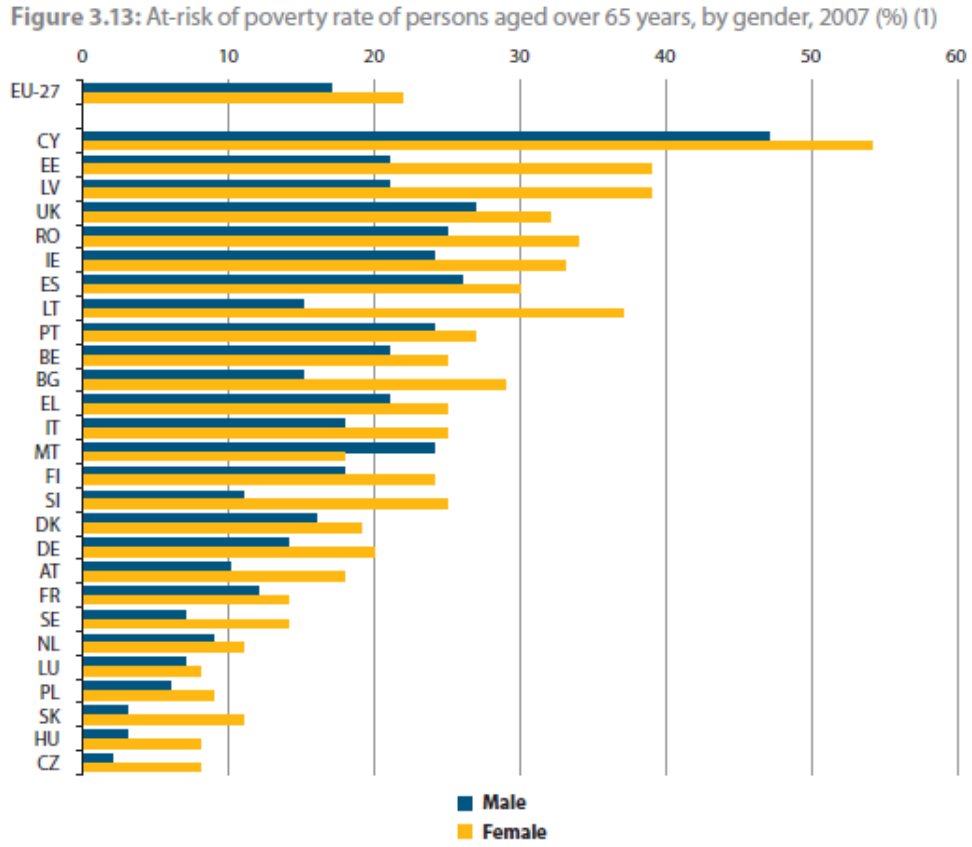
*2001

Kilde Eurostat, 2009

Når vi ser på de ældre og deres fattigdomsrisiko, er der altså store forskelle mellem EU-landene. Et fællestræk for alle EU-landene er imidlertid, at der er store kønsforskelle. I samtlige EU-lande er der en større andel af de ældre kvinder end af de ældre mænd, som er i risiko for fattigdom. På tværs af landene er der 22 % af de ældre kvinder, som er i fattigdomsrisiko, mens det blandt de ældre mænd kun er 17 %.

I en række lande er andelen af risikofattige blandt de ældre kvinder 30 % og derover.

Figur 3.6: Risikofattigdom: Andelen af ældre 65 år og derover i risiko for fattigdom. Særskilt for mænd og kvinder. EU-landene. 2007



Kilde: Eurostat, 2010

3.5 Udviklingen i risikofattigdom

Ved indgangen til 2000 var situationen den i de daværende 15 medlemslande, at 15 % af befolkningen i EU økonomisk havde en indkomst, som var så lav, at de var i risiko for fattigdom. Deres ækvivalerede disponibel ind-

komst lå 60 % under den ækvivalerede medianindkomst i pågældende land. Baseret på opgørelse af EU's husstandsundersøgelser (Households Panel). Der var store forskelle mellem landene, hvad angår størrelsen af den relative fattigdom. I Sverige var der 9 %, og i lande som Danmark, Tyskland, Holland og Finland var der lidt over 10 %, som var i en sådan situation, mens det i Grækenland og Portugal var lidt over 20 %, som havde en så lav disponibel indkomst, at de var i risiko for fattigdom.

Figur 3.7: Fattigdomsrisiko: Andelen af personer med ækvivaleret disponibel indkomst, som ligger under 60 %-grænsen i EU-landene. 1999

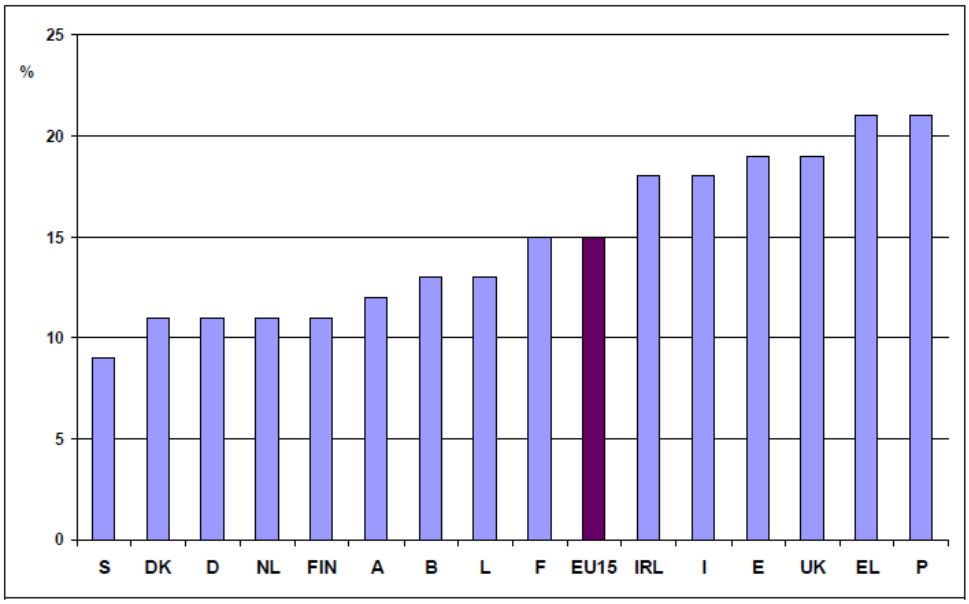


Figure 1: At-risk-of-poverty rate for 1999

Kilde: Eurostat, 2003

Samlet for de 'gamle' 15 EU-medlemslande viser opgørelserne, at andelen af personer i risiko for fattigdom er steget frem til 2007. Der er tale om et fald i det seneste år fra 2007 til 2008, men andelen af personer i risiko for fattigdom er imidlertid større i 2008 end i 2000.

I perioden 2000-2008 er der ifølge Eurostats opgørelser kun tre lande, som har oplevet et markant fald i den relative fattigdom, Det er Irland, Frankrig og Portugal. Der er lande, som har oplevet fald frem til 2007 og derefter en stigning – det gælder Holland. Derudover er der lande, som har fastholdt samme andel risikofattige igennem hele perioden. Det gælder Grækenland, Østrig og England, hvor de to sidstnævnte ligger med relativt høje andele på henholdsvis 19 % og 20 %, mens Østrig ligger uændret på 12 %.

Flere lande har oplevet en periode, hvor andelen af risikofattige er steget. Det gælder de nordiske lande (Danmark, Sverige og Finland) og Luxembourg, som ligger med relative lave andele risikofattige. Men det gælder

også Tyskland og Belgien, som ligger omkring gennemsnittet for EU, og det gælder Spanien, som har relativt høje andele risikofattige.

Tabel 3.4: Risikofattigdom. Andelen af personer i risiko for fattigdom i de 'gamle' 15 EU-medlemslande. 2000-2008

	2000	2007	2008	+/-
Belgien (BE)	13	15	15	+
Danmark (DK).....	10*	12	12	+
Tyskland (DE).....	10	15	15	+
Irland (IE).....	20	18	16	-
Grækenland(EL)	20	20	20	0
Spanien (ES)	18	20	20	+
Frankrig (FR)	16	13	13	-
Italien (IT)	18	20	19	+
Luxembourg (LU).....	12	14	13	+
Holland (NL)	11	10	11	0
Østrig (AT).....	12	12	12	0
Portugal (PT)	21	18	18	-
Finland (FI)	11	13	14	+
Sverige (SE)	9	11	12	+
England (UK).....	19	19	19	0
EU 15 lande.....	15	17	16	+

*2001
Kilde: Eurostat

Set i forhold til de nuværende 27 EU-medlemslande er der tale om en uændret andel af personer i risiko for fattigdom. Samlet set for de 27 medlemslande er der 16 %, som ligger under fattigdomsgrænsen og derfor er i risiko for fattigdom. Den seneste antalsopgørelse fra 2007 taler om, at der i samtlige 27 medlemslande er 73 millioner, som lever i risiko for fattigdom.

Ser man på de enkelte lande, er der stor forskel på andelen af risikofattige. En række lande specielt Danmark, Sverige og Finland, men også Holland, har andele, som ligger under gennemsnittet. (Norge og Island ligger under Danmark og Sverige og Finland). Andre lande, hvor andelen ligger under gennemsnittet, er Tjekkiet, Slovakiet og Ungarn. Tjekkiet er det land, som har den mindste andel risikofattige på 9 %.

Derimod er der lande, som ligger pænt over gennemsnittet med andele på 20 % under fattigdomsgrænsen. Det gælder Grækenland, Spanien, Litauen, Rumænien og Bulgarien. Men andre store lande har andele af risikofattige, som ligger lige under – det gælder England og Italien og som et mindre land Estland.

Tabel 3.5: Andelen af personer i risiko for fattigdom i EU-medlemslande. 2000-2008

	2000	2007	2008	+/-
Belgien (BE).....	13	15	15	+
Bulgarien	14	18	21	+
Tjekkiet (CZ)	8*	10	9	+
Danmark (DK).....	10*	12	12	+
Tyskland (DE).....	10	15	15	+
Estland (EE).....	18	19	19	+
Irland (IE).....	20	18	16	-
Grækenland(EL)	20	20	20	0
Spanien (ES)	18	20	20	+
Frankrig (FR)	16	13	13	-
Italien (IT)	18	20	19	+
Cypern (CY).....	.	16	16	
Letland (LV)	16	21	26	+
Litauen(LT)	17	19	20	+
Luxembourg (LU).....	12	14	13	+
Ungarn (HU)	11	12	12	+
Malta (MT)	15	14	15	0
Holland (NL).....	11	10	11	0
Østrig (AT)	12	12	12	0
Polen (PL).....	16	17	17	+
Portugal (PT)	21	18	18	-
Rumænien (RO)	17	19	23	+
Slovenien (SI)	11	12	12	+
Slovakiet (SK).....	.	11	11	
Finland (FI)	11	13	14	+
Sverige (SE)	9	11	12	+
England (UK)	19	19	19	0
Island (IS)	.	10	10	
Norge (NO)	11*	12	11	0
EU 27 lande.....		17	17	
EU 15 lande.....	15	17	16	+
EU 25 lande.....	16	16	16	0

*2001
Kilde: Eurostat

Få lande har fået en lavere andel risikofattige

Ser vi på udviklingen i fattigdommen i de forskellige EU-lande, er der lande, som har haft relativt kraftige fald i andelen af risikofattige. Det gælder lande som Irland, Frankrig og Portugal. I Irland er andelen af risikofattige faldet fra 20 % til 16 % i perioden 2000 til 2008. Og i Frankrig fra 16 % til 13 %. Og i Portugal fra 21 % til 18 %. Der er også lande, hvor der ses en tendens til fald i andelen af risikofattige, idet der er et lille fald frem til 2007. Det gælder lande som Holland og Malta.

Flere lande har oplevet en stigning i andelen af risikofattige
Derimod er der lande, hvor der er tale om en kraftig forværring i andelen af risikofattige. Det gælder de helt nye lande Bulgarien og Rumænien, men det gælder også lande som Tyskland, Letland og Litauen. I Tyskland er andelen af risikofattige steget fra 10 % til 15 % i perioden fra 2000 til 2008.

Flere risikofattige i de nordiske lande
Men også i de nordiske lande, som ligger relativt lavt med andelen af risikofattige, er der tale om en stigning. Det gælder Finland, hvor andelen er steget fra 11 % til 14 %, og i Sverige hvor andelen er steget fra 9 % til 12 % i 2008. Også i Danmark er andelen steget fra 10 % i 2000 til 12 % i 2008. Tilsvarende stigninger har fundet sted i Spanien og Belgien.

Der er tre lande, som har helt uændret andele af risikofattige. Det gælder Grækenland, Østrig og England.

Det samlede billede af udviklingen i EU-medlemslandene er, at andelen af personer og familier, som er i risiko for fattigdom, ikke er blevet mindre. Der er tale om en positiv udvikling i få medlemslande. Det gælder særlig Irland, Portugal og Frankrig, og få andre lande, hvor fattigdomsproblemerne er blevet mindre. Der er flere lande, hvor fattigdomsproblemerne er blevet større. Det gælder de nye medlemslande Bulgarien og Rumænien og de baltiske lande Letland og Litauen, men også i Tyskland har der været tale om en forværring af fattigdomsproblemerne.

De nordiske lande, som har forholdsvis lave andele risikofattige – set i et europæisk perspektiv – er alle kendetegnet ved, at andelen af risikofattige er steget i perioden.

3.6 Risikofattigdom og økonomisk vækst

Problemstillingerne omkring den relative fattigdomsbetragtning er, at risikofattigdommen kan vise sig at være uændret, selvom den økonomiske situation for dem under fattigdomsgrænsen er blevet forbedret grundet en almindelig vækst i samfundet. Men kan sige, at den relative betragtning ikke kan indfange den forbedring, som kan være resultat af en vækst i samfundet, og som kan påvirke uligheden i samfundet.

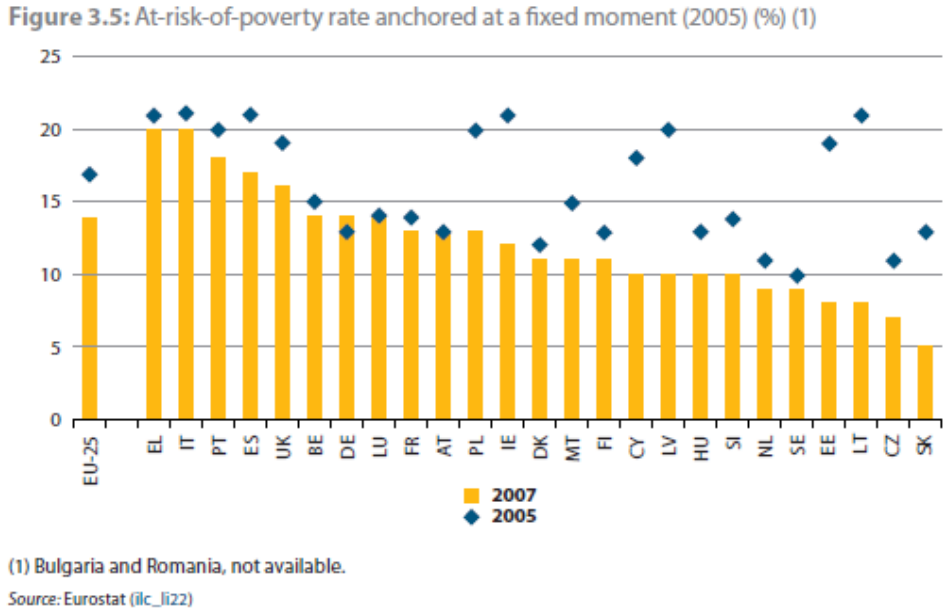
For at indfange den forbedring af forholdene for de risikofattige, som kan være en følge af vækst i samfundet og forbedring af indkomstforholdene – og specielt for de indkomstmæssigt dårligt stillede – kan man tage udgangspunkt i en fattigdomsgrænse i et givent år (basisåret) og sammenligne risikofattigdommen i forhold til denne fastholdte, men prisjusteret grænse.

Er risikofattigdommen lavere end den faktiske fattigdom, vil det sige, at der vil være personer og familier, som i basisåret har ligget under grænsen, som

har haft indkomststigninger, og som har bragt dem ud af den risikofattigdommen, som de var i, i basisåret. Disse personer og familier ville ikke være i en risiko for fattigdom, hvis ikke væksten og indkomsterne var steget.

Ud fra en absolut betragtning vil de ikke være i risiko for fattigdom, men ud fra en relativ betragtning er de fortsat i risiko for fattigdom.

Figur 3.8: Risikofattigdom målt absolut i forhold til basisåret 2005



Kilde: Eurostat, 2010

Som det fremgår af figuren er der lande, hvor der er relativ stor forskel mellem risikofattigdommen målt i 2007 i forhold til den relative risikofattigdom i 2005. Det gælder lande som Estland, Letland og Litauen, Irland, Slovakiet og Polen, hvor risikofattigdommen er reduceret væsentligt fra mellem 7 og 13 procentpoint. I fx Irland er risikofattigdommen faldet til 12 % fra et niveau på 21 %, og i Polen er der tale om et fald fra 20 % til 13 %. I Letland er risikofattigdommen faldet fra 21 % til 8 %. Målt absolut i forhold til 2005-fattigdomsgrænseniveauet er der tale om, at risikofattigdommen er faldet i en række lande grundet en stigende vækst i indkomsterne.

Der er imidlertid også lande, som har oplevet samme vækst og indkomststigninger, men hvor der målt absolut ikke er sket nogen ændringer i risikofattigdommen. På trods af relativ kraftig vækst og gode beskæftigelsesmuligheder gælder det lande som Tyskland, Luxembourg, Østrig, Grækenland, Italien, Belgien, Frankrig, Danmark og Sverige.

Ser vi på udviklingen frem til 2008, ser det ud til, at de samme tendenser er fortsat frem til 2008.

Der er fortsat et absolut fald i risikofattigdommen i de 'nye' EU-medlemslande – de baltiske lande (Estland, Letland og Litauen) samt Tjekkiet, Ungarn, Polen, Slovakiet og Slovenien.

Samtidig er der et kraftigt fald i andelen af risikofattige i Irland fra 17 % i 2006 til 10 % i 2008. Men der er også fald i lande som Spanien, Portugal og Grækenland samt Holland, Tyskland og Sverige.

De to nordiske lande Danmark og Finland er derimod uændret på 11 % i risikofattigdom, ligesom Østrig og Luxembourg også holder en uændret andel i risikofattigdom.

Tabel 3.6: Risikofattigdom. Andelen af personer i risiko for fattigdom målt absolut i forhold til 2005-fattigdomsgrænsen

	2006	2007	2008
Belgien (BE)	14	14	15
Tjekkiet (CZ)	9	7	6
Danmark (DK)	11	11	11
Tyskland (DE)	15	14	13
Estland (EE)	12	8	5
Irland (IE)	17	12	10
Grækenland(EL)	20	20	19
Spanien (ES)	18	17	16
Frankrig (FR)	13	13	12**
Italien (IT)	20	20	18
Cypern (CY)	13	10	9
Letland (LV)	18	10	7
Litauen(LT)	13	8	5
Luxembourg (LU)	14	14	14
Ungarn (HU)	14	10	9
Malta (MT)	11	11	11
Holland (NL)	10	9	8
Østrig (AT)	13	13	13
Polen (PL)	16	13	8
Portugal (PT)	19	18	17
Slovenien (SI)	11	10	9
Slovakiet (SK)	9	5	5
Finland (FI)	11	11	11
Sverige (SE)	11	9	8
England (UK)	18	18	15*
Island (IS)	9	6	6
Norge (NO)	11	11	8
EU 15 lande	16	15	14*
EU 25 lande	16	14	13*

* foreløbig opgørelse – ** ændring i opgørelse
Kilde: Eurostat

Der er kun et land, som målt absolut i forhold til 2005, der udviser en stigning i andel risikofattige, og det er Belgien.

3.7 Sammenfatning

Ser vi på den økonomiske fattigdom i EU-landene, kan man sige, at målt ud fra 60 %-grænsen, som angiver andelen af personer og familier, som er i risiko for at blive fattige, er der på tværs af de 27 EU-medlemslande omkring 17 % af alle personer, som er i risiko for fattigdom.

Der er imidlertid store forskelle i andelen, som er i risiko for fattigdom, når vi ser på de enkelte EU-lande. Lidt forenklet kan man tale om en tredeling af EU-landene:

- De, der ligger et stykke under gennemsnittet med en risikofattigdom på 10-12 %. Det omfatter de nordiske lande, Holland, Ungarn og Tjekkiet.
- De, der ligger omkring gennemsnittet med en risikofattigdom på 15-17 %. Det gælder lande som Tyskland, Belgien og Polen.
- De, der ligger et stykke over gennemsnittet med en risikofattigdom på 20 %. Det gælder lande som Estland, Letland, Litauen, Spanien, Grækenland og Portugal.

Der er tale om opgørelse baseret på andelen af risikofattige set i forhold til leveniveauet i det enkelte land. Da der er store forskelle mellem EU-landene, hvad angår leveniveau, er det derfor ikke lige til at foretage sammenligningerne mellem landene. For at gøre dette skal man tage hensyn til forskelle i levestandard.

Gør man det, bliver forskellen mellem nogle af landene endnu mere markant, hvad angår fattigdomsproblemerne. Det viser sig, at en række af de lande, som har en høj andel risikofattige, også er dem, som har det laveste leveniveau, mens lande med relativ lave andele risikofattige, er lande med et relativt højt leveniveau.

Der er dog forhold, som flimrer dette billede, idet der er lande med relativt lave andele risikofattige, som også har et lavt leveniveau (Tjekkiet og Ungarn), og lande med relativt høje andele risikofattige, som har et relativt højt leveniveau, fx England.

Målsætningen for EU-landene har været en markant reduktion i fattigdommen. Ser man på udviklingen i andele risikofattige fra 2000-2008, kan det se vanskeligt ud med at indfri målsætningen frem mod 2010.

I perioden 200-2008 har de fleste lande oplevet en stigning i andelen med risiko for fattigdom, og der er kun få lande, som har oplevet et fald i andelen af risikofattige. Samlet for de 'gamle' 15 EU-medlemslande er der tale

om en stigning i andelen af risikofattige i perioden, mens der er tale om uændret andel for samtlige 27 EU-medlemslande.

Udviklingsbilledet ser således ud:

Flere lande har oplevet en stigning i andelen af risikofattige
Det gælder de helt nye lande Bulgarien og Rumænien, men det gælder også lande som Tyskland, Letland og Litauen. I Tyskland er andelen af risikofattige steget fra 10 % til 15 % i perioden fra 2000 til 2008.

Også i de nordiske lande, som ligger relativt lavt med andelen af risikofattige, er der tale om en stigning. Det gælder Finland, hvor andelen er steget fra 11 % til 14 %, og i Sverige hvor andelen er steget fra 9 % til 12 % i 2008. Også i Danmark er andelen steget fra 10 % i 2000 til 12 % i 2008. Tilsvarende stigninger har fundet sted i Spanien og Belgien.

Få lande har fået en lavere andel risikofattige
Det gælder lande som Irland, Frankrig og Portugal. I Irland er andelen af risikofattige faldet fra 20 % til 16 % i perioden 2000 til 2008. Og i Frankrig fra 16 % til 13 %. Og i Portugal fra 21 % til 18 %. Der er også lande, hvor der ses en tendens til fald i andelen af risikofattige, idet der er et lille fald frem til 2007. Det gælder lande som Holland og Malta.

Der er tre lande som har helt uændret andele af risikofattige. Det gælder Grækenland, Østrig og England

Fald i andele risikofattige i forhold til situationen i 2005
At bedømme udviklingen på baggrund af relative mål kan skjule for det forhold, at indkomstforholdene for de risikofattige er blevet bedre – altså at leveniveauet er blevet hævet for de risikofattige på grund af væksten i økonomien og påvirkning af uligheden i indkomstfordelingen.

For at tage højde for dette kan man se på udviklingen ud fra et mere absolut mål ved at se på andelen af risikofattige i forhold til en fattigdomsgrænse i et givet basisår (prisjusteret). Ser vi på udviklingen ud fra en absolut betragtning og betragter årene 2007 og 2008 i forhold til fattigdomsgrænsen (prisjusteret) i 2005, viser det sig, at andelen af risikofattige er faldet i stort set alle EU-landene.

Der er således et absolut fald i risikofattigdommen i de 'nye' EU-medlemslande – de baltiske lande (Estland, Letland og Litauen) samt Tjekkiet, Ungarn, Polen, Slovakiet og Slovenien. Samtidig er der et kraftigt fald i andelen af risikofattige i Irland, men også et fald i lande som Spanien, Portugal og Grækenland samt Holland, Tyskland og Sverige.

De to nordiske lande Danmark og Finland er derimod uændret på 11 % i risikofattigdom, ligesom Østrig og Luxembourg også holder en uændret andel i risikofattigdom. Kun Belgien har oplevet en stigning i andelen af risikofattige.

4 Børnefattigdom i EU

Der har været specielt fokus på børnefattigdom i EU. På EU Rådsmødet i 2006 blev landene bedt om at sætte et særligt fokus på dette område, da analyser og tal viste, at andelen af børn, der lever i familier, som er i risiko for fattigdom, er større blandt børn end blandt voksne.

De seneste opgørelser viser, at 19 % af børnene i EU lever i familier med risiko for fattigdom.

I lande, hvor børn er ramt hårdest, når denne andel op over 25 % – det gælder lande som Rumænien, Letland og Polen. De laveste andele finder man i de nordiske lande med omkring 10 % af børnene, som lever i familier med en disponibel indkomst under 60 % af medianindkomsten.

Ca. 10 % af alle børn i EU lever i husstande, hvor ingen af de voksne forældre arbejder, og 60 % af disse børn lever i risiko for fattigdom. Andelen af børn med risiko for fattigdom når op på 25 %, når kun en af forældrene arbejder, og på 7 % når begge forældre arbejder. På trods af de generelle fremskridt på arbejdsmarkedet har disse tal stort set ikke ændret sig siden 2000.

4.1 Andelen af børn i risikofattige familier

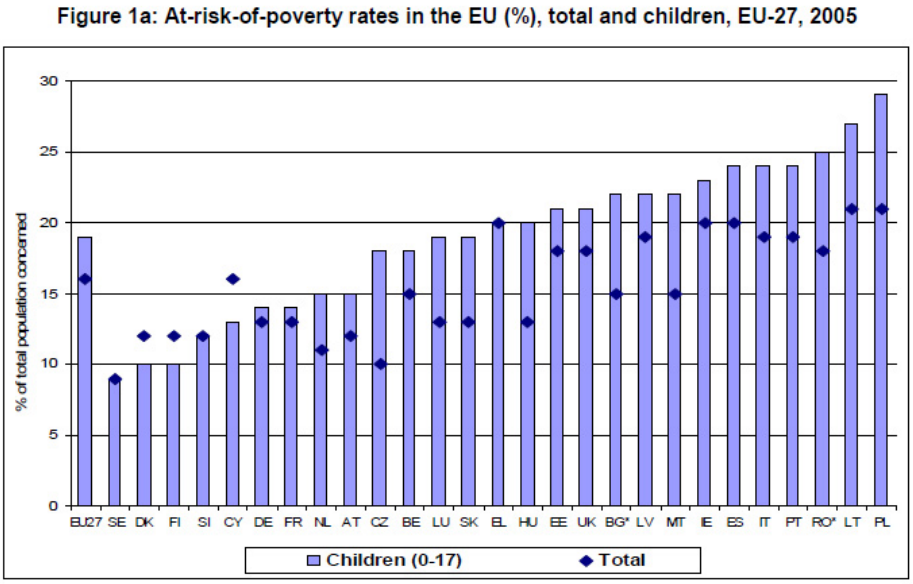
Som det fremgår af figur 4.1 er andelen af børn i risiko for fattigdom lavest i de nordiske lande Sverige, Danmark og Finland med omkring 10 % af børnene, som lever i familier med en indkomst, som ligger under 60 % af medianindkomsten.

Der er en række lande, hvor andelen af børn, som lever i risikofattige familier, er på omkring 20 %. Lande med de højeste andele af børn, som lever i risiko for fattigdom, finder vi i Rumænien, Letland og Polen med over 25 % af børnene i risikofattige familier.

Som det fremgår af figuren nedenfor, er der store forskelle mellem landene, hvad angår børn som lever i risikofattige familier. Der er lande, som ligger pænt under gennemsnittet, fx de nordiske lande, lande der ligger omkring gennemsnittet fx Slovakiet, Belgien og Grækenland, og så lande der ligger langt over gennemsnittet fx Polen, Litauen og Rumænien.

Samtidig er der lande, hvor andelen af børn i risikofattige familier ligger over andelen af risikofattige i befolkningen som helhed og lande, hvor andelen af børn i risikofattige familier er mindre end andelen for hele befolkningen.

Figur 4.1: Andelen som er i risiko for fattigdom. For alle personer og for børn (0-17 år). EU-landene. 2007



Source: EU-SILC (2005) - income year 2004 (income year 2005 for IE and the UK); except for BG and RO - estimates based on the 2005 national Household Budget Survey. UK data provisional. See table A1

Kilde: Eurostat, 2009

Ved at sammenstille disse forskelle mellem landene kan man tale om forskellige typologier af EU-lande. Der er lande, hvor andelen af børn i risikofamilier både er mindre end EU-gennemsnittet og mindre end befolkningsandelen i det pågældende land. Det gælder de nordiske lande (Danmark, Sverige og Finland) samt Cypern, Slovenien og Spanien. Grækenland adskiller sig fra disse lande på den måde, at andelen af børn i risikofattige familier ligger over gennemsnittet for EU.

Tabel 4.1: Typologier af EU-lande med børn i risikofattige familier

Table 1: Typology of EU countries: National child poverty rates vs. EU child poverty and vs. overall national poverty rates (2005)

	Children are at lower risk than (or equal to) the overall population	Children have a higher risk of poverty than the overall population (=<5pp)	Children have a significantly higher risk than the overall population (>5pp)
Child poverty is below EU average	DK, FI, SE CY, SI	BE, DE, FR, NL, AT	CZ
Child poverty is above (or equal to) EU average	EL	ES, IT, PT, IE, UK, EE, LV	BG, HU, LT, LU, MT, PL, RO, SK

Source: EU-SILC (2005) - income year 2004 (income year 2005 for IE and the UK); except for BG and RO - estimates based on the (2005) national Household Budget Survey

Kilde: EU-Commission, 2008

Der er en meget stor klump af lande, hvor børn har en højere risiko for fattigdom end befolkningen som helhed. Blandt denne klump af lande er der lande, hvor andelen af børn i risikofattige familier er mindre end EU-gennemsnittet – det gælder lande som Belgien, Tyskland, Frankrig, Holland og Østrig – de gamle vesteuropæiske EU-lande.

Den anden klump er de lande, hvor andelen af børn i risikofattige familier ligger over gennemsnittet for EU. Det er lande som Spanien, Italien, Portugal, England, Irland, Letland og Estland.

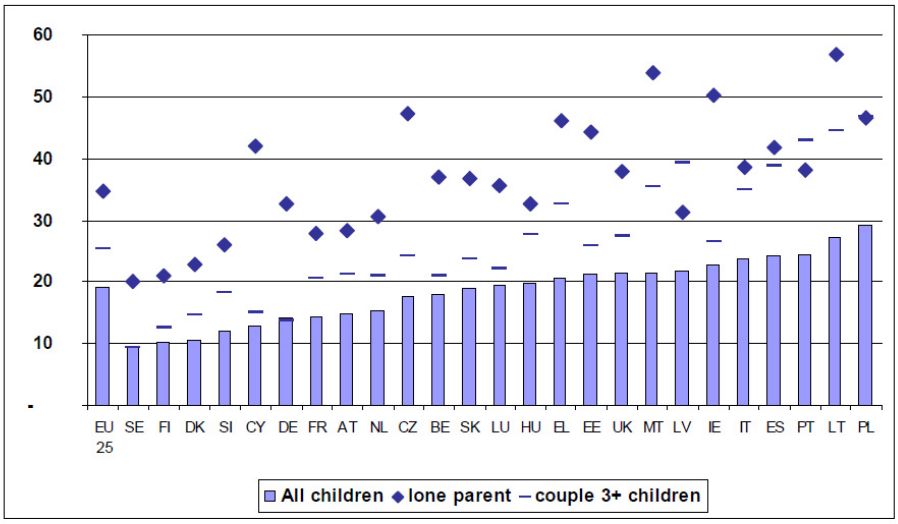
Endelig er der lande, hvor andelen af børn i risiko for fattigdom både er større end befolkningen som helhed og større end EU-gennemsnittet. Det gælder lande som Bulgarien, Ungarn, Letland, Litauen, Malta, Polen, Rumænien og Slovakiet – stort set alle de nye lande i EU og tidligere østeuropæiske lande.

Tjekkiet adskiller sig fra disse lande på den måde, at andelen af børn i risikofattigdom er lavere end EU-gennemsnittet.

4.2 I hvilke familier lever de fattige børn?

Ser vi på, hvilke børnefamilier, som udpræget er i risiko for fattigdom, er der to familietyper, som klart skiller sig ud. Det er de enlige mødre og børnefamilier med tre børn og derover. Der er tale om klassiske fattige familier, hvor forsørgelsesproblematikken spiller en afgørende rolle for deres risikofattigdom.

Figur 4.2: Andelen af børn i risikofattige familier. Særskilt for familietyper. 2005



Source: EU-SILC (2005) - income year 2004 (income year 2005 for IE and the UK), UK data provisional

Som det fremgår af figuren, er andelen af fattige børn blandt enlige forældre langt større end blandt andre børnefamilietyper – og det gælder i alle lande. Men også børnefamilier med tre børn eller flere er karakteriseret ved en højere andel børn i risiko for fattigdom end blandt andre familietyper, men de adskiller sig ikke på samme måde. De ligger højere, men kun lidt højere i andele end børn i børnefamilier i almindelighed.

Nedenfor har vi forsøgt at inddele landene efter to størrelser: Den ene er størrelsen af andelen af børn i risikofattige familier, og den anden hvilke familietyper der typisk er karakteriseret ved høje andele af risikofattige børn.

Tabel 4.2: EU-medlemslandene placeret efter fattigdomsrisiko og typisk familietype i risikofattigdom. 2005

Table 4: Position of EU countries according to the prevalence of family types where children live and to the level of child poverty risk (PR), EU-25, 2005

Prevalent family types (proportion of children living in these family types much higher in the country than in the EU as a whole)	Low poverty rates (PR ≤ 15%)	Medium poverty rates (18% ≤ PR ≤ 21%)	High poverty rates (22% ≤ PR ≤ 29%)
Lone parents	DE	UK, EE	LT
Large families	FI, FR, AT, NL	HU, LU	
Both	DK, SE	BE	IE
Other	SI, CY (couples with 2 children)	EL (couples with 2 children) CZ (lone parents and couples with 2 children) SK (large families and complex households)	LV (complex households) ES, IT, PT (couples with 2 children and complex HH) MT (large families) PL (large families and complex households)

Source: see Tables A1 and A8a

Kilde: EU-Comission, 2008

Af tabellen fremgår, at fx Danmark er karakteriseret ved at have en forholdsvis lav andel børn i risikofattige familier (mindre end 15 %) og de børn, som lever i risikofattige familier, lever typisk blandt både enlige forældre og parfamilier med tre børn eller flere.

Et land som Irland har en relativ høj andel af børn i risikofattige familier (mellem 22 % og 29 %), og de børn lever typisk blandt både enlige forældre og parfamilier med 3 børn eller flere.

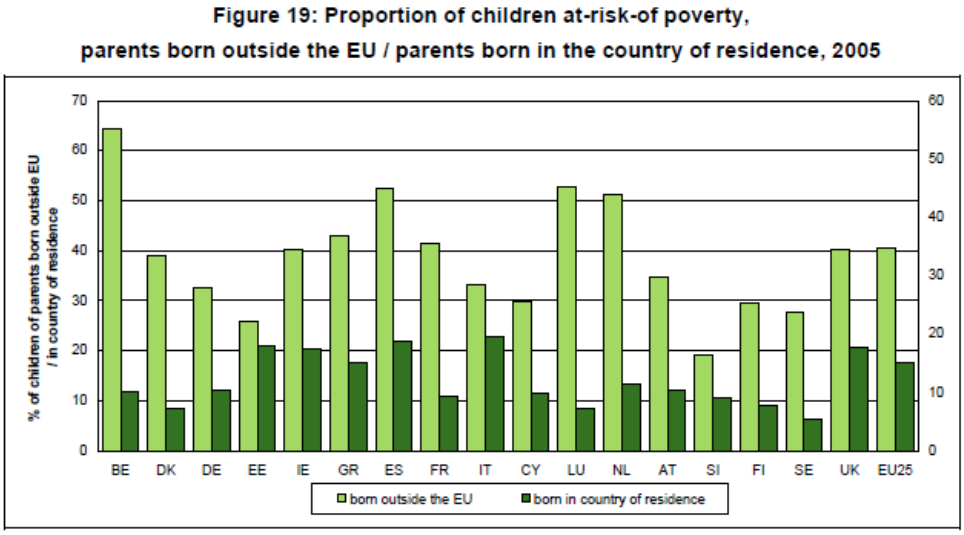
Ser vi på et land som Tyskland, har det en forholdsvis lav andel af børn i risikofattige familier, og der er helt typisk tale om børn af enlige forældre. I Litauen, hvor der er en meget høj andel af børnene, som lever i risikofattige familier, er det også primært børn af enlige forældre.

Italien er karakteriseret ved en meget høj andel børn i risikofattige familier (22 % til 29 %). Den typiske risikofattige familie er par med to børn og flergenerationshusholdninger.

Børn i risikofattige familier lever således i forskellige familietyper i de enkelte EU-lande, men karakteristisk for børn i risikofattige familier i EU-landene er, at de lever med enlige forældre eller i parfamilier med andre børn.

Inddrager vi den etniske dimension, fremgår det af nedenstående figur, at andelen af børn i risikofattige familier er langt større blandt forældre, som er født uden for EU end blandt parfamilier født i det pågældende EU-land. Det gælder i alle lande. For de 25 EU-lande er den gennemsnitlige andel børn i risikofamilier, hvor forældrene er født i pågældende EU-land tæt på 18 %, mens den blandt forældre født uden for EU ligger på lidt over 35 %. Altså tæt på dobbelt så stor en andel for børn af forældre uden for EU end af forældre født i pågældende EU-land.

Figur 4.3: Andelen af børn i risikofattige familier. Særskilt for forældre født uden for EU og forældre født i pågældende EU-land



Source: EU-SILC 2005.

Kilde: EU-Commission, 2008

I nogle lande er andelen af børn i risikofamilier med forældre født uden for EU særlig høj. Det gælder Belgien (65 %), Spanien (52 %), Luxembourg (52 %) og Holland (52 %). I andre lande er den særlig lav, det gælder Grækenland, Slovenien, Finland og Sverige, hvor andelen ligger mellem 20 % og 30 %.

I Danmark ligger andelen af børn i risikofamilier med forældre født uden for EU på omkring 40 %, mens den blandt etniske danskere ligger på 8 %.

4.3 Udviklingen i børnefattigdom

Der eksisterer data for udviklingen i børnefattigdom for de 15 gamle EU-lande. I nedenstående tabel er vist udviklingen fra 1996-2001, altså ved indgangen til vedtagelsen af Lissabon-aftalen. Dengang som nu kunne man tale om, at forskellene imellem landene kunne tredeles. Der var dem med andel børn i risikofattige familier, som lå under 10 %, dem, der havde andelen mellem 10 % og 20 %, og de lande, som havde en andel på over 20 %.

Den første gruppe omhandler de nordiske lande, hvor der i denne periode var tale om en stigning i andel af børn i risikofattige familier.

Den anden gruppe omfatter de kontinentale lande med Tyskland, Frankrig, Belgien og Holland. Her er der lande, som har haft en gunstig udvikling med faldende andel børn i risikofattige familier – det gælder Belgien, Tyskland og Østrig, hvorimod der har været en stigning i andelen i Holland.

Tabel 4.3: Udviklingen i andel børn i risikofattige familier. 15 'gamle' EU-lande. 1996-2001

Table 3a: Trends in child at-risk-of-poverty (CP) rates in EU-15 countries, 1996-2001

		1996	1997	1998	1999	2000	2001
	EU-15	19	19	19	19	20	20
CP rate <10%	FI	5	5	5	7	6	9
	DK	:	6	:	7	:	7
	SE	:	7	:	7	:	7
10% <CP rate <20%	BE[10]	15	14	13	12	11	12
	DE	15	15	13	13	13	14
	NL	14	13	14	14	17	17
	AT	18	15	15	14	12	13
	FR	16	16	16	17	18	16
	EL	19	18	17	17	19	18
	LU	14	16	20	19	18	18
CP rate > 20%	IT	24	23	21	22	25	25
	IE	27	25	23	21	22	26
	ES	23	26	24	25	25	26
	PT	23	25	26	26	26	27
	UK	25	27	29	29	27	23

Source: ECHP

Kilde: EU-Commission, 2008

Den tredje gruppe omfatter lande som Italien Spanien og Portugal samt England og Irland. Her er der tale om en faldende andel af børn i risikofattige familier i England og Irland, men stigende andel i de øvrige lande.

Udviklingen i England er værd at følge, fordi England med en meget høj andel børn i fattigdom har sat fokus på at nedbringe denne andel. England havde den højeste andel børn i risikofattige familier med et højdepunkt i 1998/99 med en andel på 29 % børn i risikofattige familier.

Dette ses også af den efterfølgende tabel, hvor der for udvalgte lande ses på udviklingen i børnefattigdom fra 1998 til 2005. De udvalgte lande er England samt Sverige og Finland repræsenterende de nordiske lande med relativt lave andele børnefattigdom.

Som det fremgår af tabellen, er den gunstige udvikling i England fortsat i denne periode, idet andelen af børn i risikofattige familier er faldet fra 26 % til 22 %. Modsat er andelen af børn i risikofattige familier steget i de nordiske lande: i Sverige fra 11 % til knap 14 % og i Finland fra 8 % til 12 %.

Tabel 4.4: Udviklingen i andel af børn i risikofattige familier. Finland, Sverige og England, 1998-2005

Table 3b: Trends in child at-risk-of-poverty rates and persistent at-risk-of-poverty in various EU countries, various periods from national data sources, 1998-2005

		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Child poverty risk	FI	8,1	8,4	10,6	10,8	11	11,9	12,3	11,6
	SE*	11,3	11,3	11,7	11,4	12,5	11,7	12,0	13,5
	UK	26	26	23	23	23	22	21	22
Persistent at-risk-of-poverty	SE**			2,8					
	UK***	17	16	17	17	17	15	13	11

Source: National data sources based on similar concepts and definitions of poverty
** SE: source Statistics Sweden – income distribution survey, different equivalence scale - definition of a child is 0-19*
*** SE: Source: ministry of finance; definition: at least 3 years out of 5 years (1996-2000)*
**** UK persistent poverty: at-risk-of-poverty for 3 out of the last 4 years*

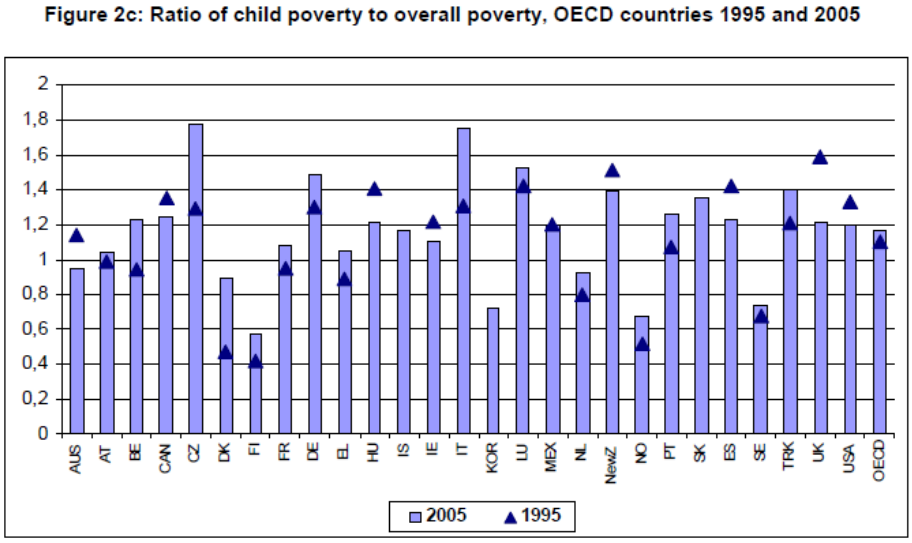
Kilde: EU-Commission, 2008

I OECD har man set på udviklingen i børnefattigdom, og der foreligger data fra det seneste tiår fra 1995 til 2005.

Nedenstående tabel siger ikke noget om udviklingen i børnefattigdommen specifikt, men siger noget om udviklingen i børnefattigdommen i forhold til den generelle fattigdomsudvikling i de enkelte EU-medlemslande og her også OECD-lande.

I en lang række lande er børnefattigdommen steget mere end den generelle fattigdom. Det gælder lande som Belgien, Tjekkiet, Danmark, Finland, Frankrig, Tyskland, Italien m.v. Derimod er der lande, hvor børnefattigdommen er steget mindre end den generelle fattigdom. Det gælder lande som England, Spanien, Ungarn, Østrig (og OECD-lande som USA, Canada, og New Zealand).

Figur 4.4: Andelen af børn i risikofattige familier i forhold til andelen af alle personer i risikofattigdom. OECD-lande. 1995 og 2005



Kilde: OECD, 2008

4.4 Bekæmpelse af børnefattigdom

Hvis børn er fattige, skyldes det generelt, at de indgår i fattige husstande. En forbedring af børns materielle situation indebærer således, at familiens indkomster skal øges gennem foranstaltninger, der letter forældrenes adgang til arbejdsmarkedet, og med direkte støtte – enten finansielt eller i form af tildeling af grundlæggende sociale serviceydelser.

EU-landene har sat fokus på børnefattigdom og anerkender behovet for at sikre lige muligheder for alle børn med hensyn til børnepasning og førskoleundervisning, og ser det som vigtigt, at der i stigende grad iværksættes forebyggende foranstaltninger fx med hensyn til elever, der forlader skolen for tidligt.

Samtidig påpeges målrettede uddannelsesprogrammer, der fokuserer på de dårligt stillede børn og unge. Den udbredte sociale udstødelse af unge, som tilbringer deres barndom på institutioner, anses fortsat som et alvorligt problem. I mange medlemslande konstateres en ændring således, at børn anbringes hos plejefamilier for at sikre familiære omgivelser frem for anbringelse på en institution.

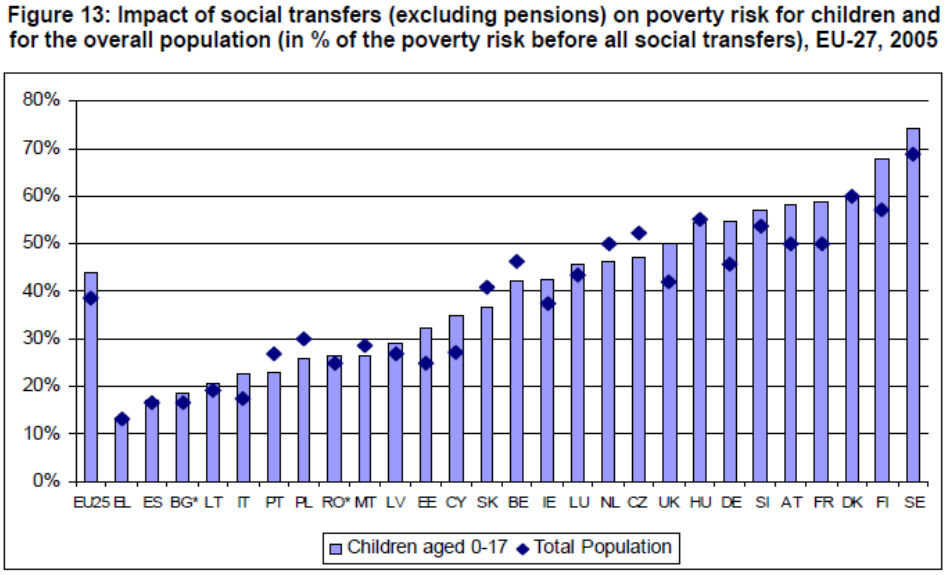
EU peger på, at det er vigtigt at erkende, at situationen for de mest sårbare børn, fx børn i institutioner eller gadebørn, ikke kan overvåges ved hjælp af normale metoder. Det er nødvendigt med særlige overvågningsinstrumenter. I den anledning peger EU på behovet for at styrke strategier til bekæm-

pelse af fattigdom, politikker vedrørende børns rettigheder og indsatsen for at bekæmpe forskelsbehandling. Det er også nødvendigt med en integreret tilgang til fattigdom blandt børn, hvor der ikke alene lægges vægt på den økonomiske fattigdom, men også til aspekter som fx materielle mangler, manglende social deltagelse og risikofaktorer, herunder adfærdsrisici.

Fattigdom blandt børn er resultatet af en kompleks vekselvirkning mellem mange faktorer. De bedste resultater synes at være opnået i lande, som behandler problemet på alle fronter, og som finder den rette balance mellem en målrettet indsats over for familien og en målrettet indsats over for barnet selv. Dette indebærer, at man kombinerer strategier for at øge forældrenes adgang og tilknytning til beskæftigelse med en bred vifte af indkomstoverførsler, som mindsker risikoen for, at de bliver fanget i en økonomisk fattigdomsfælde.

Indkomstoverførslerne har stor betydning for børnefattigdommen
Analyser af indkomstoverførslerne og de mere familierettede indkomstoverførsler viser, at indretningen og størrelsen af indkomstoverførslerne spiller en stor rolle for omfanget af børn i risikofattige familier. Gennemsnitligt mindsker de sociale indkomstoverførsler andelen af børn i risikofattige familier med 44 %.

Figur 4.5: Påvirkningen af indkomstoverførsler (minus pensioner) på andelen af børn i risikofattige familier. EU-landene. 2005



Source: EU-SILC (2005) - income year 2004 (income year 2005 for IE and the UK); except for BG and RO estimates based on 2005 national household budget survey; UK data provisional

Kilde: EU-Commission, 2008

I nedenstående tabel er andelen af børn i risikofattige familier opgjort før og efter de enkelte landes indkomstoverførsler. Tabellen viser, at de samlede

indkomstoverførsler (minus pension) har en klart forskellig betydning for andelen af risikofattige.

Størst er påvirkningen i de nordiske lande, hvor andelen af børn i risikofattige familier reduceres med 73 % i Sverige, med 66 % i Finland og med 60 % i Danmark. Andelen af børn i risikofattige familier falder i Sverige fra 35 % til 9 % grundet de samlede indkomstoverførsler, og i Finland reduceres risikofattigdommen fra 32 % til 11 %.

Tabel 4.5: Andelen af børn i risikofattige familier før og efter indkomstoverførsler (minus pensioner) og efter familierettede ydelser. 2005

Table 8: At-risk-of-poverty rates before and after transfers (excluding pensions), and after family benefits, %, EU-25, 2005

Country	At-risk-of-poverty rate before transfers (excl. pensions)	At-risk-of-poverty rate after family benefits	At-risk-of-poverty rate	Impact of all transfers	of which impact of family transfers
CY	21	16	13	36%	24%
EL	23	22	21	9%	2%
DK	25	21	10	60%	18%
NL	28	23	16	42%	19%
SI	28	17	12	57%	39%
ES	29	28	25	14%	2%
SK	30	23	19	37%	24%
MT	30	24	22	27%	19%
DE	31	21	15	53%	31%
LV	31	25	22	29%	19%
FI	32	19	11	66%	40%
EE	32	23	22	32%	28%
IT	31	27	24	23%	14%
PT	31	27	24	23%	12%
BE	34	26	19	45%	22%
CZ	34	24	17	49%	30%
LT	35	30	28	21%	13%
FR	34	25	15	57%	26%
LU	36	24	21	42%	32%
SE	35	21	9	73%	39%
AT	37	19	16	57%	49%
PL	39	35	29	25%	10%
IE	40	31	23	43%	23%
UK	42	34	21	49%	18%
HU	45	29	21	53%	36%

Source: EU-SILC (2005) - income year 2004 (income year 2005 for IE and the UK);

Kilde: EU-Commission, 2008

I Danmark falder andelen af risikofattige fra 25 % til 10 %, som klart er blandt de laveste andele blandt EU-landene.

I lande som Holland, Belgien, Luxembourg, Irland og England er påvirkningen fra indkomstoverførslerne mindre, idet de reducerer andelen med lidt over 40 %. Ser man på situationen i fx Holland og England, reduceres risikofattigdommen i Holland fra 28 % til 16 %, mens den i England reduceres fra 42 % til 21 %.

I andre lande som Italien, Portugal og Polen er påvirkningen endnu mindre, idet andelen i risikofattigdom kun formindskes med lidt over 20 %. Og andelen af risikofattige reduceres derfor beskedent fra fx Italien og Portugal fra 31 % til 24 %, mens den i Polen reduceres fra 39 % til 29 %. Lande som har nogle af de højeste fattigdomsprocenter.

Tabellen viser også, hvor stor en betydning de mere direkte familierettede indkomstoverførsler har på fattigdomsproblemet.

Det fremgår, at i nogle af de nye EU-medlemslande som Slovenien, Ungarn og Tjekkiet spiller de familierettede ydelser en relativ stor betydning. Omkring 30 % af påvirkningen fra indkomstoverførsler kommer fra de familierettede ydelser. Det samme er tilfældet i Østrig og de to nordiske lande Sverige og Finland med omkring 40 %.

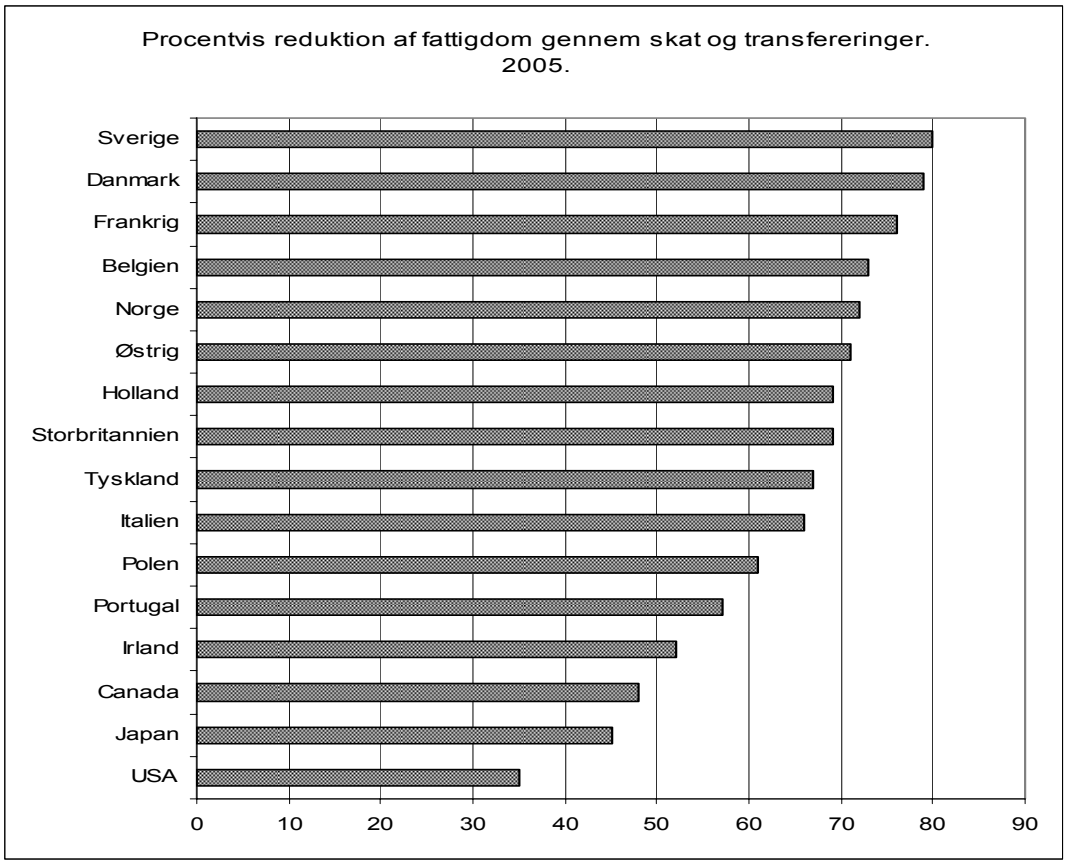
Danmark, England og Holland ligger derimod relativt lavt, idet de familierettede indkomstoverførsler alene tegner sig for omkring 20 % af påvirkningen.

5 Velfærdssystemer og fattigdom

Hvorfor er fattigdommen så forskellig i EU-landene? Hvorfor er den relative fattigdom meget lavere i de nordiske lande end i de sydeuropæiske lande, og hvorfor er fattigdommen så udbredt i de nye EU-lande – de tidligere østeuropæiske lande?

Et af de mere udbredte svar ligger i den forskellighed, der er med hensyn til opbygning af velfærdssamfund. Det gælder fx omfanget og bredden af indkomstoverførsler samt ydelsernes størrelse i forhold til fx det almindelige indkomstniveau, lavtlønsniveauet eller den garanterede minimumsindkomst i landet. Hvorvidt dækkes indkomsttabet ved forskellige sociale begivenheder, herunder arbejdsløshed og sygdom, og er der tale om et rimeligt forsørgelsesgrundlag? Hvordan er serviceydelserne i det enkelte land, og hvordan er skattesystemet indrettet? Er der tale om beskatning af alle indkomster og forbrug og i hvorvidt et omfang, og hvordan er skatterne fordelt i forhold til befolkningens status og indkomst? Er der tale om en progressiv beskatning eller en proportional beskatning?

Figur 5.1: Procentvis reduktion af fattigdom gennem skat og transferinger, 2005



Kilde: OECD rapport "Growing Unequal?" (2008)

I figur 5.1. er der for OECD-landene foretaget en analyse af velfærdsstaternes rolle for størrelsen af fattigdommen i det enkelte land. Der er primært set på det offentliges omfordelende rolle gennem indkrævning af skatter og uddeling af indkomstoverførsler i forhold til andelen af fattige.

Fattige er i OECD's analyser defineret som dem, der har en disponibel indkomst, som er under 50 % af medianindkomsten i pågældende land.

Analysen er foretaget på den måde, at man har set på andelen af fattige før påvirkningen af den offentlige sektor. Det vil sige befolkningens indkomster og andelen af fattige inden skatter og indkomstoverførsler (markedsindkomsterne) – og så andelen af fattige efter påvirkningen af den offentlige sektor – det vil sige befolkningens disponible indkomster efter skatter og indkomstoverførsler.

Ved at se på andelen af fattige før og efter påvirkningen af skatter og indkomstoverførsler kan man se, hvor stort et fald der er i andelen af fattige. Det er denne procentvise ændring i de enkelte lande, som er afbildet i figuren.

Figuren viser, at den procentvise reduktion i andel fattige er størst i Sverige og Danmark med en reduktion på henholdsvis 80 % og 79 % i 2005. Derefter følger Frankrig, Belgien, Norge og Østrig alle med en påvirkning på over 70 %.

I andre lande er påvirkningen mindre. I fx Irland og Portugal er reduktionen på henholdsvis 52 % og 58 %. Til sammenligning er påvirkningen fra den offentlige sektor i USA på 35 %.

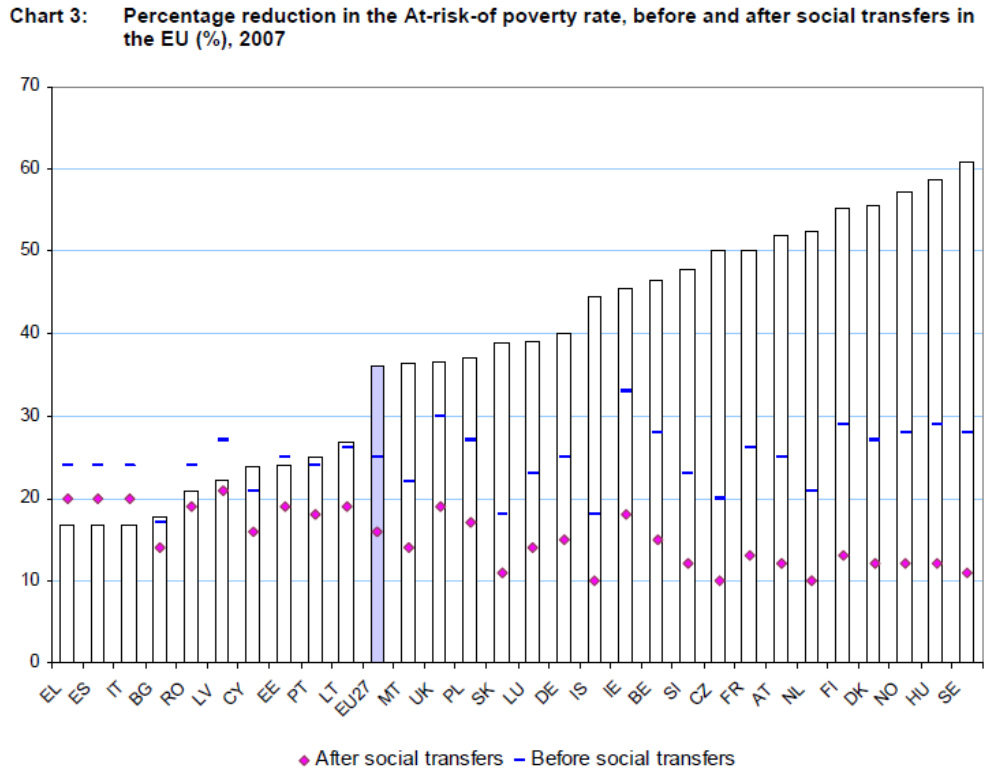
5.1 Velfærdssystemer og risikofattigdom

En af måderne at analysere, hvordan velfærdssystemerne og her specielt indkomstoverførslerne påvirker fattigdommen, er at se på fattigdomssituationen for de disponible indkomster før inddragelsen af indkomstoverførslerne og efter modtagne indkomstoverførsler.

På denne måde kan man se, hvor stor en reduktion der er i fattigdomsbilledet, når man tager hensyn til indkomstoverførslerne i de enkelte lande. Indkomstoverførselssystemerne i EU-landene er meget forskellige, og påvirkningen af fattigdomsbilledet er derfor meget forskelligt.

Nedenstående figur 5.2. viser, hvor stor påvirkningen er i de enkelte EU-medlemslande. Samtidig kan man aflæse, hvor stor andelen af risikofattige er før indkomstoverførsler, og hvor stor andelen af risikofattige er efter indkomstoverførsler.

Figur 5.2: Procentvis reduktion i fattigdomsrisiko, før og efter indkomstoverførsler. EU-landene, 2007



Source: SILC 2007 for all countries except Bulgaria and Romania (National household budget surveys)

Kilde: Eurostat, 2009

Det fremgår, at de største reduktioner finder sted i de nordiske lande og Ungarn og Holland. I 2007 ligger Sverige i top med en reduktion på lige over 60 %, mens de øvrige nævnte lande ligger med en reduktion mellem 50 % og 60 %.

I den modsatte ende af skalaen fremgår det, at påvirkningen af risikofattigdom i det enkelte land fra indkomstoverførslerne er mellem 15-20 %. Det gælder lande som Spanien, Italien, Bulgarien og Rumænien. Og med en reduktion på mellem 20 % og 30 % finder vi lande som Portugal, Letland, Litauen og Grækenland.

Der er en række lande, som ligger på gennemsnittet for EU-landene på ca. 35 %. Det gælder lande som Polen og England, mens Tyskland bare ligger lidt højere (39 %). Der er så en del lande, som ligger mellem 40 % og 50 %. Det gælder Belgien, Frankrig, Østrig og Tjekkiet.

Det er ret oplagt fra figuren, at der ikke er sammenhæng mellem påvirkningen af risikofattigdommen via indkomstoverførslerne og så størrelsen af risikofattigdommen i det pågældende land. Hvis man ser på risikofattigdom-

men før indkomstoverførsler, er den fx den samme i Danmark, Belgien, Polen og Letland. Men der er tale om fire lande, hvor påvirkningen af den relative fattigdom fra indkomstoverførslerne er meget forskellig.

Analysen af forholdene i de enkelte EU-lande viser, at de nordiske lande – som ligger relativt på linje med de andre 'gamle' EU-medlemslande før indkomstoverførslerne – ligger lavest, hvad angår risikofattigdommen (at-risk-of-poverty) efter indkomstoverførslerne, og at dette i høj grad skyldes omfanget og indretningen af indkomstoverførslerne. Som det er fremgået, er risikofattigdommen klart mindst i de nordiske lande.

De nordiske lande ligger således ikke nødvendigvis så meget bedre end andre EU-lande, når vi ser på den relative fattigdom før indkomstoverførslerne. Der ligger de faktisk helt på linje med mange af de øvrige EU-lande. Det er, når vi ser på de disponible indkomster, og altså efter, at der er tillagt indkomstoverførsler, at de nordiske lande viser sig at være så meget bedre eller kommer bedre ud, hvad angår den relative fattigdom, eller andelen som er i risiko for fattigdom.

Ser man på tabellen nedenfor, kan man aflæse andelen, som er i risiko for fattigdom i de 27 EU-lande før og efter de samlede indkomstoverførsler i det enkelte land.

Ser man på andelen af risikofattige før indkomstoverførsler, kan man aflæse, at andelen i de nordiske lande ligger med en andel på omkring 28 %-29 % i risikofattigdom. Kun lande som Irland, Ungarn og Rumænien har højere andele risikofattige før indkomstoverførsler – med henholdsvis 34 % og 30 % risikofattige.

Derimod er der blandt lande som Spanien, Portugal og Italien tale om andele i risiko for fattigdom på henholdsvis 23 %-24 % før indkomstoverførsler. Det samme gælder i et land som Grækenland. Altså klart lavere andele i risiko for fattigdom end blandt de nordiske lande før indkomstoverførsler.

Ser vi andelen af personer i risiko for fattigdom efter indkomstoverførsler, fremgår det imidlertid tydeligt, at Tjekkiet ligger med den laveste andel på 9 % og derefter kommer så Holland, Slovakiet, de nordiske lande, Ungarn og Frankrig med 11-13 %.

Ser vi, hvor meget indkomstoverførslerne betyder, fremgår det, at ud over Ungarn, som ligger i top med en reduktion på 60 %, følger de nordiske lande lige efter med reduktioner på 57-59 %.

Derefter følger Tjekkiet, Irland og Polen.

Lande, hvor indkomstoverførslerne ikke betyder så meget for andelen af personer i risikofattigdom, er lande som Rumænien, Portugal, Italien, Spanien, Grækenland, Bulgarien, Estland, Letland og Litauen. Den laveste påvirkning ser vi i Italien og Grækenland, hvor andelen i risikofattigdom kun påvirkes med 15-17 %, og det er lande med relativt høje andele risikofattige på 19 % og 20 %.

Tabel 5.1: Risikofattigdom. Andelen af personer i risiko for fattigdom i EU medlemslandene før og efter indkomstoverførsler. 2008

	Fattigdomsrisiko før indkomst-overførsler	Fattigdomsrisiko efter indkomst-overførsler	% reduktion
Belgien (BE)	27	15	45
Bulgarien	27	21	23
Tjekkiet (CZ)	20	9	55
Danmark (DK).....	28	12	57
Tyskland (DE).....	24	15	38
Estland (EE)	25	19	24
Irland (IE).....	34	16	53
Grækenland(EL) ...	23	20	15
Spanien (ES)	24	20	20
Frankrig (FR)	23	13	43
Italien (IT)	23	19	17
Cypern (CY).....	22	16	27
Letland (LV)	30	26	13
Litauen(LT)	27	20	26
Luxembourg (LU)..	24	13	46
Ungarn (HU)	30	12	60
Malta (MT)	23	15	35
Holland (NL)	20	11	45
Østrig (AT)	24	12	50
Polen (PL).....	25	17	52
Portugal (PT)	25	18	28
Rumænien (RO) ...	31	23	26
Slovenien (SI)	23	12	48
Slovakiet (SK).....	18	11	39
Finland (FI)	28	14	50
Sverige (SE)	29	12	59
England (UK)	29	19	34
Island (IS)	19	10	47
Norge (NO)	26	11	58
EU 27 lande.....	25	17	32
EU 15 lande.....	25	16	36
EU 25 lande.....	25	15	40

Kilde: Eurostat 2010

5.2 Hvordan er det gået med indkomstoverførslernes påvirkning af fattigdomsbilledet?

Generelt for de 25 EU-lande og for de gamle 15 EU-lande kan man sige, at indkomstoverførslerne spiller en rolle, hvad angår reduktion i andelen af personer, som lever i risiko for fattigdom. Spørgsmålet er, om de i perioden 2000-2008 er kommet til at spille en større eller mindre rolle for andelen af risikofattige personer.

Det overordnede billede, når vi ser på indkomstoverførslernes rolle, er, at de spiller en større rolle i 2008 end i 2001, hvad angår reduktion af risikofattige i lande med en relativ høj andel risikofattige. Det gælder fx Irland, Grækenland og Spanien.

Det bekymrende billede er, at en række af de lande, som ligger lavt med hensyn til andelen af risikofattige, har haft en udvikling, hvor indkomstoverførslerne spiller en mindre rolle i 2008 end i 2001.

Det gælder specielt de nordiske lande, som har ligget helt i top, hvad angår indkomstoverførslernes påvirkning af andelen af risikofattige. I 2001 var indkomstoverførslerne årsag til en reduktion i andelen af risikofattige med omkring 65-68 %. Denne påvirkning er klart faldet til under 60 % og i Finland til omkring 50 % i 2008. I Danmark er påvirkningen faldet fra 65 % i 2001 til 57 % i 2008 og i Sverige fra 68 % til 59 % i 2008.

Det har så også været baggrunden for, at de nordiske lande har oplevet en stigning i andelen af personer, som er i risiko for fattigdom.

I forrige kapitel så vi netop, at der har været tale om en stigning i andelen af risikofattige i de nordiske lande, ligesom det har været i andre EU-lande. Det er helt oplagt, at en af de væsentligste grunde til denne stigning skal findes i den svækkelse, der er sket for en række indkomstoverførsler i de nordiske lande.

Tabel 5.2: Risikofattigdom. Procentvis reduktion i andelen af personer i risiko for fattigdom før og efter indkomstoverførsler. 2001 og 2008, samt andelen af personer i risiko for fattigdom i 2008

	% Reduktion 2001	% Reduktion 2008	Ændring +/-	Fattigdoms-risiko 2008
Belgien (BE)	43	45	+	15
Bulgarien	16	23	+	21
Tjekkiet (CZ)	56	55	-	9
Danmark (DK).....	65	57	-	12
Tyskland (DE).....	48	38	-	15
Estland (EE)	28	24	-	19
Irland (IE).....	30	53	+	16
Grækenland(EL)	13	15	+	20
Spanien (ES)	17	20	+	20
Frankrig (FR)	50	43	-	13
Italien (IT)	14	17	+	19
Cypern (CY).....	-	27		16
Letland (LV)	-	13		26
Litauen(LT)	29	26	-	20
Luxembourg (LU).....	48	46	-	13
Ungarn (HU)	35	60	+	12
Malta (MT)	-	-		15
Holland (NL)	50	45	-	11
Østrig (AT)	45	50	+	12
Polen (PL).....	48	52	+	17
Portugal (PT)	17	28	+	18
Rumænien (RO)	23	26	+	23
Slovenien (SI)	35	48	+	12
Slovakiet (SK).....	-	-		11
Finland (FI)	62	50	-	14
Sverige (SE)	68	59	-	12
England (UK)	36	34	-	19
Island (IS)	-	-		10
Norge (NO)	54	58	+	11
EU 27 lande.....		-		17
EU 15 lande.....	34	36	+	16
EU 25 lande.....	38	40	+	15

Kilde: Eurostat, 2010. Egne beregninger

6 Fattigdom belyst ved materielle afsavn i EU-landene

I EU sammenhæng er den mest benyttede indikator på fattigdom baseret på det økonomiske aspekt af fattigdom og afgrænset relativt som en 50 %- eller 60 %-fattigdomsgrænse relateret til den disponible indkomstfordeling i det enkelte land.

Ulemperne ved en sådan afgrænsning samt ambitionen om at udvikle forskellige indikatorer til måling af fattigdom har betydet, at der i EU-sammenhæng er blevet arbejdet med udvikling af en afgrænsning af fattige ud fra en afsavnstilgang. Det vil sige afsavn i betydningen, at man af økonomiske grunde har måttet undlade nødvendige aktiviteter og handlinger.

I dette afsnit vil der blive præsenteret en sådan afsavnstilgang baseret på EU's indikatorer for materielle afsavn. Der er tale om en supplerende opgørelse af fattigdom baseret på afsavnsindikatorer.

6.1 Hvad er materiel deprivation – materielle afsavn?

Hvordan defineres materielle afsavn (materiel deprivation)? Materielle afsavn defineres som:

> *"the enforced lack of a combination of items depicting material living conditions, such as housing conditions, possession of durables and capacity to afford basis requirements".*

Vanskelighederne med en afsavnstilgang er at analysere sig frem til goder, aktiviteter og handlinger, som er lige nødvendige i alle EU-lande.

For at kunne afspejle fattigdom på tværs af EU-landene kan man sige, at der skal være tale om goder, aktiviteter og handlinger, som opfylder følgende krav:

- Der skal være tale om goder, som er almindelige og udbredte for hovedparten af befolkningerne i EU og i de fleste af EU-medlemslandene.
- Der skal være tale om goder, som er sammenlignelige lande imellem og have samme værdi i de fleste lande og ikke kun relaterer sig til en national kontekst.
- Der skal være tale om goder, som er sammenlignelige over tid.
- Der skal være tale om goder, som afspejler ændringer i levevilkårene for befolkningerne.

6.2 Opgørelser af materiel deprivation i EU-landene

I udviklingsarbejdet med indikatorer for materielle afsavn er der blevet arbejdet med flere forskellige dimensioner. Der er i den sammenhæng peget på tre dimensioner. En dimension, som afspejler økonomisk knaphed, som betyder, at man må undlade nødvendigheder. En anden dimension, som afspejler økonomisk tvungen mangel på varige forbrugsgoder, og en tredje dimension omfattende boligen og boligforholdene.

I opgørelserne fra Eurostat er der anvendt forskellige afgrænsninger af begrebet materielle afsavn, og primært er der lagt vægt på udvikling af indikatorer på de to første dimensioner, idet der stadig foregår en udvikling af indikatorer, hvad angår boligen og boligforholdene.

I den seneste opgørelse fra Eurostat er materielle afsavn defineret som det ikke at have tilstrækkelige ressourcer til at kunne efterkomme eller have råd til mindst tre af følgende ni forhold:

- Efterkomme uventede udgifter.
- Have råd til en uges ferie uden for hjemmet.
- Være i restance i form af gældsarrangementer, (have afdragsordninger eller andre afbetalingsordninger).
- Have råd til at få et måltid mad med kød, kylling eller fisk hver anden dag.
- Kunne varme boligen op.
- Være i besiddelse af en vaskemaskine.
- Have farve-tv.
- Have en telefon.
- Have en personlig bil.

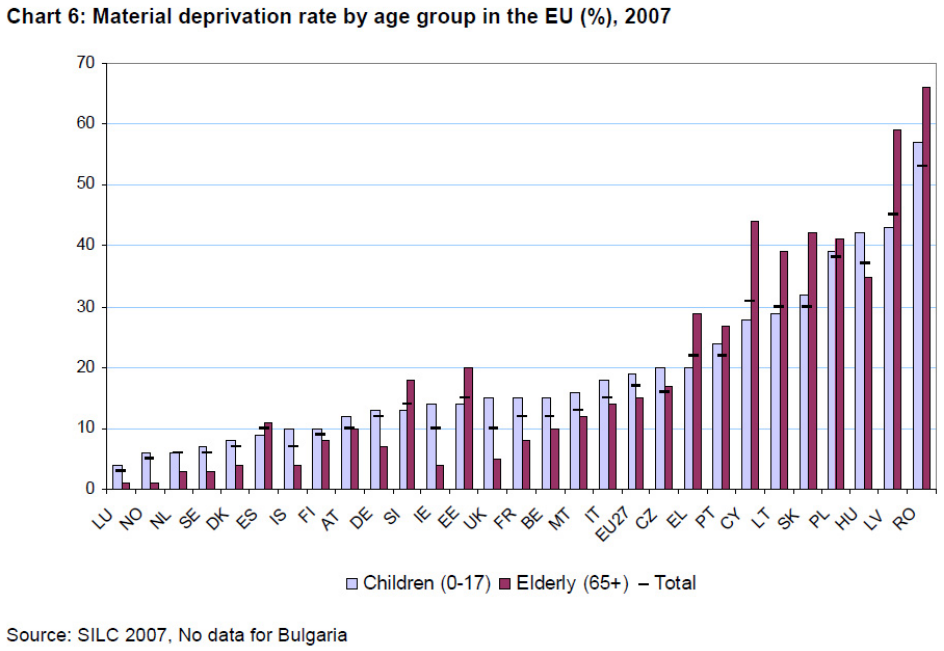
Med den foretagne afgrænsning og definition på materielle afsavn, viser det sig, at 17 % af alle EU-borgere i de 27 medlemslande i 2007 er i en situation, som vi vil karakterisere som en materiel afsavnssituation.

Det fremgår, at der er store forskelle, de enkelte medlemslande imellem.

På den ene side finder man lande som Luxembourg (med den laveste andel på 3 %), de nordiske lande, Holland, Østrig, Spanien, Irland og England, hvor mindre end 10 % af befolkningen i de enkelte lande er i en sådan situation. Man kan sige, at de ”gamle” EU-lande i højere grad ligner hinanden, når vi sammenligner andelen med materielle afsavn, end når vi sammenligner andelen af risikofattige i det enkelte land ud fra 60 %-grænsen.

På den anden side finder man Rumænien (med den højeste andel på over 50 %), Letland, Litauen, Polen, Ungarn og Slovakiet, som har en andel på mellem 30-50 % af befolkningen, der er i en materiel afsavnssituation.

Figur 6.1: Andelen af personer, som har materielle afsavn. Særskilt for aldersgrupper. EU-landene. 2007



Kilde: Eurostat, 2009

Lande som Portugal og Grækenland ligger med en andel mellem 20-30 %.

I figur 6.1 ovenfor er angivet andelen af børn (0-17 år), som lever i familier med materielle afsavn, og andelen af ældre (over 65 år), som har materielle afsavn. Figuren viser, at for de lande, som har relativt højere andele med materielle afsavn, ser det ud til, at andelen af ældre med materielle afsavn er større end for befolkningen som helhed, mens vi i lande med relativt lave andele med materielle afsavn finder, at andelen af børn, som lever i familier med materielle afsavn, er højere end for befolkningen som helhed.

I alle lande undtagen Sverige er andelen i en afsavnssituation højere blandt kvinder end blandt mænd.

Ser vi på, hvilke familietyper, som har materielle afsavn, fremgår det helt klart, at enlige med børn er den familietype, hvor vi finder de største andele med materielle afsavn. Ser vi på de enkelte indikatorer for afsavn, ligger de enlige med børn i top. Men også blandt par med tre børn og derover er der en relativ stor andel, som har materielle afsavn.

Tabel 6.1: Andelen med materielle afsavn. Særskilt for forskellige familietyper, EU-landene. 2007

Table 3.6: Lack of durables and economic strain among those at-risk-of-poverty, by type of household, EU-27, 2007 (% of population)

	Total	Single parent with dep. child.	Two adults with 1 dep. child	Two adults with 3+ dep. child	Two adults, at least one aged 65+	Two adults without dep. child
Enforced lack of durables						
- Telephone	6	4	4	7	5	6
- Colour TV	2	1	1	2	2	3
- Washing machine	7	3	5	8	6	7
- Personal car	22	33	20	22	12	20
Economic strain						
- Inability to afford a meal with meat, fish or veg equiv. every second day	22	25	18	24	15	21
- Inability to afford a one week holiday away from home	65	76	64	69	52	59
- Existence of arrears on mortgage or rent	7	14	8	9	1	4
- Inability to keep home warm	21	22	18	22	16	19
- Inability to face unexpected expenses	62	82	61	68	43	57

Source: Eurostat (ilc_mddu01, ilc_mddu02, ilc_mddu03, ilc_mddu04, ilc_mddu05, ilc_mdes03, ilc_mdes02, ilc_mdes06, ilc_mdes01 and ilc_mdes04)

Den seneste opgørelse af materielle afsavn foreligger for 2008. Af denne opgørelse fremgår det, at blandt alle EU-borgere (se tabel nedenfor):

- har 37 % af økonomiske grunde undladt at holde en uges ferie uden for hjemmet,
- har 10 % af økonomiske grunde ikke kunnet varme deres bolig op,
- har 9 % af økonomiske grunde ikke har fået et måltid mad med kød, kylling eller fisk hver anden dag,
- har 9 % ikke haft råd til at have en personlig bil.

Forskellen mellem landene går igen, når vi ser på de enkelte indikatorer for materielle afsavn. Ser vi alene på andelen, som af økonomiske grunde ikke har haft råd til et måltid mad med kød, kylling eller fisk hver anden dag fremgår det, at dette er udbredt i lande som Bulgarien, Letland, Litauen, Ungarn, Polen, Rumænien og Slovakiet med andele på ca. 20 % og derover.

Ser vi på andelene i de nordiske lande og en del af de 'gamle' EU-medlemslande som Irland, Spanien, Luxembourg, Holland, Portugal og England, er der tale om andele på 2-4 %.

I mellemkategorien finder vi lande som Tyskland, Tjekkiet, Østrig og Slovenien med andele på 11-13 % af borgerne, som ikke har råd til mad med kød, kylling eller fisk hver anden dag.

Der er således, når vi ser på materielle afsavn, men også når vi ser på de enkelte indikatorer for materielle afsavn, store forskelle EU-landene imellem.

Tabel 6.2: Andelen af personer med materielle afsavn i EU-landene. 2008

Material deprivation, 2008

	Material deprivation rate	% of population who cannot afford:			
		To pay for a one week annual holiday away from home	To keep their home adequately warm	A meal with meat, chicken, fish or vegetarian equivalent every second day	A personal car
EU27	**17e**	**37**	**10e**	**9**	**9**
Belgium	12	26	6	5	6
Bulgaria	51	59	34	30	28
Czech Republic	16	39	6	12	11
Denmark	:	10	:	2	8
Germany	13	25	6	11	5
Estonia	12	44	1	5	17
Ireland	14	30	4	3	9
Greece	22	50	15	7	9
Spain	9	34	5	2	5
France	13	32	5	8	4
Italy	16	40	11	8	3
Cyprus	23	46	29	5	1
Latvia	35	55	17	23	24
Lithuania	27	60	22	19	13
Luxembourg	4	12	1	2	2
Hungary	37	67	10	26	20
Malta	13	65	9	10	2
Netherlands	5	14	2	2	5
Austria	14	28	4	13	7
Poland	32	63	20	21	17
Portugal	23	64	35	4	9
Romania	50	76	25	19	49
Slovenia	17	30	6	12	3
Slovakia	28	57	6	29	20
Finland	9	18	2	3	8
Sweden	5	11	1	2	3
United Kingdom	11	24	6	4	5
Iceland	:	3	:	3	1
Norway	5	6	1	2	5

e Estimate
: Data not available

Kilde: Eurostat, 2010

6.3 Sammenhæng mellem materielle afsavn og risikofattige

Opgørelserne af materielle afsavn på EU-niveau for alle 27 medlemslandelande viser, at denne andel stort set svarer til andelen, som er i risikofattigdom baseret på 60 %-grænsen. Det er dog ikke nødvendigvis de samme personer, som er omfattet af risikofattigdom, som også er i en afsavnssituation. I nogle lande er der langt fra overensstemmelse, mens der i andre lande er tale om et stort sammenfald.

Ser man på listen over andelen af risikofattige, som også er i en afsavnssituation, viser det sig, at der på EU-niveau er ca. 40 % af de risikofattige, som også er i en afsavnssituation.

Der er dog store forskelle. I lande som de nordiske lande – men stort set også mange af de gamle EU-medlemslande – er sammenfaldet meget ringe. For nogle lande (Danmark, Sverige, Spanien, Luxembourg, Holland, England, Norge og Island) er det under 30 % af de risikofattige, som også er i en afsavnssituation. I andre lande ligger det mellem 30-40 %, såsom Frankrig, Tyskland, Italien, Østrig og Finland.

Det er især i de nye medlemslande, at vi finder et stort sammenfald mellem risikofattigdom og afsavnssituation. For nogle lande er det over 60 % af de risikofattige, som også er i en afsavnssituation. Det gælder lande som Letland, Litauen, Ungarn, Polen, Rumænien, Slovakiet og Cypern.

Lande med de største sammenfald er Rumænien (85 %), Letland (76 %), og Ungarn (71 %) samt Polen og Slovakiet (67 %).

Det er samtidig de lande, hvor andelen med materielle afsavn også er stor blandt ikke-risikofattige – altså blandt dem som ligger over 60 %-grænsen i de enkelte lande. Der er således 43 % af dem over 60 %-grænsen i Rumænien, som har materielle afsavn, og i Letland er det 36 %, i Ungarn 33 %, i Polen 32 % og i Slovakiet 26 %.

Til sammenligning ligger andelen med materielle afsavn i de nordiske lande blandt de ikke-risikofattige på omkring 5 %.

Opgørelsen af de materielle afsavn viser et andet billede end andelen i risikofattigdom baseret på 60 %-grænsen. Andelen i risikofattigdom siger meget præcist noget om familiernes økonomiske muligheder, og placeret med en indkomst 60 % under medianen er der tale om dårligere forbrugsmuligheder end andre. Der er tale om, at det afspejler familiernes muligheder, men ikke familiernes faktiske situation.

Andelen med materielle afsavn afspejler derimod familiers faktiske situation. Det vil i dette tilfælde sige, om de har mindst tre af de udvalgte ni indikatorer på materielle afsavn.

Det er opfattelsen, at opgørelsen af materielle afsavn giver et mere retvisende billede af fattigdomsproblemerne i EU, og i hvert fald i højere grad afspejler de forskelle i fattigdomsproblemer, der er mellem landene, på den måde at fattigdomsproblemerne er meget større i de nye EU-lande, som Rumænien, Bulgarien, Letland, Polen og Slovakiet, end i de øvrige EU-lande.

Når man skal angive størrelsesordenen på fattigdomsproblemerne i EU ligger det størrelsesmæssigt måske nok tættere på 32 millioner – som angiver antallet af familier, som både er risikofattige og har materielle afsavn – end de 79 millioner, som angiver antallet, som ligger under 60 %-grænsen.

Tabel 6.3: Materielle afsavn. Andelen af personer, som har materielle afsavn i de enkelte EU-lande. Særskilt for personer, som bliver karakteriseret som risikofattige og ikke-risikofattige

	Ikke-risikofattige	Risikofattige
Belgien (BE)	7	42
Bulgarien		
Tjekkiet (CZ)	12	55
Danmark (DK)	5	20
Tyskland (DE)	8*	34*
Estland (EE)	9	41
Irland (IE)	6	30
Grækenland(EL)	15	50
Spanien (ES)	7	21
Frankrig (FR)	8	35
Italien (IT)	10	36
Cypern (CY)	25	64
Letland (LV)	36	76
Litauen(LT)	22	61
Luxembourg (LU)	1	17
Ungarn (HU)	33	71
Malta (MT)	10	28
Holland (NL)	4	19
Østrig (AT)	7	33
Polen (PL)	32	67
Portugal (PT)	16	50
Rumænien (RO)	43	85
Slovenien (SI)	11	41
Slovakiet (SK)	26	67
Finland (FI)	6	32
Sverige (SE)	4	20
England (UK)	7	26
Island (IS)	7	15
Norge (NO)	4	16
EU 27 lande	12s	40s

Kilde: Eurostat 2009

Litteratur

Abrahamson, Peter and Hansen, Finn Kenneth, 1996: *Poverty in the European Union*. European Parliament.

CASA and Danish Council of Social Welfare, 2002. *Social Trends. Social Policy in Denmark – in a European Perspective*. Socialpolitisk Forlag. 2002.

Det økonomiske Råd, 2006. *Dansk Økonomi. Efterår 2006. Konjunkturvurdering. Fattigdom i Danmark.* København.

EU-Commission, 2007: *2010 to the European Year for Combating Poverty and Social Exclusion*. Brussels 2007. IP/07/1905.

EU-Commission, The Social Protection Committee 2008: *Child Poverty and Well-being in the EU – Current status and way forward*. EU-Commission.

EU-Commission, 2008: *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2008. Social Inclusion, Pensions, Healthcare and Long-term care*.

EU-Commission, 2008: *Poverty and Social Exclusion among lone-parent households*. Community Action Program on Social Exclusion. Policy Studies Findings 9.

EU-Commission, 2009: *Eurobarometer Survey on Poverty and Social exclusion 2009.*

EU-Commission, 2009: *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2009*.

Eurostat, 2003: *Poverty and Social Exclusion in the EU after Laeken – part 1*. 8/2003

Eurostat, 2003: *Poverty and Social Exclusion in the EU after Laeken – part 2*. 9/2003.

Eurostat, 2004: *Poverty and Social Exclusion in the EU.* 16/2004.

Eurostat, 2009: *What can be learned from deprivation indicators in Europe*?

Eurostat newrelease, 2010: *Living condition in 2008.*

Eurostat, 2010: *Combating Poverty and Social Exclusion. A statistical portrait of the European Union 2010.* Eurostat.

Eurostat datasets:
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_results/search_results

Finansministeriet m.fl., 2004. *Lavindkomstgruppen – mobilitet og sammensætning.* Finansministeriet.

Friis, Henning, 1981: *Nederst ved bordet*. Kbh., SFI publ. 137.

Hansen, Finn Kenneth, 2009. *Socialt udsatte og fattigdom*. I Udsat for forståelse – en antologi om socialt udsatte. Rådet for Socialt Udsatte.

Hansen, Finn Kenneth, 2008. *Fattigdom i Danmark*. I "Den ny fattigdom – kan vi være det bekendt". Susi og Peter Robinsohns Fond, 2008.

Hansen, Finn Kenneth, 2004. *Fattigdom og social udstødning*. I Morten Ejernæs m.fl. Sociologi og socialt arbejde. Danmarks Forvaltningshøjskole.

Hansen, Finn Kenneth og Henning Hansen, 2004; *"At eksistere eller at leve". Fattigdom og lave indkomster i Danmark – hvordan måler man fattigdom?* CASA 2004.

Hansen, Finn Kenneth, 1990: *Materielle og sociale afsavn i befolkningen*. Kbh., SFI 90:4.

Hansen, Finn Kenneth m.fl. 1987. *De fattigste i Danmark.* Socialforskningsinstituttet, publ. 166. København 1987.

OECD, 2008. *Growing Unequal? Income distribution and Poverty in OECD Countries*.

Socialministeriet, 2001: *Danmarks Nationale Handlingsplan til bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse*. (NApincl).2001-2003.

Socialministeriet, 2003: *Danmarks Nationale Handlingsplan til bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse.* (NAPincl). 2003-2005.

Socialministeriet og Indenrigs- og sundhedsministeriet, 2006: *Handlingsplan om social beskyttelse og inklusion 2006-2008. Danmark. (National rapport om strategier for social beskyttelse og inklusion 2006-2008.*

Townsend, Peter, 1979: *Poverty in the United Kingdom*. A survey of Household resources and standards of Living, Penquin Books. Middlesex.

Townsend, Peter, 1987: *Deprivation*. Journal of Social Policy. Volume 16, part 2.

Velfærdsministeriet og Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse, 2008: *National rapport om strategier for social beskyttelse og social inklusion 2008-2010. Danmark*.