

Maí 2023



Fátækt og áætlaður samfélagslegur kostnaður

Skýrsla forsætisráðherra

Útgefandi:

Forsætisráðuneytið

Fátækt og áætlaður samfélagslegur kostnaður

Skýrsla forsætisráðherra

Maí 2023

Höfundar:

Halldór S. Guðmundsson, Herdís Steingrímsdóttir, Kolbeinn H. Stefánsson og Kjartan Ólafsson

Umbrot og textavinnsla:

Forsætisráðuneytið

©2023 Forsætisráðuneytið

ISBN 978-9935-482-42-6

Efnisyfirlit

Helstu niðurstöður og tillögur	8
Almennt um fátækt	8
Umfang og þróun fátæktar	8
Kostnaður vegna fátæktar.....	9
Mögulegar aðgerðir	10
1. Inngangur	13
1.1 Lykilhugtök.....	14
1.2 Heimsmarkmið um sjálfbæra þróun	16
1.3 Opinber skilgreining á fátækt.....	16
1.4 Almennt um stöðu einstakra hópa.....	18
1.5 Að hafa ekki efni á heilbrigðisþjónustu	19
1.6 Áhrifaþættir fátæktar.....	20
1.7 Rannsóknarspurningar og gögn.....	20
2. Umfang, dýpt og varanleiki fátæktar	22
2.1 Um gögnin.....	22
2.2 Þróun lágtekjuhluftalls	23
2.3 Búferlaflutningar á milli landa, fæðingar og andlát.....	26
2.4 Námsfólk.....	27
2.5 Börn 28	
2.6 Langtímaáhrif fátæktar í æsku	31
2.7 Eldri borgarar	33
2.8 Einstæðir foreldrar og skilnaðarbörn	36
2.9 Öryrkjar	38
2.10 Búseta.....	39

2.11	Viðvarandi fátækt.....	41
2.12	Dýpt fátæktar.....	42
2.13	Áhrif félagslegra tilfærslna.....	43
3.	Samfélagslegur kostnaður vegna fátæktar.....	47
3.1	Fátækt og heilsa.....	48
3.2	Útgjöld til heilbrigðismála á Íslandi.....	50
3.3	Fátækt og afbrot.....	52
3.4	Áhrif fátæktar á tekjur og framleiðni.....	54
3.5	Samfélagslegur kostnaður vegna fátæktar barna.....	55
3.6	Heildarkostnaður samfélagsins vegna fátæktar.....	56
4.	Samantekt og umræða.....	58
5.	Heimildir.....	61

Myndaskrá

Mynd 1: Lágtekjuhlutfall eftir aldurshópum.....	16
Mynd 2: Hlutfall innflytjenda eftir landsvæðum 2022.....	18
Mynd 3: Helstu áhrifaþættir fátæktar.....	20
Mynd 4: Lágtekjuhlutfall hvers árs 2000 til 2021.....	23
Mynd 5: Lágtekjuhlutföll úr skráargögnum borin saman við lágtekjuhlutföll úr evrópsku lífskjararannsókninni.....	24
Mynd 6: Árlegt lágtekjuhlutfall og lágtekjuhlutfall 2000 uppfært með verðlagsþróun.....	25
Mynd 7: Árlegt lágtekjuhlutfall án þeirra sem voru nýir í gögnunum hvert ár eða hurfu úr gögnunum árið eftir.....	26
Mynd 8: Lágtekjuhlutföll barna og fullorðinna borin saman.....	29
Mynd 9: Lágtekjuhlutföll mismunandi aldurshópa 2000 og 2020.....	29
Mynd 10: Lágtekjuhlutföll mismunandi aldurshópa barna 2020.....	30
Mynd 11: Lágtekjuhlutföll mismunandi hópa barna árið 2000, miðað við tvenn lágtekjumörk.....	30
Mynd 12: Hlutfall einstaklinga fæddra 1984–1986 yfir og undir lágtekjumörkum árið 2000 eftir útkomum árið 2020.....	31
Mynd 13: Gagnlíkindahlutföll á útkomum árið 2020, samanburður 14–16 ára einstaklinga árið 2000 undir og yfir lágtekjumörkum.....	32
Mynd 14: Lágtekjuhlutföll fólks 67 ára og eldra 2000–2020.....	33
Mynd 15: Lágtekjuhlutföll mismunandi aldursbila 67 ára og eldri árin 2000 og 2020.....	34
Mynd 16: Samsetning tekna einstaklinga 67 ára og eldri árin 2000 og 2020.....	34
Mynd 17: Áhrif breytinga tekjuliða á raunvirði á breytingu raunvirðis heildartekna einstaklinga 67 ára og eldri á milli 2000 og 2020.....	35
Mynd 18: Áætlaðar heildartekjur einstaklinga 67 ára og eldri ef tekjuliðir hefðu ekki breyst að raunvirði.....	35
Mynd 19: Samanburður á samsetningu tekna fólks á eftirlaunaaldri árið 2020 yfir eða undir lágtekjumörkum.....	36
Mynd 20: Lágtekjuhlutfall á meðal þeirra sem búa á lögheimili einstæðs foreldris.....	37
Mynd 21: Lágtekjuhlutföll barna að teknu tilliti til stöðu beggja heimila skilnaðarbarna.....	37

Mynd 22: Hlutfall 18–66 ára einstaklinga sem eru með skattskyldar greiðslur frá TR undir lágtekjumörkum samanborið við þá sem ekki hafa slíkar greiðslur.....	38
Mynd 23: Lágtekjuhutföll 2020 eftir mismunandi lágtekjumörkum fyrir nokkra hópa.....	39
Mynd 24: Lágtekjuhutföll 2000 og 2020 eftir þéttleika byggðar.....	39
Mynd 25: Lágtekjuhutföll 2000 og 2020 eftir landsvæði.....	40
Mynd 26: Lágtekjuhutföll 2020 eftir landsvæði og þéttleika byggðar.....	40
Mynd 27: Hlutfall undir lágtekjumörkum 3–5 eða 4–5 ár á fimm ára tímabilum 2000–2020.....	41
Mynd 28: Hlutfall mismunandi hópa undir lágtekjumörkum 3–5 eða 4–5 ár á tímabilinu 2016–2020.....	42
Mynd 29: Lágtekjubilið á hverju ári 2000–2020.....	43
Mynd 30: Lágtekjubilið fyrir mismunandi hópa árið 2020.....	43
Mynd 31: Heilbrigðisútgjöld eftir tekjufimmtungum (\$CAD).....	49
Mynd 32: Hlutdeild þeirra sem segjast vera við slæma heilsu eftir tekjufimmtungum (Eurostat, tölur frá 2018).....	50
Mynd 33: Fólk með langvarandi veikindi og/eða heilsufarslegar takmarkanir eftir tekjufimmtungum (Lífskjararannsókn 2018).....	50
Mynd 34: Tilgáta um tengsl tekna og heilsu.....	52
Mynd 35: Tilgáta um tengsl fátæktar og afbrota.....	54

Töfluskrá

Tafla 1: Fólk sem hafði ekki efni á heilbrigðisþjónustu eftir tekjum 2015.....	19
Tafla 2: Fólk sem hafði ekki efni á heilbrigðisþjónustu eftir menntun 2015.	19
Tafla 3: Fjöldi sem var undir lágtekjumörkum 2020 með og án húsnæðis- og barnabóta.....	44
Tafla 4: Áætlaður kostnaður við að lyfta fjölskyldum undir lágtekjumörkum upp að mörkunum árið 2020.....	45
Tafla 5: Yfirlit um rannsóknir sem hafa leitast við að meta samfélagslegan kostnað vegna fátæktar.....	48
Tafla 6: Áhrif fátæktar á útgjöld til heilbrigðismála (ISK ma.kr. miðað við verðlag 2021).....	52
Tafla 7: Útgjöld hins opinbera til löggæslu, réttargæslu og öryggismála 2021 (ISK m.kr. miðað við verðlag 2021).....	52
Tafla 8: Samfélagslegur kostnaður vegna afbrota eftir tekjufimmtungum.....	54
Tafla 9: Möguleg áhrif þess ef hægt væri að auka framleiðni og þar af leiðandi fækka einstaklingum í neðstu tekjutíundunum.....	55
Tafla 10: Möguleg áhrif þess á tekjur einstaklinga og skatttekjur framtíðarinnar ef hægt væri að koma í veg fyrir að heimili barna lentu undir lágtekjumörkum.....	56
Tafla 11: Áætlaður heildarkostnaður samfélagsins vegna fátæktar.....	57

Helstu niðurstöður og tillögur

Almennt um fátækt

Fátækt er samsett hugtak sem byggir ekki einungis á fjárhagslegum þáttum, heldur einnig huglægu mati einstaklings og samfélags um hvað það er sem þarf til að teljast hafa eða viðhalda ásættanlegum lífsgæðum í viðkomandi samfélagi.

Lágtekjumörk eru hin afstæða og almenna mæling á tekjum sem gefur vísbendingar um hverjir teljist fátækir, út frá tekjudreifingu í landinu.

Til að greina og meta samfélagslegan kostnað af fátækt á Íslandi þarf að steypa saman nokkrum ólíkum gagnasöfnum sem varða fjárhagslega, félagslega, menntunarlega, húsnæðislega og heilsufarslega þætti. Þau gögn voru ekki öll aðgengileg við vinnslu þessarar samantektar, heldur aðeins að hluta til.

Umfang og þróun fátæktar

Niðurstöður þessarar samantektar sýna að heldur hefur dregið úr tekjufátækt á Íslandi á síðustu 20 árum. Lágtekjuhluftallið var 15,3% árið 2000 og er árið 2021 13,5%. Þessari niðurstöðu ber þó að taka með varúð þar sem um ofmat kann að vera að ræða, þar sem ekki var unnt að fá gögn um námslán sem leiðir til hækkunar lágtekjuhluftalls og ofmats á hluftalli háskólanema á meðal þeirra sem eru undir lágtekjumörkum.

Fátækt barna ætti að vera sérstakt viðfangsefni enda má ætla að af þeim 13,5% íbúa sem voru undir lágtekjumörkum voru börn um 19,6% eða rúmlega 9 þúsund einstaklingar alls, ef miðað er við árið 2020.

Einstæðir foreldrar, öryrkjar og innflytjendur eru þeir hópar sem standa, nú sem fyrr, verst þegar kemur að fátæktarmælingum. Vinna þarf sérhæfðari greiningu á hverjum hópi fyrir sig til að lyfta þessum hópum upp fyrir lágtekjumörkin. Lágtekjuhluftfall meðal eldri borgara hefur lækkað mikið frá því sem var í upphafi tímabilsins 2000–2021.

Lágtekjuhluftallið er 6,3 prósentustigum hærra úr skráargögnum (15,2%) en úr lífskjararannsókninni (8,9%). Skýrist það með mögulegri svarskekkju, vaxandi fjölda einstaklinga og innflytjenda sem koma inn í landið og fara út úr því aftur, og þar með inn og út úr gögnunum, og eftir því hvort notuð er heimilis- eða fjölskyldunálgun í greiningum. Setja þarf fyrirvara við ályktanir um breytingar milli tímabila á grunni lífskjararannsóknarinnar sem einnig er hluti af evrópskum gagnagrunni um þróun og hluftfall lágtekjuhópa.

Þegar tekið er tillit til inn- og útflutnings fólks lækkar lágtekjuhluftallið í 13,5% sem sýnir að samdráttur eða uppgangur í efnahagslífi og eftirspurn eftir vinnuafli hefur áhrif á lágtekjuhluftallið. Þessi leiðrétting breytir líka hluftalli milli hópa sem reiknast undir lágtekjumörkum. Stefna og aðgerðir gegn fátækt

þurfa því að taka mið af alþjóðlegum hreyfanleika fólks og einnig við matið á samfélagslegum kostnaði vegna fátæktar.

Staða námsmanna hefur áhrif til ofmats á lágtekjuhluftfallinu vegna þess að námslán birtast ekki sem tekjur til framfærslu. Háskólanemum hefur fjölgað og skekkjan því líklega vaxið þótt hún sé ekki mikil. Eins liggur ekki fyrir hve margir námsmenn dvelja í foreldrahúsum. Sé tekið tillit til ætlaðra námslána lækkar lágtekjuhluftfallið í 12,1% árið 2020. Þar sem frekari gögn vantaði, en námsfólki er haldið inni í greiningunni, þarf að hafa í huga mögulegt ofmat.

Lágtekjuhluftfall barna hefur batnað í samanburði við fullorðna. Hærra hlutfall aldurshópa 18–24 og 25–34 ára er undir lágtekjumörkum árið 2020 en var árið 2000 og er það sérstakt áhyggjuefni vegna barnanna sem fylgja aldursbilinu, en á sama tíma er einnig líklegt að skekkja vegna námsfólks hafi líka áhrif. Allir aðrir aldurshópar hafa lækkað eða staðið í stað og áberandi er hve mikil breyting til lækkunar lágtekjuhluftfallsins er meðal elsta aldurshópsins.

Lágtekjuhluftfall barna reiknast hins vegar um 14% ef tekið er tillit til fjárhags bæði lögheimilis- og umgengnisforeldris. Áberandi hærra hlutfall barna sem tilheyra hópum í viðkvæmri stöðu (foreldri með örorku, einstætt, innflytjandi og önnur kynslóð innflytjenda) er undir eða við lágtekjumörk og býr þar með við auknar líkur á fátækt. Langtímaáhrif viðkvæmrar stöðu í æsku koma m.a. fram í framhaldsmenntun barna og því er mikilvægt að greina fátækt út frá langsniði en ekki aðeins á tilteknum tímamarki.

Lágtekjuhluftföll eldra fólks (+67 ára) lækkuðu úr 16,5% árið 2000 í 6% árið 2020 og staða hópsins í heild hefur batnað. Það skýrist að nokkru leyti af kynslóðaskiptum og breytilegri samsetningu tekna sem forðar hluta hópsins úr fátækt. Þeir aldriðir sem mælast undir lágtekjumörkum árið 2020 hafa verið það á fullorðinsárum og hafa minni lífeyrisréttindi.

Fátækt dreifist ólíkt milli svæða landsins og milli dreifbýlis og þéttbýlis á tímabilinu 2000–2020 og er lágtekjuhluftfallið árið 2020 hæst á Suðurnesjum.

Hlutfall fólks sem eru undir lágtekjumörkum í lengri tíma er breytilegt og lækkar eftir 3–5 ár í 6,9–11,4%. Líklegastir til að vera lengur en þrjú ár og lengur en fjögur ár undir lágtekjumörkum eru einstæðir foreldrar og innflytjendur sem jafnframt eru sá hópur sem er langvarandi rétt ofan við lágtekjumörkin.

Lágtekjubilið, sem mælir dýpt fátæktar sem hlutfall af lágtekjumörkunum, er 35,4% og lægra en það var árið 2000 og er nú svipað og það var 2010–2011. Tveir hópar búa við dýpri fátækt, þ.e. þeir innflytjendur og eftirlaunaþegar sem eru undir lágtekjumörkum.

Kostnaður vegna fátæktar

Alls reiknast 47.795 einstaklingar undir lágtekjumörkum eftir að tekið er tillit til húsnæðisstuðnings og barnabóta. Athygli vekur að þessar tilfærslur hitta hópana ólíkt, eins og áberandi lágt hlutfall innflytjenda, fólks á eftirlaunaaldri og yngri fullorðinna sýnir. Skýringar á þessu eru markmið bótaflokka, skilyrði

bótagreiðslna og eigna- og tekjuviðmið, jafnvel þótt lágtækjuhlutföll viðkomandi hópa séu há.

Kostnaður við að lyfta öllum fjölskyldum upp að lágtækjumörkum ársins 2020 og ná þar með sjálfbærni viðmiðinu um „enga fátækt“ væri upp á 72 ma.kr. Augljóslega er tilefni til að forgangsraða áherslum við svo umfangsmikla aðgerð og líklegt að málefni barna yrðu í forgangi, enda langtímafjárfesting.

Hlutföll um samfélagslegan kostnað vegna fátæktar eru ólík og ganga út frá mismunandi forsendum eftir samfélögum. Samfélagslegur heildarkostnaður vegna fátæktar virðist á bilinu 4,1–6,6% af vergri landsframleiðslu (VLF) samkvæmt kanadískum rannsóknnum. Samfélagslegur kostnaður einstakra málaflókka, hópa eða aldurskeiða reiknast frá 0,8–5,4% samkvæmt öðrum rannsóknnum. Gæta þarf varúðar við að nýta slíka útreikninga sem sannreynd eða algild viðmið og nota þá fremur sem viðleitni til námundunar.

Þótt fátækt hafi fyrst og fremst áhrif á tekjur og lífsgæði þeirra sem búa við fátækt getur hún þó einnig haft umtalsverð áhrif á aðra í samfélaginu. Fátækt hefur til að mynda mikil áhrif á fjármál hins opinbera. Fyrir utan beinar tilfærslur vegna lágra tekna getur fátækt haft óbein áhrif á útgjöld til heilbrigðismála, löggæslu og refsivörslu. Fátækt getur einnig skert framleiðni í samfélaginu og dregið þannig úr skatttekjum hins opinbera. Þá getur fátækt skapað samfélagslegan kostnað vegna áhrifa á aðra í samfélaginu, til að mynda vegna aukinnar tíðni afbrota og áhrifa á börn sem alast upp við fátækt.

Áhrif fátæktar eru margþætt og flókin. Til að mynda staðfesta fjölmargar rannsóknir tengsl fátæktar og lakari heilsu en orsakasambandið er þó óljóst. Sömu sögu má segja um tengsl afbrota og fátæktar. Þetta er mikilvægt að hafa í huga þegar ákvarða á aðgerðir sem draga úr kostnaði vegna fátæktar. Beinar tilfærslur sem lyfta fólki upp úr fátækt munu ekki uppræta öll þau vandamál eða þann samfélagslega kostnað sem fylgir fátækt. Aðrar aðgerðir sem efla til að mynda fjárfestingu í menntun, heilsu og félagslegri þjónustu eru ekki síður mikilvægar.

Ætlaður heildarkostnaður samfélagsins vegna fátæktar á Íslandi er líklega á bilinu 31–92 ma.kr. eða um 1–2,8% af VLF. Þar eru áætluð áhrif fátæktar á útgjöld til heilbrigðismála á bilinu 0–21 ma.kr., vegna afbrota 1,5–3 ma.kr., vegna taps í framleiðni 29,3–64,8 ma.kr. og vegna fátæktar barna 0,9–3,2 ma.kr.

Mögulegar aðgerðir

Að draga út fátækt er langtímafjárfesting sem hefur mikinn væntan ávinning. Fjárfesting í aðgerðum gegn fátækt barna er augljóslega með mesta ávinninginn og ætti því að verða forgangsverkefni. Eins og áður hefur komið fram er fátækt margþættur vandi og oft einungis birtingarmynd undirliggjandi einhvers undirliggjandi vanda. Aðgerðir gegn fátækt barna einskorðast því ekki einungis við tilfærslur til barnafjölskyldna heldur er einnig mikilvægt að hanna úrræði sem tryggja velferð barna sem búa við fátækt. Þetta geta til að mynda verið

aðgerðir sem auka fjárfestingu í heilsu og menntun þessara barna og tryggja þeim félagsleg úrræði þegar þörf er á.

Auk fátæktar inni á heimilum barna benda rannsóknir til þess að það geti haft umtalsverð áhrif á börn að alast upp í umhverfi þar sem er mikil fátækt. Aðgerðir sem koma í veg fyrir aukna samþjöppun tekjuhópa (til að mynda í ákveðin hverfi eða landshluta) geta því verið árangursríkar í því að draga úr áhrifum fátæktar á börn.

Tölfræðileg greining og samantekt rannsókna í þessari skýrslu bendir einnig til þess að umtalsverður ávinningur geti skapast af því að styðja betur við innflytjendur og þátttöku þeirra á vinnumarkaði.

Afar mikilvægt er að fyrirliggjandi gögn verði rýnd enn frekar til að bæta skilning á stöðu og sérkennum þeirra hópa sem mælast undir lágtekjumörkum. Slík greining er forsenda þess að þróa markvissar leiðir til stuðnings fyrir einstaklinga og hópa til að hámarka nýtingu.

Vinnan við samantekt þessa og greiningu sýnir að frekari þörf er á nánari greiningum á gögnunum, uppfærðum til ársins 2022, og sameiningu gagna frá nokkrum lykilaðilum, svo sem Tryggingastofnun ríkisins, Menntasjóði námsmanna, evrópsku heilsufarsrannsókninni, Lífskjararannsókninni, Heilsu og líðan, rannsókn Embættis landlæknis og námskrárgagna Hagstofunnar. Slík gögn ætti að vera hægt að samkeyra frá hausti 2023 og síðar. Markmið frekari greininga væri að sýna og rökstyðja tilefni og umfang sértækra aðgerða til að fyrirbyggja fátækt og meta með nákvæmari hætti samfélagslegan kostnað sem af henni leiðir. Slíkar aðgerðir munu væntanlega þurfa að vera mismunandi milli hópa og mögulega milli landsvæða.

Tillögur skýrsluhöfunda eru að efnt verði til áframhaldandi úrvinnslu á fyrirliggjandi gögnum og einnig verði aflað heimilda til samkeyrslu frekari gagna. Þannig mætti á næstu tveimur árum leggja áherslu á frekari rannsóknir á fátækt, auk þess sem slíku verkefni fylgdi kvöð um styttri samantektir um nýjar niðurstöður og tilmæli til aðgerða. Með þessu mætti í samræmi við sjálfbærnimarkmiðin fara lengra með greiningar og leita dýpra í gögnunum en gert er þegar unnar eru endurteknar greiningar um það sem áður hefur verið birt. Með frekari úrvinnslu má væntanlega leggja grunn að þróun á „örhermi“ (e. microsimulation) sem gæti reiknað og túlkað áhrif aðgerða stjórnvalda á einstaklinga eða hópa samfélagsins.

Einn af helstu annmörkum þeirra greininga sem verða birtar hér á eftir er að þær ná lengst til ársins 2021. Síðan þá hefur ýmislegt gerst sem hefur að öllum líkindum haft áhrif á lífskjör almennings í landinu, svo sem vaxandi húsnæðiskostnaður, verðbólga og stýrivaxtahækkunarir. Því má ætla að þrengt hafi að mörgum og að fátækt hafi aukist vegna aukins húsnæðis- og fjármagnskostnaðar og hækkandi verðlags. Því er mikilvægt að halda áfram að fylgjast með þróun lífskjara og fátæktar á Íslandi og gera það með sem

fjölbreyttustum gögnum til að geta náð utan um ýmsa þætti sem birtast ekki í opinberum skráum.

1. Inngangur

Fátækt og samfélagslegur kostnaður vegna fátæktar eru vaxandi viðfangsefni samfélaga og velferðarkerfa um víða veröld. Ísland er ekki undantekning í því efni, þrátt fyrir að hér sé viðhaldið öfluglu félagslegu velferðarkerfi og hagvexti. Baráttan gegn fátækt, ójöfnuði og samfélagslegum kostnaði sem af leiðir er viðvarandi áskorun og á hverjum tíma virðist allnokkur hluti þjóðarinnar eiga í erfiðleikum með að ná endum saman. Ójöfnuður eykur fátækt og ekki eru vísbendingar um að hagvöxtur dragi úr fátækt eða ójöfnuði, samkvæmt rannsókn á gögnum frá 30 Evrópulöndum yfir tímabilið 2004–2020 (Gil-Bermejo Lazo o.fl., 2022).

Tilfni þessarar skýrslu er að taka saman upplýsingar og greina gögn sem mögulega geti veitt svör við beiðni Alþingis til forsætisráðherra um upplýsingar um hvað fátækt kostar samfélagið. Markmið skýrslubeiðninnar er eins og segir í inngangi hennar, að...

... ráðherra flytji Alþingi skýrslu um hvað fátækt kostar samfélagið þar sem tekið verði tillit til áætlaðs afleidds kostnaðar sem fellur til vegna fátæktar, þ.e. kostnaðar sem fellur á heilbrigðisþjónustuna, félagslega þjónustu ríkis og sveitarfélaga, lögreglu, dómskerfið og fangelsis- og menntakerfið o.fl. Í skýrslunni verði fjallað um áætlaðan samfélagslegan kostnað fátæktar hvað varðar opinbera aðila á borð við ríki og sveitarfélög en einnig fjallað um almennan samfélagslegan kostnað sem fellur ekki með beinum hætti á ríkið heldur á einstaklinga, heimili og fyrirtæki.

(Þingskjal nr. 155 á 153. löggjafarþingi 2022–2023)

Verkefnið er samkvæmt þessu afar yfirgripsmikið og margþætt og í raun miklu umfangsmeira en gera má ráð fyrir að hægt sé að vinna og svara innan þess vinnuramma og tíma sem ætlaður var til verksins í þessari umferð. Skýrslan mun því í meginatriðum varpa ljósi á umfang fátæktar á Íslandi út frá mælikvörðum, rekja þróun fátæktar síðustu tvo áratugina og lýsa stöðu einstakra lágtekjuhópa samfélagsins. Leitast verður við að lýsa þróun og varanleika þess að einstaklingar og hópar búi við lágur tekjur/fátækt á Íslandi og leitast við að varpa ljósi á viðfangsefnið með skýringum og ábendingum.

Tilgangur þessarar skýrslu er því að leita svara við beiðni um yfirsýn varðandi stöðu, orsakir og afleiðingar fátæktar og tengja við ætlaðan samfélagslegan kostnað. Hafa þarf sérstaklega í huga að einfalt eða afgerandi svar við þessum spurningum er ekki til, enda væri líklega fyrir löngu búið að innleiða slík svör í reiknilíkan þjóðhagsreikninga ef fyrir lægju lausnir eða samkomulag um hvernig skyldi útfæra slíka útreikninga.

Í aldaðir var fátækt almennt talin eðlileg og skapaði ekki sérstöðu meðan fólk var bjargálna og tók þátt og var hluti af nærsamfélaginu. Það er hins vegar á síðari árhundruðum sem fátækt og bjargarleysi kallaði fram sérstöðu og ákall um viðbrögð samfélagsins (Bjarni Karlsson, 2020). Síðan hafa samfélög,

stofnanir og félagasamtök, þjóðarleiðtogar, alþjóðastofnanir og rannsakendur fengist við þetta viðfangsefni, barist gegn fátækt og afleiðingum hennar með margvíslegum hætti.

Beiðnin um skýrsluna gefur líka sérstakt tilefni til að minna á að afar varlega verði gengið fram við að verðmeta og nota peningalegan mælikvarða á grunnildi mannlegrar tilveru og þar með á ómetanleg verðmæti mannlegrar reisnar og lífsgæða hvers samfélags.

Á eftir almennum inngangi og umfjöllun um helstu hugtök er í öðrum hluta skýrslunnar yfirlit um stöðu og þróun fátæktar. Síðan er stutt yfirlit um nýlegar skýrslur, rannsóknir og samantektir um fátækt og samfélagslegan kostnað og í framhaldinu eru sett fram dæmi um hvernig mætti nálgast það að meta samfélagslegan kostnað fátæktar hér á landi. Loks eru reifaðar ábendingar og áætlanir varðandi fátækt og samfélagslegan kostnað sem höfundar telja tilefni til að setja fram eða vekja athygli á samhliða ábendingum um frekari rannsóknir og gagnavinnslu sem gæti viðhaldið umræðunni og jafnframt aukið þekkingu á afleiðingum fátæktar. Umlykjandi meginmarkmið er að upplýsa og vekja athygli á mikilvægum þáttum í samfélaginu sem þurfa athygli okkar til að hægt sé að draga úr fátækt og félagslegum ójöfnuði á Íslandi.

Skýrslan er unnin af Halldóri S. Guðmundssyni, félagsráðgjafa og dósent við Félagsráðgjafardeild Háskóla Íslands, Herðisi Steingrímsdóttur, hagfræðingi og dósent í hagfræði við Copenhagen Business School, Kolbeini Hólmar Stefánssyni, félagsfræðingi og dósent við Félagsráðgjafardeild Háskóla Íslands, og Kjartani Ólafssyni, félagsfræðingi og sérfræðingi við Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands. Skýrslan er unnin á grundvelli skráargagna frá Hagstofu Íslands og opinna gagna hjá Hagstofunni, Eurostat og Embætti landlæknis.

1.1 Lykilhugtök

Fátækt má skilgreina á tvennan hátt. Annars vegar er afstæð fátækt þar sem byggt er á skilgreiningu fátæktarmarka út frá miðgildi tekna í samfélaginu. Í þeim útreikningum er gjarnan notast við 50–60% af miðgildi ráðstöfunartekna og þá byggt á gögnum um tekjur. Hins vegar er svo algild fátækt sem byggir á þarfagreiningu um hvað það er sem þarf til að komast af í samfélaginu. Skortur á þeim gæðum eða fjármunum sem þarf til að greiða fyrir þau þýðir að viðkomandi fellur undir fátæktarmörkin. Dæmi um slíka nálgun eru neysluviðmið sem upphaflega voru gefin út 2011.

Neysluviðmið endurspeglar dæmigert neyslustig á tilteknum tíma (Jón Þór Sturluson, Guðný Björk Eydal og Andrés Júlíus Ólafsson, 2011) enda byggð á athugun á útgjöldum heimila. Neysluviðmið eru því í raun útgjaldaviðmið um það sem dæmigerð fjölskyldueining notar en er þar með ekki mat á þeim nauðsynlega kostnaði eða lágmarkskostnaði sem þarf til að reka heimili, heldur endurspeglar í raun líka laun eða kaupmátt hvers tíma. Viðmiðin voru sett fram sem dæmigerð viðmið sem gæfu mynd af raunverulegum útgjöldum íslenskra heimila og síðan grunnviðmið sem gæfu vísbendingar um lágmark þess sem

þyrfti til að framfleyta sér (Jón Þór Sturluson, Guðný Björk Eydal og Andrés Júlíus Ólafsson, 2011).

Í apríl 2023 voru viðmiðin frá 2011 enn aðgengileg á heimasíðu félags- og vinnumarkaðsráðuneytisins en höfðu þá ekki verið uppfærð síðan 2019 (Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið, 22. sept. 2022). Þegar leitað er almennt eftir neysluviðmiðum á netinu koma m.a. upp síður Stjórnarráðsins, framfærsluviðmið umboðsmanns skuldara og reiknivél – neysluviðmið Neytendasamtakanna sem vísar á vef Stjórnarráðsins. Nokkur munur kemur fram á þessum tveimur viðmiðum Stjórnarráðsins og umboðsmanns skuldara og kann það að tengjast uppfærslu. Einnig vekur athygli að neysluviðmið eru kölluð framfærsluviðmið hjá umboðsmanni skuldara, sem ef til vill er misvísandi þar sem byggt er á útgjöldum heimila (Umboðsmaður skuldara, e.d.).

Lágtekjumörk eru mat á tekjum þar sem skipt er í tíundir og helmingur þeirra tekna sem eru í miðju listans (miðgildi tekna allra íbúa) er mælieiningin sem oftlega er notuð (bæði 50 og 60% af miðgildi). Það þarf hins vegar ekki að eiga við sem óumdeild mæling í öllum tilvikum því það er hægt að vera með lágar tekjur en upplifa sig ekki fátækan – þótt viðkomandi reiknist undir lágtekjumörkum. Á sama hátt er sá sem er fyrir ofan lágtekjumarkið ekki heldur endilega í góðum málum. Ástæðan er sú að það er afstætt hvað hver og einn þarf til lífsviðurværis og það er breytilegt eftir samfélögum og stöðu hvers einstaklings, svo sem til atvinnu eða vegna heilsufars. Tekjuupplýsingar eru ein hlið, neysluhlíðin er önnur og útgjaldabörfin sú þriðja, kaupmáttur gæti verið sú fjórða og loks eigna- og skuldastaða. Allt þetta er hluti af nálguninni sem gefur námundun á hver afkoma einstaklinga er í samfélaginu. Sem dæmi mætti nefna innflytjanda sem væri í starfi hér á landi og hefði lágar tekjur – þ.e. undir lágtekjumörkum – en vinnuveitandi hans (t.d. í ferðaþjónustu) legði honum til fæði og húsnæði. Hann væri í allt annarri stöðu en sá sem þyrfti að verja stórum hluta af launum sínum í að greiða fyrir fæði og húsnæði.

Lágtekjuhlotfall stendur fyrir hlutfall þeirra sem eru undir lágtekjumörkum. Vísað er til þeirra sem hafa lágar tekjur í samanburði við aðra, þ.e. eru undir 60% af miðgildi ráðstöfunartekna á hverja neyslueiningu. Ráðstöfunartekjur eru þær tekjur sem skilgreindar eru til ráðstöfunar á hverja neyslueiningu eftir að tekið hefur verið tillit til heimilisstærðar og hagkvæmni í rekstri heimilis ef fleiri en einn búa þar. Í útreikningi ráðstöfunartekna er gert ráð fyrir að útgjöld vegna barna séu lægri en vegna fullorðinna. Niðurstöður um lágtekjuhlotfallið byggja á gögnum lífskjararannsóknar Hagstofu Íslands og tekjuupplýsingum úr framtölum nýliðins árs. Árið 2021 var lágtekjuhlotfall karla 9,2% en kvenna 8,5% (Hagstofa Íslands, e.d.). Árið 2021 töldust tæplega 26 þúsund manns búa við eða undir lágtekjumörkum og hafði fjöldinn lækkað um 2.500 manns síðan 2018 en var jafnframt nánast óbreyttur frá árinu 2004 (sem er eins langt og gögn Hagstofu ná).

Gini-stuðull er, samkvæmt skýringu Hagstofu Íslands, mælikvarði sem í einni tölu á bilinu 0–100 sýnir „... hvernig samanlagðar ráðstöfunartekjur á

neyslueiningu allra einstaklinga í landinu dreifast. Hátt gildi tákna mikinn ójöfnuð en stuðullinn væri 100 ef sami einstaklingur hefði allar tekjurnar en 0 ef allir hefðu jafnar tekjur.“ Með Gini-stuðlinum er verið að meta dreifingu og ójöfnuð tekna.

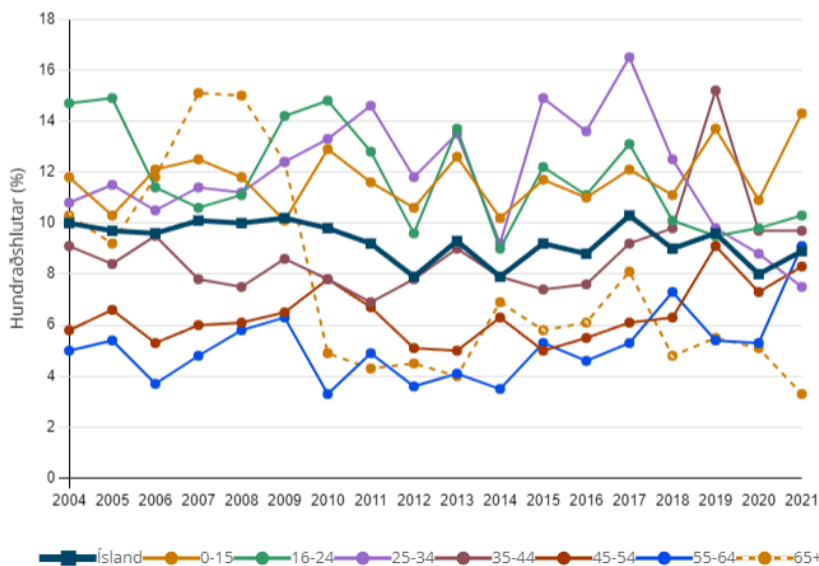
1.2 Heimsmarkmið um sjálfbæra þróun



Heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna um sjálfbæra þróun voru samþykkt af öllum fulltrúum aðildarríkja í september 2015. Fyrsta markmiðið hefur yfirskriftina *engin fátækt* og sett eru fram 5–7 undirmarkmið ásamt mælikvörðum, eins og að sárri fátækt verði útrýmt og að helmingi færri karlar, konur og börn búi við fátækt árið 2030. Í tengslum við

sjálfbærnimarkmiðið má á [heimasíðu um þau, framvindu þeirra og vöktun](#), sem Hagstofan heldur úti, sjá yfirlit um lágtekjuhlotfallið og þróun þess eftir aldri og kyni. Þar sést sama munstur og kemur fram í kafla 2, að hærra hlutfall yngri aldurshópa er undir lágtekjumörkum.

Mynd 1: Lágtekjuhlotfall eftir aldurshópum.



Heimild: Hagstofa Íslands (<https://visar.hagstofa.is/heimsmarkmidin/1-2-1>)

1.3 Opinber skilgreining á fátækt

Í skýrslubeiðni Alþingis kemur fram að í umfjöllun um fátækt hér á landi og stöðu ýmissa hópa sé gjarnan vísað til þess að ekki liggja fyrir opinber skilgreining á hugtakinu fátækt. Eins hefur verið bent á að það vanti sameiginlega skilgreiningu á aðferðum um hvernig leggja megi mat á það hvaða einstaklingar eða hópar samfélagsins falli þar undir eða teljist fátækir. Og í þriðja lagi þurfi að skilgreina eða ná samstöðu um helstu ástæður fátæktar á hverjum tíma.

Alþjóðabankinn skilgreinir fátækt þannig að fólk sem býr undir fátæktarmörkum hafi ekki nóg til að mæta grunnþörfum sínum. Lönd skilgreina sín innlendu fátæktarmörk (lágtekjumörk) en Alþjóðabankinn notar viðmið fátækustu ríkja og skilgreinir alþjóðlega mikla fátækt (örbirgð eða allsleysi) við 1,9–2 dollara á dag (ígildi 260–300 íslenskra króna). Á þessari skilgreiningu byggja yfirlýsingar Sameinuðu þjóðanna um að helmingur íbúa jarðarinnar búi við fátækt (hafi undir 2 dollurum á dag) og í þeirri tölu er meðtalinn um einn milljarður barna.

Alþjóðabankinn reifar einnig [viðtækari skilgreiningu á fátækt](#). Þá er um að ræða vísitölu (index) sem nær yfir hlutfall heimila í viðkomandi landi sem metin eru út frá þremur víddum til að fá heildstæðari mynd af fátækt, þ.e. peningalegri fátækt, menntun og síðan grunninnviðum í þjónustu. Þannig séu fleiri hliðar velferðar metnar en einungis peningaleg fátækt.

Árið 2020 var gefin út [fjölbáttta vísitala fátækta](#) sem byggir á þremur meginvíddum, heilsu (næring og barnadauði), menntun (árafjöldi í skóla og skólasókn) og lífskjörum (orka til eldunar, hreinlæti, drykkjarvatn, rafmagn, húsnæði og eignir).

Í nýlegri umfjöllun um fátækt barna og aðbúnað þeirra í Bandaríkjunum er sem dæmi gerður greinarmunur á fátækt út frá fjórum flokkum efnislegra erfiðleika. Það eru erfiðleikar vegna gunnþarfa og kostnaðar, fæðuöryggis og næringar, húsnæðiserfiðleika og aðbúnaðar og síðan aðgengis að heilbrigðisþjónustu (Schenck-Fontaine og Ryan, 2022).

Þessu til samanburðar er hægt að skoða aðrar skilgreiningar fátækta í einstökum löndum. Í Ástralíu er skilgreiningin á þá leið að fátækt sé staða eða ástand þar sem einstakling eða samfélag skortir fjármagn og nauðsynlegar bjargir til að viðhalda lágmarkslífskjörum. Fátækt fólk og fjölskyldur eru án viðeigandi húsnæðis, hreins vatns, holls matar eða heilbrigðisþjónustu.

Staða Íslands samkvæmt áðurnefndum víddum og mælikvörðum eða skilgreiningum fátækta er að jafnaði með því besta sem þekkist. Umræða og mögulega ólík sjónarhorn eða ólíkar reikniaðferðir breyta þeirri stöðu ekki í raun, heldur draga fyrst og fremst fram áherslur um vilja og hlutverk samfélagsins til að tryggja að enginn falli utan garðs og að sem flestir búi við góð eða ásættanleg lífskjör og lífsgæði. Þar liggur áherslan, á vilja og metnaði um að bæta, jafna og gera betur sem samfélag, um leið og við vitum að í samanburði annarra þjóða er íslenskt samfélag með sérstöðu.

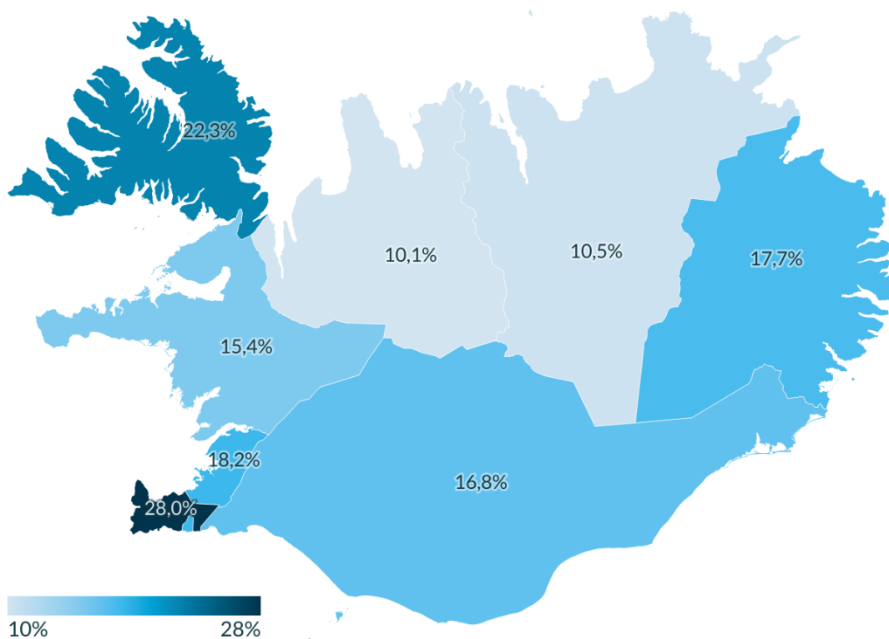
Fátækt er, samkvæmt þessu, hugtak um skort, oftast fjárhagslegan, eða skort á lífsnauðsynjum eða öðrum auðlindum eins og vatni eða mat. Í daglegri umræðu er hugtakið yfirleitt tengt efnahagslegum mælikvörðum um hvað þarf til að verða sér úti um gæði eða vörur – til daglegs lífs. Fátækt er iðulega líka tengd við lýsingu á ástandi, svo sem húsnæðisfátækt, félagsleg fátækt eða heilsufarsleg fátækt, og vísar þá í tiltekinn þátt samfélagslegrar eða einstaklingsbundinnar stöðu sem bendi til skorts.

1.4 Almennt um stöðu einstakra hópa

Árið 2022 voru innflytjendur 16,3% mannfjöldans á Íslandi, eða 61.148. Á árinu 2012 var hlutfallið 8%. Í heild eru taldir allir þeir sem eru með erlendan bakgrunn (annað foreldri erlent) og fyrsta og önnur kynslóð innflytjenda (fæddir á Íslandi en eiga foreldra sem báðir eru innflytjendur). Einstaklingur sem fæddur er erlendis en á báða foreldra fædda á Íslandi telst hafa erlendan bakgrunn. Breytilegt er hvert hlutfall innflytjenda er á hverju svæði landsins, en hæst er hlutfallið á Reykjanesi (28%) og Vestfjörðum (22,3%) en lægst á Norðurlandi vestra (10,1%) og Norðurlandi eystra (10,5%).

Í útreikningum um fjölda einstaklinga undir lágtekjumörkum hefur það sýnt sig hafa áhrif að til landsins flytja einstaklingar sem hafa ekki tekjur eða hafa lágar tekjur í upphafi eða einhvern hluta í upphafi eða lok dvalar sinnar hérlendis. Sá hluti íbúa á aldrinum 18 ára og eldri sem kemur inn í útreikninga sem tekjulágur hópur kallar á sérstaka skoðun og hefur áhrif á reiknað umfang lágtekjuhópa. Þar geta komið til ýmsar ástæður, svo sem hvaðan framfærsla kemur, önnur hlunnindi vegna launavinnu, svo sem „farandverkafólks“ sem er í lengri eða skemmri tíma, búsetuaðstæður, mögulegar skekkjur í skráningum og ýmislegt fleira.

Mynd 2: Hlutfall innflytjenda eftir landsvæðum 2022.



Fyrstu og annarrar kynslóðar innflytjendur

Hagstofa Íslands

Heimild: Hagstofa Íslands

(<https://hagstofa.is/utgafur/frettasafn/mannfjoldi/mannfjoldi-efrir-bakgrunni-2022/>)

1.5 Að hafa ekki efni á heilbrigðisþjónustu

Í samantekt um heilsufar og heilbrigðisþjónustu sem gefin var út í byrjun árs 2021 kemur fram að töluverður hópur fólks sækir sér ekki heilbrigðisþjónustu vegna fjárhagsaðstæðna. Er í skýrslunni vísað til gagna frá árinu 2015 sem staðfesta mun milli hópa eftir tekjum og menntun þeirra sem ekki hafa efni á að sækja sér heilbrigðisþjónustu. Þar sést að lægsti og næstlægsti tekjuhópurinn og þeir sem hafa minni menntun segjast ekki hafa efni á þjónustunni (Finnborg Salome Steinþórsdóttir, 2021).

Tafla 1: Fólk sem hafði ekki efni á heilbrigðisþjónustu eftir tekjum 2015.

	% Ekki efni á lækniþjónustu	% Ekki efni á tannlæknaþjónustu	% Ekki efni á lyfseðilsskyldum lyfjum	% Ekki efni á geðheilbrigðisþjónustu
Lægsti tekjufimmtingur	17,3	32,6	16,9	45,2
Annar tekjufimmtingur	12,1	29,9	14,6	44,1
Priðji tekjufimmtingur	6,6	15,6	10,1	24,6
Fjórdi tekjufimmtingur	2,8	13,5	3,8	24,3
Efsti tekjufimmtingur	2,7	7,6	3	21,1

Hagstofa Íslands. (e.d.). [Evrópska heilsufarsrannsóknin](#)

Tafla 2: Fólk sem hafði ekki efni á heilbrigðisþjónustu eftir menntun 2015.

	% Ekki efni á lækniþjónustu	% Ekki efni á tannlæknaþjónustu	% Ekki efni á lyfseðilsskyldum lyfjum	% Ekki efni á geðheilbrigðisþjónustu
Grunnmenntun	18,3	36,0	20,2	53,3
Framhaldsmenntun	8,8	23,0	12,6	34,4
Háskólamenntun	4,6	13,7	5,1	27,9

Hagstofa Íslands. (e.d.). [Evrópska heilsufarsrannsóknin](#)

Við nánari skoðun eftir aldri má sjá í gögnum úr lífskjararannsókn Hagstofu Íslands um hag og heilbrigði þeirra sem ekki sóttu sér heilbrigðisþjónustu að það eru yngri aldurshóparnir sem sækja sér ekki heilbrigðisþjónustu (lækni- og tannlækniþjónustu) vegna kostnaðar, en jafnframt áberandi fleiri sem hafa ekki sótt sér tannlækniþjónustu. Hlutfall yngri kvenna er þar umtalsvert hærra en karla allt tímabilið samkvæmt tölum Hagstofu Íslands á árunum 2007–2021 (Hagstofa Íslands, e.d.).

Niðurstöður lífskjararannsóknar Hagstofu Íslands sýna einnig að hlutfallslega fleira fólk með langvarandi (sex mánuði eða lengur) veikindi og/eða heilsufarslegar takmarkanir í daglegu lífi á árunum 2004–2018 tilheyrir lægri tekjufjórðungnum ([sjá nánar](#)).

Í skýrslu Vörðu um stöðu launafólks á Íslandi, sem kom út í byrjun maí 2023, eru niðurstöður könnunar þær að 10% búi við skort á efnislegum gæðum, 40% geti ekki mætt óvæntum útgjöldum, fjárhagsstaða kvenna sé verri en karla og um 20% hafi ekki getað greitt kostnað vegna tómsunda barna. Enn fremur er sérstaklega bent á að bág staða einstæðra foreldra (bæði kvenna og karla) og

innflytjenda sé verri en Íslendinga almennt, bæði hvað varðar efnisleg gæði og andlega heilsu.

1.6 Áhrifaþættir fátæktar

Samstarfshópur um enn betra samfélag, sem stofnaður var 2011 að frumkvæði Hjálparstarfs kirkjunnar og Rauða krossins í Reykjavík, gaf út samantekt sína „[Farsæld – Baráttan gegn fátækt á Íslandi](#)“ í október 2012. Í þeirri samantekt eru kynntar ábendingar úr starfi hópsins um að samfélagsumræða um fátækt og velferð byggji á mannréttindum, valdeflingu og félagsauði. Í öðru lagi að aftengja þurfi fátæktargildirur í velferðarkerfinu. Þá sé mikilvægt að umræða um fátækt og úrræði samfélagsins byggji á því að horft sé til styrkleika, gæða og réttar í stað vanmáttar, skorts og ölmusu.

Á vegum velferðarráðuneytisins var í framhaldinu sett fram [aðgerðaáætlun](#) í mars 2013 sem byggði á tillögum samstarfshópsins og snerti málavæðingaráðuneytisins. Aðgerðirnar skiptust í fimm flokka sem snertu fjölskyldumál, ungt fólk og endurhæfingu, málefni barna, fjölskyldur og börn af erlendum uppruna og loks velferðarreikni sem væri viðbót við reiknivél neysluviðmiða.

Í kynningum á niðurstöðum sínum kynnti starfshópurinn eftirfarandi mynd um áhrifaþætti fátæktar, sem gagnlegt getur verið að hafa til hliðsjónar í umræðu um fátækt á Íslandi.

Mynd 3: Helstu áhrifaþættir fátæktar.



Heimild: Hjálparstarf kirkjunnar og Rauði krossinn í Reykjavík. (2012). Farsæld – baráttan gegn fátækt á Íslandi. Samráðshópur um enn betra samfélag.

1.7 Rannsóknarspurningar og gögn

Meginrannsóknarspurningar sem unnið er með í þessari samantekt eru eftirfarandi:

1. Hvert er umfang og þróun fátæktar á Íslandi á síðustu 20 árum?

2. Hver má ætla að sé samfélagslegur kostnaður vegna fátæktar á Íslandi?

Í vinnslu þessarar skýrslu er stuðst við afstæða mælingu á fátækt og niðurstöður útreikninga á grunni raungagna um alla íbúa landsins (skráargögn). Lágtekjumörk – peningaleg fátæktarmörk eru unnin út frá lágtekjumörkunum 60% af miðgildi ráðstöfunartekna. Aðrar víddir fátæktar liggja utan skilgreinds umfangs þessarar skýrslu, en eru mældar í [sjálfbærnimarkmiðunum](#) „menntun fyrir alla“ og „heilsu og vellíðan“ þar sem m.a. er birt staða varðandi dánartíðni nýbura og barna undir fimm ára aldri. Fleiri heimsmarkmið varpa ljósi á önnur sjónarmið og mælikvarða á fátækt, út frá hreinu vatni og hreinlætisaðstöðu og orku, og sjálfbærar borgir og samfélög varðandi húsnæði.

2. Umfang, dýpt og varanleiki fátæktar

Í hagsælli þjóðfélögum er rökrétt að líta á fátækt sem afstæða. Fátækt snýst ekki um algeran skort á nauðsynlegum gæðum, eins og næringu, skjóli og klæðnaði, heldur um að geta ekki notið þeirra gæða sem þykja sjálfsögð og eðlileg í samfélaginu sem maður tilheyrir. Algengasta mælingin fyrir þennan skilning á fátækt er lágtekjumörkin svokölluðu sem eru fengin með því að skilgreina punkt í tekjudreifingunni út frá annað hvort miðgildi eða meðaltali ráðstöfunartekna fremur en út frá skilgreindum nauðsynjum. Yfirleitt er miðað við 60% af miðgildi ráðstöfunartekna. Það er t.d. skilgreining Eurostat, Hagstofu Íslands og sú nálgun sem er notuð hér.

2.1 Um gögnin

Gögnin sem greiningarnar hér á eftir byggja á eru skráargögn Hagstofu Íslands. Ýmsar skrár Hagstofunnar hafa verið tengdar saman þannig að hægt er að greina fjölskyldustöðu, uppruna, búsetu, aldur, menntun og tekjur þeirra sem voru skráðir á Íslandi í loks hvers árs. Tölurnar vísa til ársins sem um ræðir.

Tekjuupplýsingarnar eru uppsafnaðar tekjur allra tekjuliða yfir árið. Til að reikna lágtekjuhluftöll eru allar tekjur úr öllum tekjuliðum allra fjölskyldumeðlima lagðar saman. Skattar og skyldur eru dregin frá og því sem eftir stendur er deilt jafnt á alla í fjölskyldunni með svokölluðum breyttum jafngildiskvarða OECD til að taka tillit til stærðarhagkvæmni í rekstri fjölskyldna og auka sambærileika ólíkra fjölskyldna. Samkvæmt þessum jafngildiskvarða fær fyrsti einstaklingur á heimili 14 ára eða eldri vægið 1, aðrir á sama aldri vægið 0,5 og öll börn yngri en 14 ára vægið 0,3.

Það að nota skráargögn hefur bæði kosti og galla. Kosturinn er að gögnin ná yfir allt þýðið, eða svo gott sem. Annmarkarnir eru hins vegar nokkrir, m.a. að við erum alfarið bundin af tekjumælingum og getum ekki notað upplýsingar um erfiðleika við að láta enda ná saman eða skort á efnislegum og félagslegum gæðum sem aðeins er hægt að safna í úrtaksrannsóknum.

Þá eru til ýmsar upplýsingar í skrám opinberra stofnana sem myndu auðga greininguna, svo sem gögn frá Menntastofnun námsmanna og Tryggingastofnun ríkisins, sem og ýmsar heilsufarsupplýsingar sem ekki var fýsilegt að sækja vegna þröngs tímaramma verkefnisins en er æskilegt að verði nýttar í frekari rannsóknum á lífshjúðum og fátækt á Íslandi. Þannig höfum við aðeins ónákvæma vísbendingu um fátækt öryrkja út frá þeim sem fengu skattskyldar greiðslur frá Tryggingastofnun, auk þess sem ekki var unnt að leiðrétta þær skekkjur sem hljótast af námslánum og endurgreiðslu þeirra. Þá liggja ekki fyrir neinar upplýsingar um húsnæðiskostnað fólks en ætla má að hann þrengi sífellt meira að fjárhag fólks á Íslandi.

2.2 Þróun lágtekjuhlutfalls

Við byrjum á því að skoða þróun lágtekjuhlutfallsins eins og það birtist í skráargögnum Hagstofu Íslands. Árið 2021 var lágtekjuhlutfallið lægra en það var árið 2000 sem nemur 0,9 prósentustigum. Hlutfallið hækkaði frá 2003 til 2007, á útrásartímanum þegar ójöfnuður var að aukast. Í kjölfar hrunsins lækkaði lágtekjuhlutfallið, úr 18,3% árið 2007 í 14,3% árið 2010.

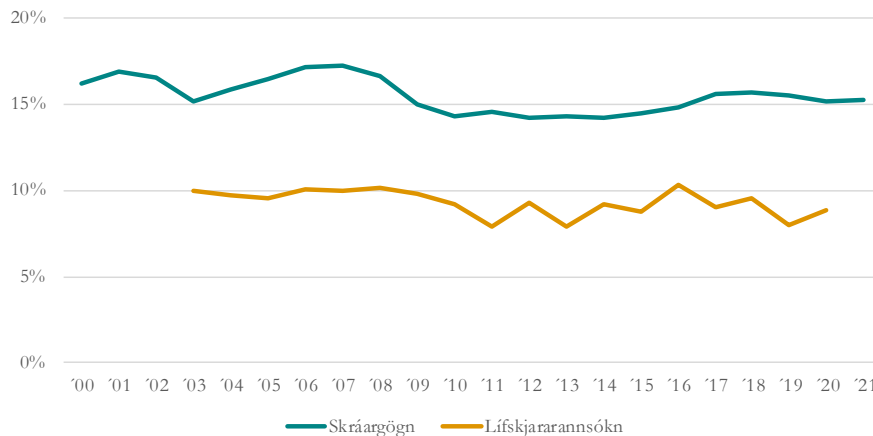
Mynd 4: Lágtekjuhlutfall hvers árs 2000 til 2021.



Þetta er auðvitað ekki sannfærandi þar sem þetta er tímabil hrunsins og afleiðinga þess og við vitum að fjárhagur flestallra íbúa landsins versnaði á þessum tíma og því má ætla að fátækt hafi aukist. Þetta er afleiðing af annmarka þessarar tilteknu mælingar. Það sem gerðist í kjölfar hrunsins var að tekjur fólks drógust því meira saman, því hærri tekjur sem það hafði. Ójöfnuður minnkaði og fyrir vikið lækkaði lágtekjuhlutfallið. Síðan þá hefur lágtekjuhlutfallið verið fremur stöðugt fyrir utan smávægilega hækkun á milli 2014 og 2017.

Á Mynd 5 má sjá samanburð á lágtekjuhlutföllunum sem voru birt á Mynd 4 við útgefin lágtekjuhlutföll Hagstofu Íslands. Fyrir samanburðinn þarf að hliðra útgefnum tölum Hagstofunnar fram um eitt ár. Ástæðan er sú að tölur Hagstofunnar byggja á úrtaksrannsókn sem er safnað á fyrstu mánuðum hvers árs en tekjutölurnar eru teknar úr skattskrá árið á undan. Að öðru leyti eru skilgreiningar og gagnagreining eins svipaðar og hægt er.

Mynd 5: Lágtekjuhlutföll úr skráargögnum borin saman við lágtekjuhlutföll úr evrópsku lífskjararannsókninni.



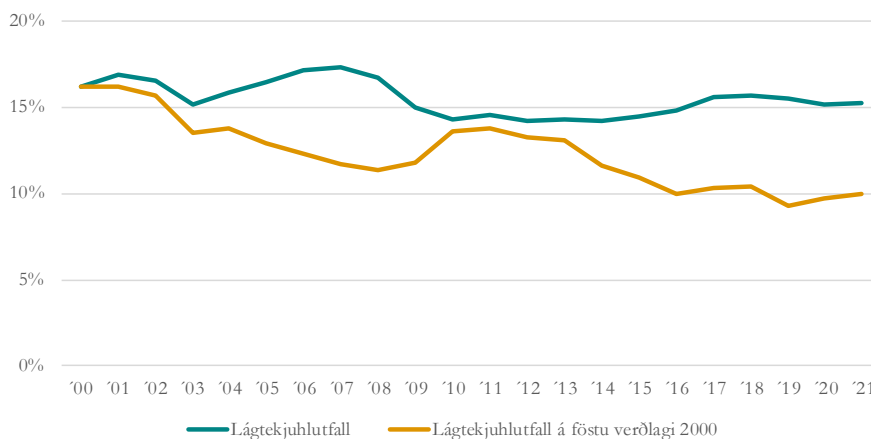
Það er nokkur munur á niðurstöðum okkar og niðurstöðum Hagstofu Íslands. Lágtekjuhlutfallið mælist allnokkru hærra í skráargögnum en það mælist í lífskjararannsókninni. Árið 2020 mældist lágtekjuhlutfallið t.d. 8,9% í lífskjararannsókninni en 15,2% í skráargögnunum. Munurinn er 6,3 prósentustig.

Sennilegar skýringar á þessum mun eru að minnsta kosti þrjár:

- 1) Lífskjararannsóknin er úrtaksrannsókn á meðan skráargögnin ná til allra sem voru skráðir með búsetu á Íslandi í lok hvers árs. Hugsanlega er svarskekkja í úrtaksrannsókninni, t.d. þannig að einstaklingar á báðum endum tekjudreifingarinnar séu ólíklegri til að svara könnunum, sem leiðir til vanmats á bæði ójöfnuði og lágtekjuhlutfalli.
- 2) Innflytjendur koma inn með ólíkum hætti í þessi ólíku gögn. Svarhlutföll innflytjenda í úrtaksrannsóknnum eru fremur lág, mestmegnis af því að ekki næst í þá. Innflytjendur eru hins vegar mun líklegri til að birtast í opinberum skrám. Það er þó ekki endilega kostur, því að árið sem fólk flytur til landsins er það ekki með heilt ár af tekjum í skránum þó að við getum ætlað að það hafi haft tekjur í því landi þaðan sem það kom. Þetta leiðir til ofmats á ójöfnuði, lágtekjuhlutfalli og fjölda innflytjenda undir lágtekjumörkum. Aftur á móti má reikna með að þessi tiltekna skekkja leiði til vanmats á sömu þáttum í lífskjararannsókninni.
- 3) Til að reikna tekjudreifingu og lágtekjumörk eru notaðar jafngildar ráðstöfunartekjur (ráðstöfunartekjur á neyslueiningu samkvæmt orðfæri Hagstofunnar). Þær eru fengnar með því að leggja saman allar tekjur alls heimilisfólks, draga frá skatta og skyldur og deila því sem eftir stendur jafnt á milli heimilisfólks. Við þá deilingu er ekki deilt með fjölda heimilisfólks, heldur er notaður svokallaður jafngildiskvarði (e. equivalence scale) þar sem fyrsti einstaklingur á heimili 14 ára eða eldri fær vægið 1, aðrir einstaklingar á sama aldri fá vægið 0,5 og allir einstaklingar undir 14 ára aldri fá vægið 0,3, eins og vikið var að í kafla 2.1. Við fylgdum sömu aðferð í greiningu okkar á skráargögnum en í stað þess að nota heimili notuðum við fjölskyldur. Heimili

eru skilgreind sem allir einstaklingar sem deila saman heimili þó að þeir séu ótengdir. Fjölskyldan er skilgreind út frá hjúskap og blóðböndum (foreldrar og börn). Heimilisnálgunin leiðir til ofmats á stærðarhagkvæmni í rekstri heimila þar sem t.d. þrír ótengdir einstaklingar geta deilt heimili en haft rekstur síns hluta aðskilinn, utan húsnæðiskostnaðar. Fjölskyldunálgunin leiðir til vanmats á stærðarhagkvæmni þar sem einstaklingar eldri en 25 ára eru taldir sem sjálfstæð fjölskylda þó að þeir búi ef til vill enn í foreldrahúsum.

Mynd 6: Árlegt lágtekjuhutfall og lágtekjuhutfall 2000 uppfært með verðlagsþróun.



Fyrir utan muninn á stærð lágtekjuhópsins er þróun mælinganna ekki alveg sú sama. Í báðum tilfellum sjáum við lækkun lágtekjuhutfallsins í kjölfar hrunsins en á tímabilinu 2013–2016 leitar lágtekjuhutfallið í lífskjararannsókninni upp á við en niður á við eftir það. Þá eru mælingar lífskjararannsóknarinnar óstöðugri en skráargagnanna sem skýrist sennilega af úrtaksvillum og undirstrikar nauðsyn þess að draga varlega ályktanir af breytingum á milli ára á grundvelli lífskjararannsóknarinnar.

Hér að framan var minnst á vissan annmarka lágtekjuhutfallsins, þ.e. að þegar ójöfnuður dregst saman lækkar lágtekjuhutfallið, jafnvel þótt fjárhagur allra sé að versna og fólki sem býr við fjárhagsþrengingar og jafnvel skort sé að fjölga. Ein leið til að ná utan um þetta er að taka lágtekjumörkin fyrir tiltekið ár og uppfæra þau með verðlagsþróun árána á eftir fremur en að láta þau stýrast af þróun tekna. Hugsunin er að ef það var slæmt að hafa kaupmátt undir þessum mörkum á viðmiðunarárinu hljóti það einnig að vera slæmt árin á eftir. Lágtekjumörkin endurspeglar þá sama kaupmátt frá ári til árs.

Þróun lágtekjuhutfalla, uppfærðra með verðlagsþróun, gefur aðra mynd en hin hefðbundnu árlegu lágtekjuhutföll. Til að mynda birtast áhrif hrunsins á raunsærri hátt, en lágtekjuhutfallið á föstu verðlagi hækkaði um 2,2 prósentustig á milli 2008 og 2010. Til lengri tíma litið hafa þessi lágtekjuhutföll tilhneigingu til að lækka með aukinni hagsæld, að öllu öðru óbreyttu. Árið 2020

voru 10% íbúa landsins með minni kaupmátt en sem nam lágtekjumörkum árið 2000, sem var lækkun um rúm 6 prósentustig frá árinu 2000.

2.3 Búferlaflutningar á milli landa, fæðingar og andlát

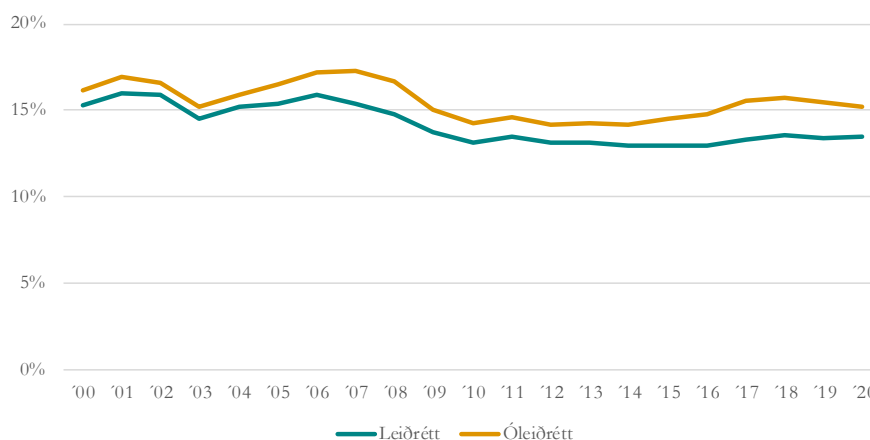
Búferlaflutningar til og frá landinu valda skekkjum í mælingum á lágtekjuhlutföllum og samsetningu lágtekjuhópsins. Ástæðan er sú að árið sem fólk flytur til landsins eru aðeins upplýsingar um þær tekjur sem það hafði eftir að það kom til landsins. Það sama á við um árið sem fólk flytur frá landinu. Það gefur tæpast raunsanna mynd af tekjum þess þar sem ætla má að viðkomandi hafi tekjur í því landi sem það flutti frá eða til.

Þetta hefur umtalsverð áhrif á tímabilinu sem hér um ræðir vegna mikillar fjölgunar innflytjenda en er þó ekki bundið við innflytjendur, enda flytja einstaklingar með íslenskan uppruna til landsins og frá því. Þá hafa fæðingar og andlát sömu áhrif. Til að leiðrétta þá skekkju tókum við einstaklinga út úr gögnunum árið sem þeir birtust í þeim sem og árið áður en þeir hurfu úr þeim.

Árið 2020 voru 57.128 innflytjendur í gögnunum. Af þeim fluttu 11,2% til landsins það árið en 31,3% voru horfin úr gögnunum árið 2021, þar á meðal sumir sem komu til landsins árin 2019 og 2020. Um það bil einn af hverjum sex innflytjendum sem voru í gögnunum árið 2020 var einnig í þeim árin 2019 og 2021.

Mynd 7 ber saman lágtekjuhlutfallið eins og það var reiknað fyrir Mynd 4 við lágtekjuhlutfallið þar sem fólk birtist í gögnunum árið sem um ræðir eða hvarf úr þeim árið eftir (fæddir/dánir og fluttu til/frá landinu). Þannig er hreinsað út fólk sem mælist með lágur tekjur af því að upplýsingar vantar um það. Greiningin nær aðeins til 2020 vegna þess að ekki er hægt að hreinsa út þau sem hverfa úr gögnunum árið 2022.

Mynd 7: Árlegt lágtekjuhlutfall án þeirra sem voru nýir í gögnunum hvert ár eða hurfu úr gögnunum árið eftir.



Lágtekjuhluftöllin lækka umtalsvert við þessa breytingu. Þannig var leiðrétt lágtekjuhluftall árið 2020 13,5% samanborið við 15,2% óleiðrétt. Munurinn er 1,7 prósentustig. Munurinn á milli þessara nálgana eykst yfir tímabilið sem skýrist að mestu af fjölgun innflytjenda. Aftur á móti er aukning munarins ekki línuleg heldur eru tvö tímabil sem standa upp úr þar sem munurinn eykst og verður óvenju mikill. Það er tímabilið 2004–2008 og svo tímabilið eftir 2014. Bæði tímabil eru uppgangstímabil í íslensku efnahagslífi þar sem hærra hlutfall innflytjenda sem koma til skamms tíma birtist í gögnunum. Þegar hægir á í efnahagslífinu dregur úr eftirspurn eftir vinnuafli og vægi þessa hóps á meðal innflytjenda minnkar.

Þessi leiðrétting hefur einnig áhrif á samsetningu lágtekjuhópsins. Samkvæmt óleiðréttri nálgun voru 36% innflytjenda undir lágtekjumörkum árið 2020, borið saman við 11,2% einstaklinga með íslenskan bakgrunn. Samkvæmt leiðréttri nálgun voru 28,7% innflytjenda (svipað og árið 2000, þá 26,3%) undir lágtekjumörkum og um 11% einstaklinga með íslenskan bakgrunn. Leiðréttingin hefur umtalsvert meiri áhrif á mat á lágtekjuhluftalli innflytjenda en íbúa með íslenskan bakgrunn. Þetta þýðir raunar að vægi innflytjenda á meðal fólks undir lágtekjumörkum lækkar úr 36,7% hópsins í 28,6% hópsins. Árið 2000 voru innflytjendur 2,6% einstaklinga undir lágtekjumörkum en aukið vægi hópsins yfir tíma skýrist einfaldlega af fjölgun þeirra.

Innflytjendur undir lágtekjumörkum eru einnig líklegri til að hverfa úr þýðinu en innflytjendur sem eru ekki þar. Þannig voru t.d. 12,3% innflytjenda undir lágtekjumörkum árið 2019 horfin úr gögnunum árið 2021 samanborið við 3,5% innflytjenda sem voru yfir lágtekjumörkum, samkvæmt leiðréttri nálgun.

Þegar kemur að stefnumótun varðandi fátækt er mikilvægt að taka tillit til veltu innflytjenda. Innflytjendur sem stoppa stutt við eru líklegir til að mælast undir lágtekjumörkum, óháð raunverulegum tekjum á meðan á dvölinni stendur, vegna þess að upplýsingar um þá vantar. Innflytjendur með lágar tekjur sem stoppa stutt við eru heldur ekki hópur sem er auðvelt að leiðrétta með tilfærslukerfum ríkisins og opin spurning hvort yfirhöfuð sé tilefni til þess. Það er ekki þar með sagt að ekki kunni að vera ástæða til að taka á ýmsum brotum sem þeir kunna að verða fyrir á vinnumarkaði og tryggja að þeim séu greidd laun eftir kjarasamningum. Þetta er einfaldlega hópur sem þarfnast annarra lausna en fólk sem er með búsetu á Íslandi til lengri tíma, auk þess sem ekki er rökrétt að horfa til hópsins þegar kemur að mati á samfélagslegum kostnaði. Þær greiningar sem verða birtar hér á eftir munu byggja á leiðréttu mælingunni nema annað sé tekið fram.

2.4 Námsfólk

Eitt af því sem hefur verið bent á í rannsóknum á fátækt á Íslandi er að ráðstöfunartekjur háskólanema eru gjarnan vantaldar þar sem margir þeirra hafa námslán sem ekki birtast í skrárgögnum. Það leiðir til ofmats lágtekjuhluftallsins og á vægi námsfólks undir lágtekjumörkum. Á tímabilinu

sem er hér til skoðunar má ætla að þessi skekkja hafi vaxið þar sem háskólanemum hefur fjölgað umtalsvert. Þannig voru 10.570 háskólanemar í gögnunum árið 2000, sem nam 3,8% af þýðinu, en árið 2020 voru háskólanemar orðnir 21.996, sem nam 6,2% af þýðinu. Ef aðeins er horft til fólks á aldrinum 20–29 ára voru 18,8% skráð í háskólanám árið 2000 en 24,9% árið 2020.

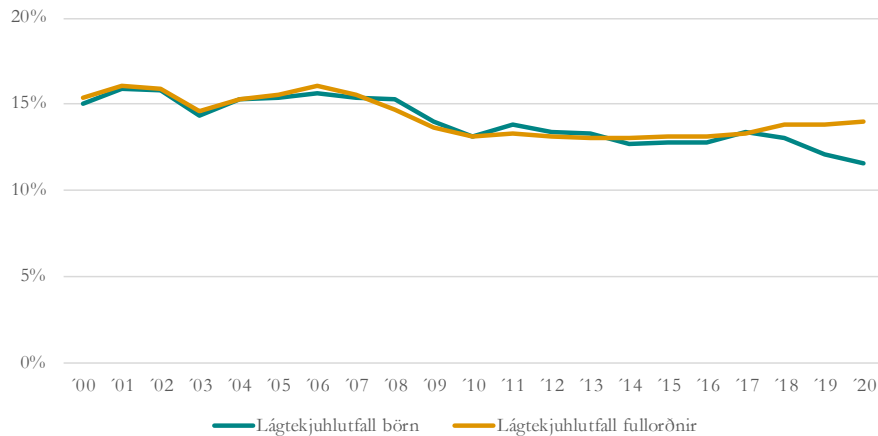
Við undirbúning þessarar skýrslu var leitað til Menntasjóðs námsmanna til að fá gögn um námslán og endurgreiðslur þeirra til að leiðrétta fyrir þeirri skekkju. Gögnin fengust ekki þar sem þau voru ekki á formi sem hentaði til samsetningar við þau gögn sem hér er byggt á. Það eina sem við getum gert er að greina hópinn og reyna þannig að átta okkur á umfangi skekkjunnar.

Árið 2020 var lágtekjuhluftallið á meðal háskólanema 22,2%, sem er ögn lægra en það var árið 2000 þegar það var 26,7%. Frá öðru sjónarhorni; árið 2000 voru háskólanemar 6,4% af þeim sem voru undir lágtekjumörkum en árið 2020 var hlutfallið 10,2%. Umfang skekkjunnar hefur þannig vaxið á tímabilinu en skekkjan er ekki mjög mikil. Ef við gefum okkur að allir háskólanemar undir lágtekjumörkum séu með námslán sem lyfta þeim upp fyrir lágtekjumörkin lækkar leiðrétta lágtekjuhluftallið árið 2000 úr 15,3% í 14,3% og árið 2020 lækkar hlutfallið úr 13,5% í 12,1%. Spurningin sem þarfnast nánari skoðunar en er ekki unnt að svara hér er hversu margt námsfólk forðast fátækt með því að seinka því að flytja úr foreldrahúsum.

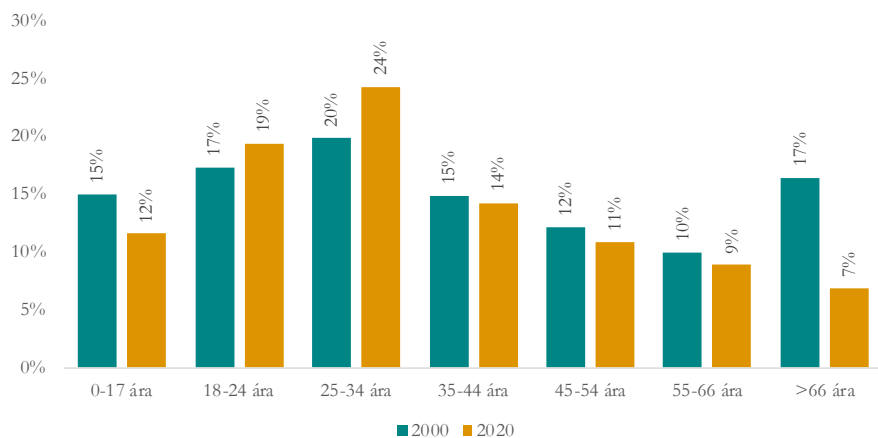
Það eru rök fyrir því að líta ekki á lágar tekjur námsfólks sem fátækt. Þetta ástand er gjarnan tímabundið og þar sem námsfólk er að fjárfesta tíma, orku og tekjum, sem það myndi annars hafa, í færni sem mun í mörgum tilfellum nýtast á vinnumarkaði og tryggja betri lífskjör er þetta ekki endilega hópur sem við höfum þungar áhyggjur af. Engu að síður getur þetta lágtekjutímabil haft áhrif á börn námsfólks og því höldum við námsfólki inni í greiningunni en bendum á að það veldur sennilega örlitlu ofmati sem eykst yfir tíma.

2.5 Börn

Þegar kemur að inngripum til að draga úr þjóðfélagslegum kostnaði fátæktar eru börn sennilega sá hópur sem inngrip skila hvað mestum árangri. Að því marki sem fátækt hefur áhrif á farsæld barna getur skipt höfuðmáli að lyfta börnum úr fátækt áður en fátæktin nær að valda þeim skaða. Hvað varðar fullorðna einstaklinga sem ólust upp við fátækt eða hafa búið við langvarandi fátækt á fullorðinsárum verður skaðinn sem af því leiðir ekki bættur með því að hækka tekjur þeirra. Það að tryggja þeim öruggar og fullnægjandi tekjur er auðvitað nauðsynlegt en ekki nægjanlegt því að styðja þarf þá frekar með úrræðum sem hjálpa þeim að vinna úr skaðanum.

Mynd 8: Lágtekjuhlutföll barna og fullorðinna borin saman.

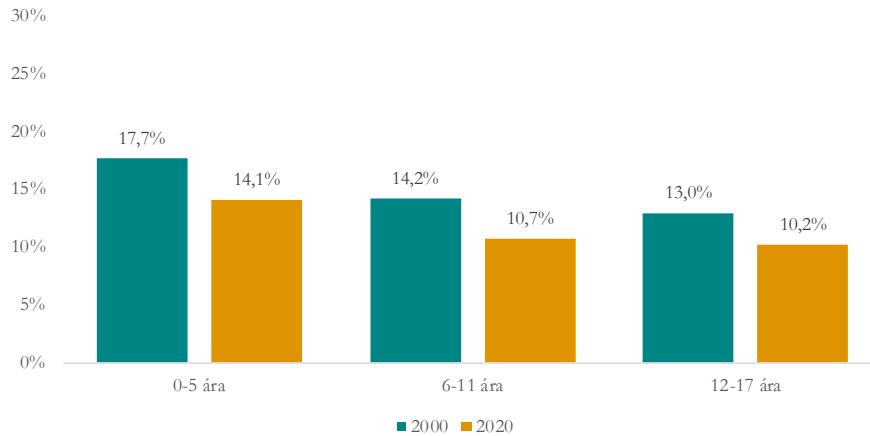
Mynd 8 sýnir samanburð á þróun lágtekjuhlutfalla barna og fullorðinna 2000–2020. Almennt fylgir þróun lágtekjuhlutfalls barna þróun fullorðinna nokkuð vel fram til 2017 en eftir það skilur á milli hópanna. Lágtekjuhlutfall barna lækkar eftir 2017, úr 13,4% árið 2017 í 11,6% árið 2020. Aftur á móti hækkar lágtekjuhlutfall fullorðinna á milli 2014 og 2020, úr 13% í 14%. Staða barna batnaði þannig í samanburði við stöðu fullorðinna. Árið 2020 var munurinn á lágtekjuhlutfalli barna og fullorðinna árið 2020 2,4 prósentustig.

Mynd 9: Lágtekjuhlutföll mismunandi aldurshópa 2000 og 2020.

Mynd 9 ber lágtekjuhlutfall barna saman við lágtekjuhlutföll mismunandi aldurshópa árin 2000 og 2020. Börn eru annar af tveimur aldurshópum þar sem lágtekjuhlutföllin lækkaðu á milli þessara tímamunkta. Hinn hópurinn er fólk á eftirlaunaaldri en lágtekjuhlutfallið lækkaði mun meira hjá síðarnefnda hópnum. Lágtekjuhlutföllin stóðu svo gott sem í stað fyrir fólk á aldrinum 35–66 ára. Þau hækkuðu hins vegar fyrir tvo hópa, þ.e. 18–24 ára og 25–34 ára. Þetta eru jafnframt þeir hópar þar sem lágtekjuhlutföllin eru hæst. Lágtekjuhlutfallið hækkaði meira fyrir aldursbilið 25–34 ára. Ætla má að skekkjan vegna vanmats á tekjum námsfólks á námslánum sé meiri á aldursbilinu 18–24 ára og lágtekjuhlutfall þess hóps því vanmetið. Aftur á móti er staða fólks á aldrinum 25–34 ára áhyggjuefni þar sem þetta er aldursbilið þar sem fólk er líklegast til

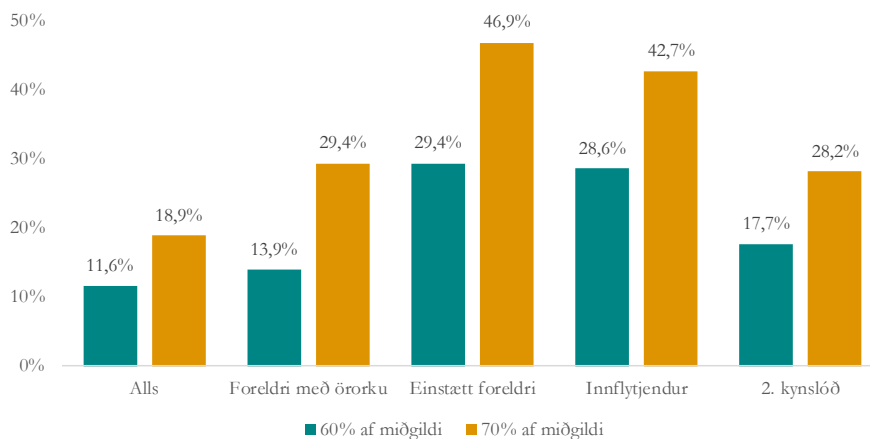
að vera með börn en fátækt í æsku getur haft neikvæð áhrif eins og fjallað verður um hér að neðan.

Mynd 10: Lágtekjuhlotföll mismunandi aldurshópa barna 2020.



Mynd 10 sýnir lágtekjuhlotföll mismunandi aldurshópa barna. Hlutfallið lækkaði á meðal allra aldurshópa á milli áráanna 2000 og 2020. Hærra hlutfall barna í yngsta aldurshópnum er undir lágtekjumörkum en í þeim eldri. Þetta skýrist m.a. af herra hlutfalli foreldra sem eru námsfólk en einnig af aldri foreldra. Yngri börn eiga oftast yngri foreldra sem eru enn að koma sér fyrir á vinnumarkaði og koma sér þaki yfir höfuðið. Að því marki sem fátækt á fyrstu árum ævinnar hefur meiri langtímaafleiðingar en fátækt síðar í æsku kann að vera ástæða til að bæta lífsskjör fjölskyldna með ung börn umfram aðrar fjölskyldur.

Mynd 11: Lágtekjuhlotföll mismunandi hópa barna árið 2000, miðað við tvö lágtekjumörk.



Að lokum skoðuðum við lágtekjuhlotföll í mismunandi hópum barna sem má ætla að séu í viðkvæmari stöðu en önnur börn (Mynd 11). Lágtekjuhlotföllin voru hærri í öllum þessum hópum en á meðal barna almennt. Hlotföllin voru áberandi hæst á meðal barna einstæðra foreldra og barna sem voru

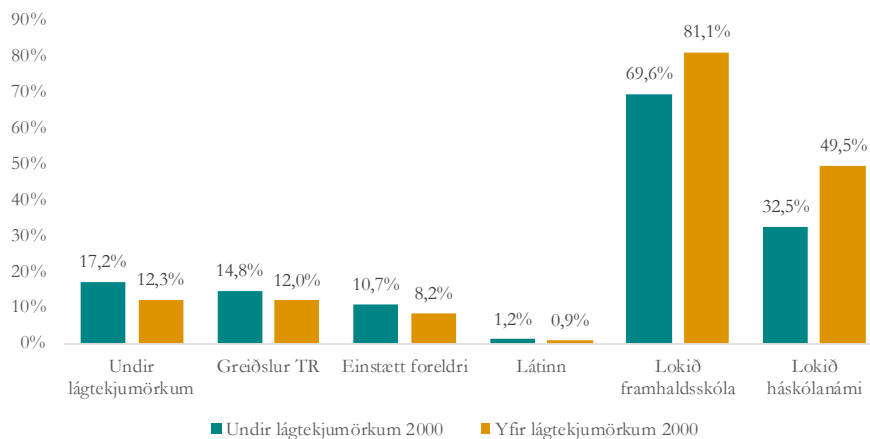
innflytjendur. Börn sem teljast til annarrar kynslóðar innflytjenda bjuggu einnig við auknar líkur á fátækt.

Það er athyglivert að lágtekjuhutföll barna sem deila heimili með foreldri með örorku voru aðeins lítillega hærrí en barna almennt. Ef við hækkuðum hins vegar lágtekjumörkin í 70% af miðgildi ráðstöfunartekna hækkar lágtekjuhutfall hópsins umtalsvert. Raunar hækkar lágtekjuhutfall allra hópa en meira fyrir börn sem deila heimili með foreldri með örorku. Þannig var lágtekjuhutfallið 1,6 sinnum hærra fyrir börn almennt ef miðað er við hærri lágtekjumörk en lægri og það á einnig við um börn einstæðra foreldra, börn sem eru innflytjendur eða börn af annarri kynslóð innflytjenda. Lágtekjuhutfallið var hins vegar 2,1 sinnum hærra ef miðað er við hærri fremur en lægri lágtekjumörk fyrir börn sem deila heimili með foreldri sem fær skattskyldar greiðslur frá Tryggingastofnun. Það skýrist af því að örorkulífeyrir nægir oft til að lyfta fjölskyldum öryrkja upp fyrir lágtekjumörk en ekki langt upp fyrir þau og langvarandi dvöl rétt fyrir ofan mörkin er ekki síður áskrift að fátækt en að vera undir mörkunum í skemmri tíma.

2.6 Langtímaáhrif fátæktar í æsku

Það er vel þekkt að fátækt í æsku getur haft langvarandi áhrif á lífið á fullorðinsárum. Skráargögn Hagstofu Íslands gefa færi á að greina nokkrar slíkar útkomur. Hér greinum við hópinn sem var á aldrinum 14–16 ára árið 2000 og hvernig honum vegnaði árið 2020, þegar hann var á aldrinum 34–36 ára. Á þeim aldri er flest fólk komið með fjölskyldu og búið að koma sér fyrir á vinnu- og húsnæðismarkaði. Þær útkomur sem við skoðum eru líkurnar á að vera undir lágtekjumörkum, að vera með skattskyldar greiðslur frá Tryggingastofnun ríkisins (vísbending um örorku), að hafa lokið tilteknu námsstigi, að vera einstætt foreldri og að hafa látist fyrir árið 2020. Hér er vikið frá leiðréttingunni vegna flutninga til og frá Íslandi og allir einstaklingar sem voru skráðir á Íslandi bæði árin 2000 og 2020 skoðaðir, auk þeirra sem voru látnir árið 2020.

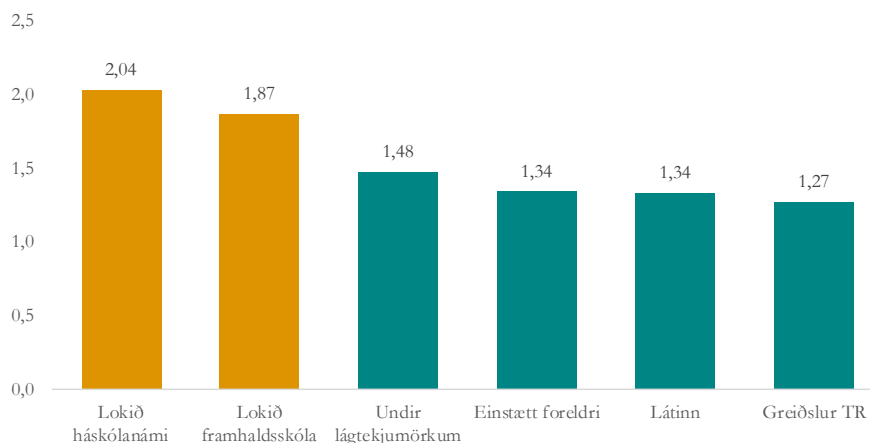
Mynd 12: Hlutfall einstaklinga fæddra 1984–1986 yfir og undir lágtekjumörkum árið 2000 eftir útkomum árið 2020.



Mynd 12 sýnir hlutföll einstaklinga sem voru undir eða yfir lágtekjumörkum árið 2000, þegar þeir voru á aldrinum 14–16 ára, sem voru í tiltekinni stöðu árið 2020, þegar þeir voru 34–36 ára. Fjórar af útkomunum verða að teljast neikvæðar (undir lágtekjumörkum, skattskyldar greiðslur TR, einstætt foreldri og látinn) en tvær jákvæðar (að hafa lokið framhaldsskóla og að hafa lokið háskólanámi á einhverju stigi).

Myndin sýnir að herra hlutfall þeirra sem voru undir lágtekjumörkum árið 2000 voru með neikvæða útkomu árið 2020 í samanburði við þá sem voru yfir lágtekjumörkum árið 2000. Hlutföllin eru þó lág og munurinn hóflegur. Hlutföllin eru hins vegar lægri þegar kemur að jákvæðum útkomum. Þannig höfðu aðeins tæp 70% þeirra sem voru undir lágtekjumörkum árið 2000 lokið framhaldsskóla árið 2020 samanborið við um 81% þeirra sem höfðu verið yfir lágtekjumörkunum. Munurinn er 11,5 prósentustig og verður enn meiri þegar horft er til háskólastigsins, eða 17 prósentustig.

Mynd 13: Gagnlíkindahlutföll á útkomum árið 2020, samanburður 14–16 ára einstaklinga árið 2000 undir og yfir lágtekjumörkum.



Það getur verið erfitt að átta sig á því hvar munurinn er mestur þegar um svo misháar prósentur er að ræða sem raun ber vitni. Mynd 13 sýnir gagnlíkindahlutföll (e. odds ratios) sem eru síður næm fyrir raunprósentum. Súlurnar fyrir jákvæðar útkomur eru appelsínugular og sýna auknar líkur þeirra sem voru yfir lágtekjumörkum árið 2000 en bláu súlurnar eru neikvæðar útkomur og sýna auknar líkur þeirra sem voru undir lágtekjumörkum árið 2000. Þar má sjá að munurinn er mestur þegar kemur að jákvæðu útkomunum, þ.e. námi. Mestur er hann hvað varðar líkindin á því að hafa lokið háskólanámi en næst á eftir eru líkindin á því að hafa lokið framhaldsskólanámi. Munurinn er hins vegar minnstur á því að vera með skattskyldar greiðslur frá Tryggingastofnun árið 2020.

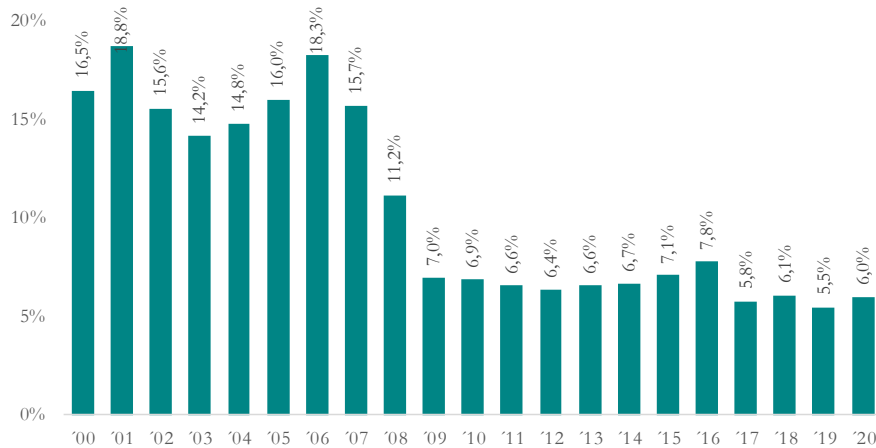
Tvíundargreining á sambandi þess að vera undir lágtekjumörkum árið 2000 og að vera það einnig árið 2020 leiddi í ljós að aðrar aðstæður árið 2000, svo sem að eiga foreldri með örorku, vera með erlendan bakgrunn, eiga foreldri í námi og aldur foreldra, höfðu lítil sem engin áhrif á sambandið þó að flestir þessara

Þátta hefðu sjálfstæð áhrif á líkurnar á því að vera undir mörkum árið 2020. Það eina sem hafði markverð áhrif á sambandið var að alast upp hjá einstæðu foreldri sem skýrði um 11% af sambandinu á milli þess að vera undir lágtekjumörkum á þessum tveimur tímapunktum.

2.7 Eldri borgarar

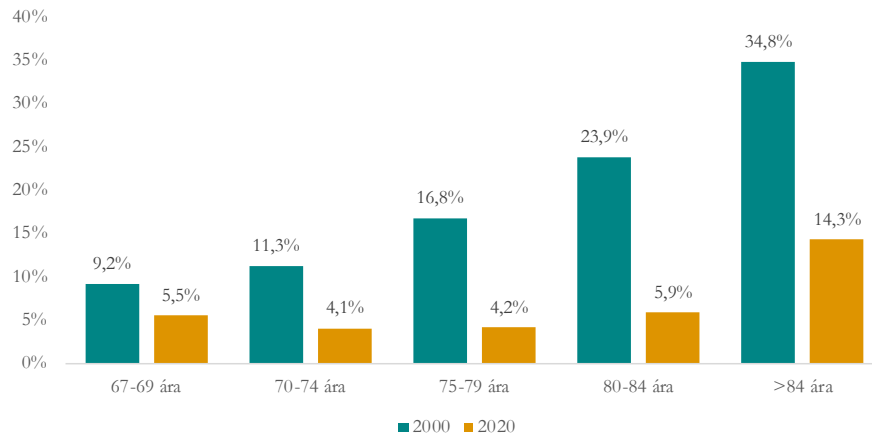
Eldri borgarar eru oft nefndir í sömu andrá og öryrkjar þegar kemur að slæmum lífskjörum. Aðstæður hópanna eru þó um margt ólíkar að öðru leyti en því að báðir hópar fá umtalsverðan hluta af tekjum sínum í formi lífeyris. Mynd 14 sýnir hlutfall fólks 67 ára og eldra sem var undir lágtekjumörkum hvert ár 2000–2020. Á árunum fyrir hrun var hlutfall fólks á eftirlaunaaldri sem var undir lágtekjumörkum nokkuð hátt og mældist hæst árin 2001 (18,8%) og 2006 (18,3%). Í kjölfar hrunsins lækkaði þó hlutfall fólks á eftirlaunaaldri undir lágtekjumörkum sem er fyrst og fremst til marks um að staða hópsins hafi versnað minna en annarra aldurshópa. Staða hópsins hefur þó haldist fremur góð síðan og árið 2020 voru aðeins 6% einstaklinga á eftirlaunaaldri undir lágtekjumörkum.

Mynd 14: Lágtekjuhlutföll fólks 67 ára og eldra 2000–2020.



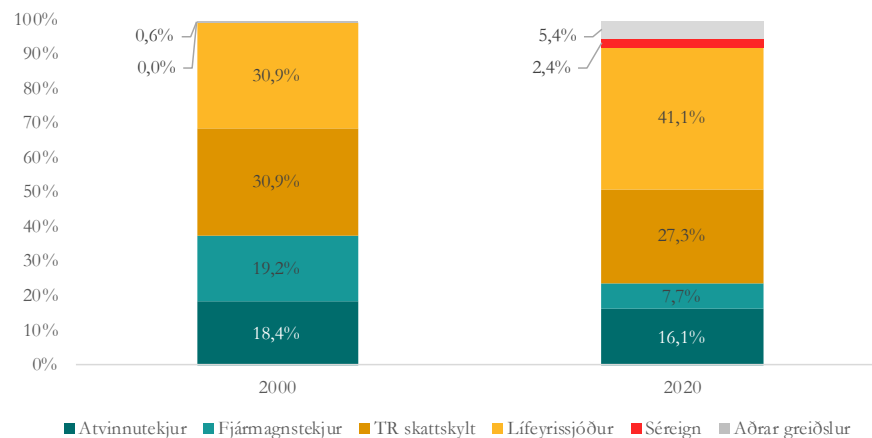
Aðstæður mismunandi aldurshópa fólks á eftirlaunaaldri geta verið mismunandi, t.d. hvað varðar lífeyrisréttindi og þær tekjur sem fólk hefur haft í lífinu. Mynd 15 sýnir lágtekjuhlutföll mismunandi aldurshópa fólks á eftirlaunaaldri fyrir árin 2000 og 2020. Myndin sýnir að lágtekjuhlutföllin hafa lækkað fyrir öll aldursbil og það helgast að nokkru leyti af kynslóðaskiptum.

Mynd 15: Lágtekjuhluftöll mismunandi aldursbila 67 ára og eldri árin 2000 og 2020.



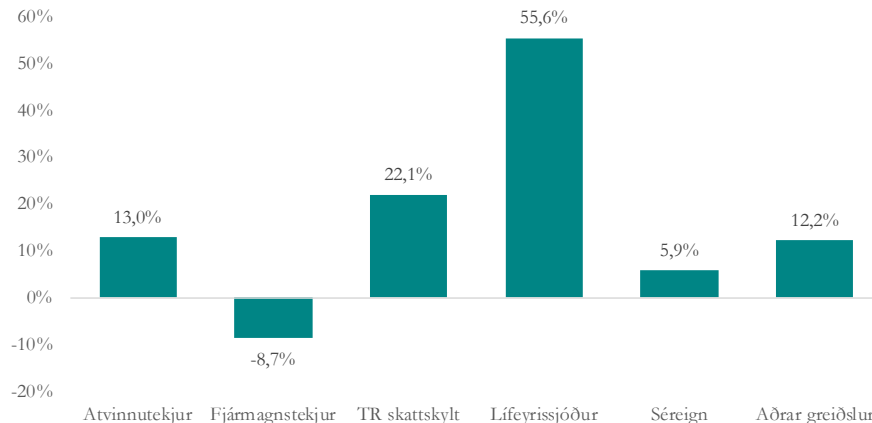
Árið 2000 var skýrt samband á milli aldurs og lágtekjuhluftfalls. Fólk á aldrinum 67–69 ára var með lægsta lágtekjuhluftfallið og hópurinn sem var 85 ára eða eldri með það hæsta, um 3,8 sinnum hærra en hópurinn sem var 67–69 ára. Árið 2020 var þetta samband aldurs og lágtekjuhluftfalla svo gott sem horfið, öll aldursbil voru á svipuðu röli nema það elsta þar sem lágtekjuhluftfallið var umtalsvert hærra.

Mynd 16: Samsetning tekna einstaklinga 67 ára og eldri árin 2000 og 2020.



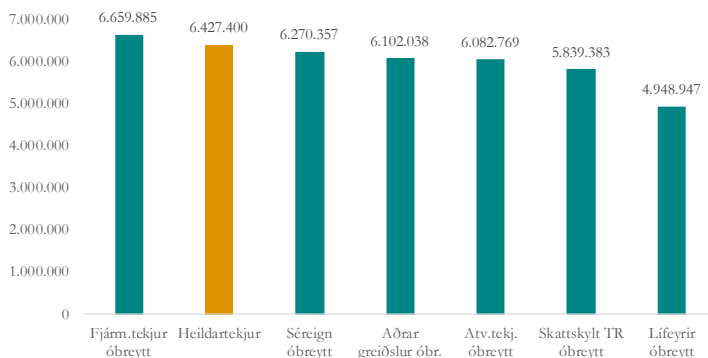
Eitt af því sem hefur breyst á tímabilinu sem um ræðir er að lífeyrissjóðirnir hafa styrkst og réttindi í þeim aukist. Til að skoða áhrif þess sýnir Mynd 16 samanburð á samsetningu heildartekna hópsins á eftirlaunaaldri árin 2000 og 2020. Það sem myndin sýnir er að vægi þriggja tekjuliða hefur aukist. Mest jókst vægi lífeyrissjóðsgreiðslna, um rúm 11 prósentustig, en vægi annarra greiðslna jókst einnig um nær 5 prósentustig. Árið 2000 var ekki um séreignargreiðslur að ræða en árið 2020 námu þær 2,4% af tekjum hópsins. Vægi almannatrygginga, atvinnutekna og fjármagnstekna lækkaði hins vegar og þar af dró mest úr vægi fjármagnstekna.

Mynd 17: Áhrif breytinga tekjuliða á raunvirði á breytingu raunvirðis heildartekna einstaklinga 67 ára og eldri á milli 2000 og 2020.



Breytt vægi segir okkur þó ekki að slíkar tekjur hafi lækkað heldur er einnig mögulegt að þær hafi einfaldlega hækkað minna en aðrir tekjuliðir. Til að komast að því settum við vægi tekjuliða ársins 2000 á verðlag ársins 2020 (Mynd 17). Alls jókst kaupmáttur heildartekna fólks á eftirlaunaaldri um 70,7% á milli árána 2000 og 2020. Stærsti áhrifaþátturinn þar var greiðslur frá lífeyrissjóðum sem stuðluðu að 55,6% af þeirri hækkingu. Næst á eftir komu skattskyldar greiðslur frá Tryggingastofnun ríkisins. Það er athyglivert hve lítið framlag séreignarinnar er en þó verður að hafa í huga að hér er verið að skoða hópinn í heild sinni og vægi slíkra greiðslna er hærra hjá þeim sem nutu þeirra. Aðeins einn tekjuliður vann gegn hækkingu heildartekna fólks á eftirlaunaaldri, þ.e. fjármagnstekjur sem beinlínis lækkuðu að raunvirði.

Mynd 18: Áætlaðar heildartekjur einstaklinga 67 ára og eldri ef tekjuliðir hefðu ekki breyst að raunvirði.

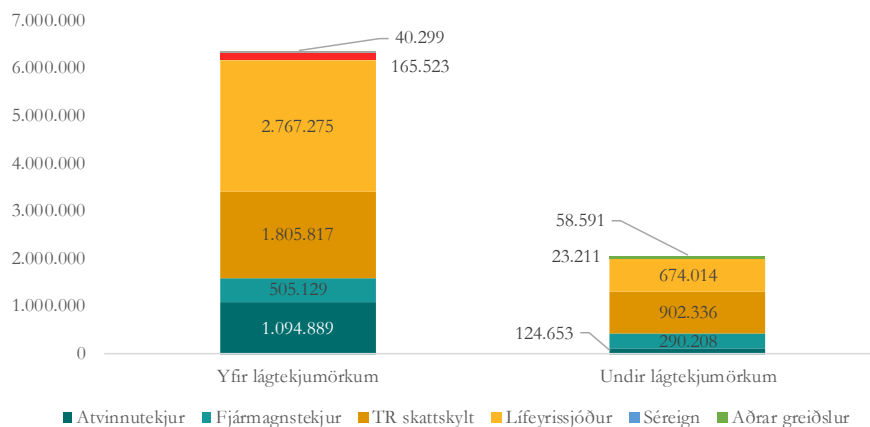


Þegar tekjuþróunin hefur verið sundurgreind eftir tekjuliðum er hægt að áætla hverjar heildartekjur hópsins hefðu verið ef þróun tiltekinna tekjuliða hefði aðeins haldið í við verðlagsþróun á tímabilinu (Mynd 18). Þannig hefðu heildartekjurnar verið 3,6% hærri árið 2020 ef fjármagnstekjur hefðu haldið í við verðlagsþróun. Aðrir tekjuliðir hækkuðu hins vegar umfram verðlagsþróun. Þannig hefðu heildartekjur hópsins verið tæplega 2,5% lægri ef séreignin hefði ekki komið til, rúmum 5% lægri ef atvinnutekjur og aðrar greiðslur hefðu ekki hækkað umfram verðlagsþróun, rúmum 9% lægri ef skattskyldar greiðslur TR

hefðu ekki hækkað umfram verðlagsþróun og 23% lægri ef greiðslur frá lífeyrissjóðum hefðu ekki hækkað umfram verðlagsþróun. Þetta segir okkur að þróun réttinda í lífeyrissjóðum hefur leikið umtalsvert hlutverk í að bæta lífskjör eldri borgara og forða vaxandi hluta þeirra úr fátækt.

Fólk sem er undir lágtekjumörkum á eftirlaunaaldrinum er upp til hópa fólk sem varði stórum hluta fullorðinsáranna undir lágtekjumörkum og hefur því minni réttindi í lífeyrissjóðum. Mynd 19 er samanburður á samsetningu tekna fólks 67 ára og eldra eftir því hvort það er undir eða yfir lágtekjumörkum.

Mynd 19: Samanburður á samsetningu tekna fólks á eftirlaunaaldri árið 2020 yfir eða undir lágtekjumörkum.



Heildartekjur hópsins undir lágtekjumörkum eru 67,5% lægri að meðaltali en heildartekjur hópsins sem er yfir lágtekjumörkum. Mestur munur á tekjuliðum er á atvinnutekjum (88,6% lægri), séreign (86% lægri) og greiðslum frá lífeyrissjóðum (75,6% lægri). Jafnvel skattskyldar tekjur frá Tryggingastofnun eru 50% lægri hjá hópnum undir lágtekjumörkum. Aðeins einn tekjuliður er hærri hjá hópnum undir lágtekjumörkum, þ.e. aðrar greiðslur sem skýrist að mestu af fjárhagsaðstoð sveitarfélaganna.

2.8 Einstæðir foreldrar og skilnaðarbörn

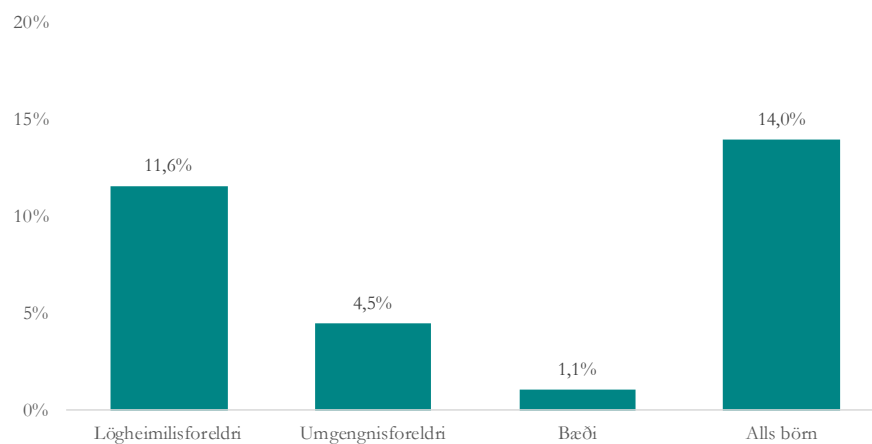
Það er þekkt að fjölskyldur einstæðra foreldra búa við auknar líkur á fátækt í samanburði við fjölskyldur með tvær fyrirvinnur, einfaldlega vegna þess að það er erfitt að komast af án tveggja fyrirvinnna í íslensku þjóðfélagi. Mynd 20 sýnir lágtekjuhutfall einstaklinga sem deila lögheimili með einstæðu foreldri (foreldri og börn) á hverju ári 2000–2020. Hlutfallið hefur lækkað yfir tímabilið sem er hér til skoðunar, úr 26,5% árið 2000 í 17% árið 2020. Eitt af því sem skiptir máli fyrir stefnumótun varðandi einstæða foreldra er hve lengi þeir eru einstæðir en það hefur áhrif á afkomu þeirra og barna þeirra og áhrif lágtekjutímabilsins á líf þeirra.

Mynd 20: Lágtekjuhluftfall á meðal þeirra sem búa á lögheimili einstæðs foreldris.



Tölur um barnafátækt einblína á lögheimili barna. Skilnaðarbörn eiga hins vegar foreldra með mismunandi lögheimili. Fyrir vikið má ætla að barnafátækt sé vanmetin ef lögheimilisforeldrið býr ekki við fátækt en umgengnisforeldrið gerir það. Fátækt umgengnisforeldris getur einnig haft áhrif á möguleika þess til að vera virkur þátttakandi í lífi barnsins og haft áhrif á gæði sambands foreldris og barns.

Mynd 21: Lágtekjuhluftöll barna að teknu tilliti til stöðu beggja heimila skilnaðarbarna.



Til að átta okkur á umfangi vanmatsins greindum við hlutfall barna árið 2020 sem áttu umgengnisforeldri undir lágtekjumörkum, hlutfall barna sem voru undir lágtekjumörkum á tveimur heimilum og á grundvelli þess hlutfall barna sem eru undir lágtekjumörkum á lögheimili, hjá umgengnisforeldri eða hvort tveggja (Mynd 21).

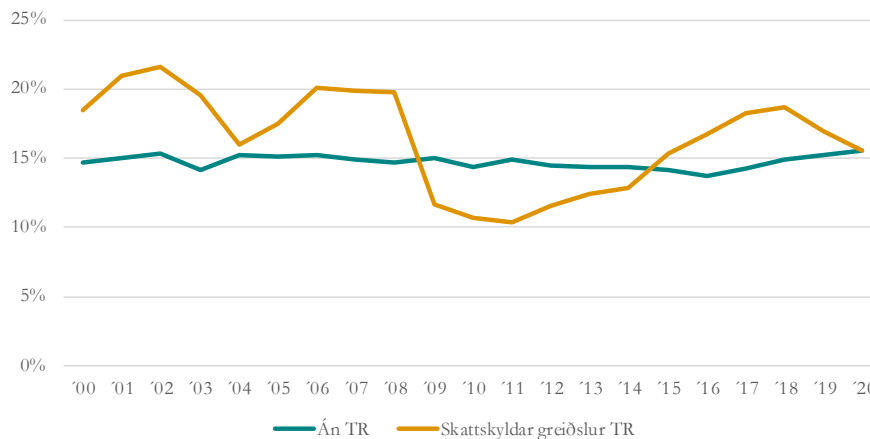
Eins og fram hefur komið voru 11,6% barna undir lágtekjumörkum á lögheimilum sínum. Alls áttu 4,5% barna umgengnisforeldri undir lágtekjumörkum. Það þýðir ekki að lágtekjuhluftöll séu hærri á meðal þeirra foreldra skilnaðarbarna þar sem börnin eiga lögheimili, fyrsta súlan inniheldur öll börn sem upplifa fátækt á lögheimili sínu og þar með líka þau börn sem eru

ekki skilnaðarbörn. Markmiðið hér er að átta sig á hlutfalli barna sem kemst í snertingu við fátækt á að minnsta kosti einu heimili. Aðeins 1,1% barna er í þeirri stöðu að vera skilnaðarbörn og eiga báða foreldra undir lágtekjumörkum. Þessi hópur er að líkindum sá verst setti. Aftur á móti er lágtekjuhlutfall barna 14% ef tekið er tillit til bæði fjárhags á lögheimili og fjárhags umgengnisforeldris. Mikilvægt er að greina betur áhrif skilnaða á lífskjör barna og foreldra þeirra í framtíðinni til að finna leiðir til að verja skilnaðarbörn fyrir fátækt á heimilum beggja foreldra.

2.9 Öryrkjar

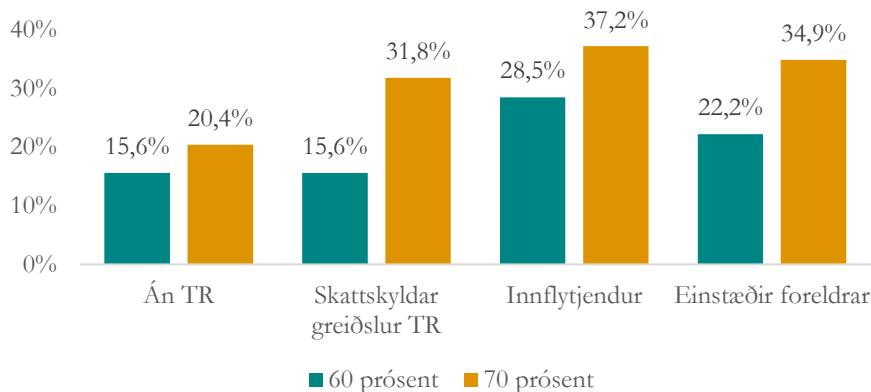
Í kaflanum um fátækt barna sáum við að skattskyldar greiðslur Tryggingastofnunar lyfta fjölskyldum þeirra sem þær fá upp fyrir lágtekjumörk en umtalsverður hluti hópsins er fastur rétt fyrir ofan mörkin. Hér skoðum við hópinn sérstaklega sem fær slíkar greiðslur. Mynd 22 sýnir lágtekjuhlutföll 18–66 ára einstaklinga sem fengu skattskyldar greiðslur frá Tryggingastofnun fyrir hvert ár 2000–2020 borin saman við lágtekjuhlutföll þeirra sem fengu ekki slíkar greiðslur. Fram að hrúni var lágtekjuhlutfall fyrri hópsins nokkru hærra en þess síðarnefnda. Í kjölfar hrunsins snerist það svo við og er til marks um að hrúnið hafi þrengt minna að þessum hópi en samanburðarhópnum. Á milli 2011 og 2018 hækkaði lágtekjuhlutfall þeirra sem fengu greiðslur frá TR og frá og með 2015 var hlutfallið aftur orðið hærra en hjá samanburðarhópnum. Eftir 2018 lækkaði hlutfallið hins vegar og árið 2020 voru lágtekjuhlutföll beggja hópa 15,6%.

Mynd 22: Hlutfall 18–66 ára einstaklinga sem eru með skattskyldar greiðslur frá TR undir lágtekjumörkum samanborið við þá sem ekki hafa slíkar greiðslur.



En minnug áhrifanna af því að hækka lágtekjumörkin fyrir börn örorkulífeyrisþega gerðum við það sama fyrir árið 2020 og bárum saman áhrifin fyrir þau sem fá skattskyldar greiðslur frá Tryggingastofnun og innflytjendur og einstæða foreldra sem eru með há lágtekjuhlutföll (Mynd 22).

Mynd 23: Lágtekjuhlutföll 2020 eftir mismunandi lágtekjumörkum fyrir nokkra hópa.

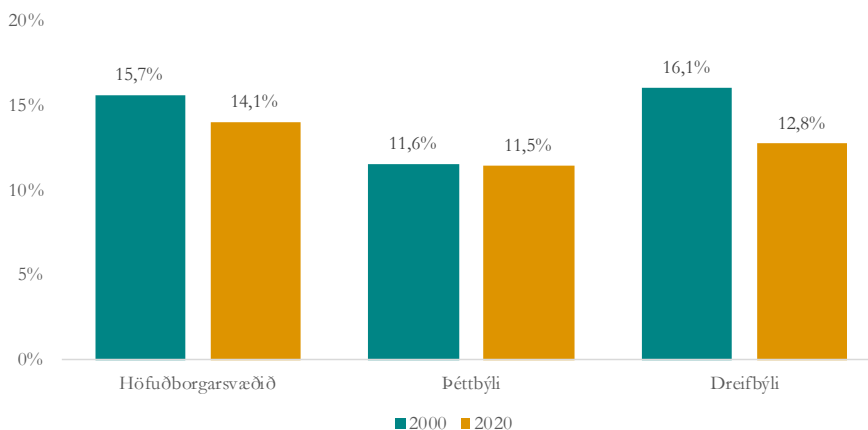


Lágtekjuhlutfallið hækkar óhjákvæmilega hjá öllum hópum en mismikið þó. Þannig hækkar lágtekjuhlutfallið 1,3 sinnum hjá þeim sem ekki fengu greiðslur frá Tryggingastofnun við það að hækka lágtekjumörkin. Það á einnig við um lágtekjuhlutfall innflytjenda. Lágtekjuhlutfall einstæðra foreldra er hins vegar nær 1,6 sinnum hærra með hærri lágtekjumörkum en þegar mörkin miða við 60% af miðgildi ráðstöfunartekna. Lágtekjuhlutfallið á meðal þeirra sem fengu skattskyldar greiðslur Tryggingastofnunar rúmlega tvöfaldaðist við hækkun markanna. Þetta dregur fram mikilvægi þess að greina fátækt ekki aðeins út frá tekjum í þversniðinu heldur er nauðsynlegt að nýta langsniðsgögn til að greina þá hópa sem eru líklegastir til að búa við langvarandi fátækt, hvort sem þeir eru undir eða yfir lágtekjumörkum á tilteknum tímapunkti.

2.10 Búseta

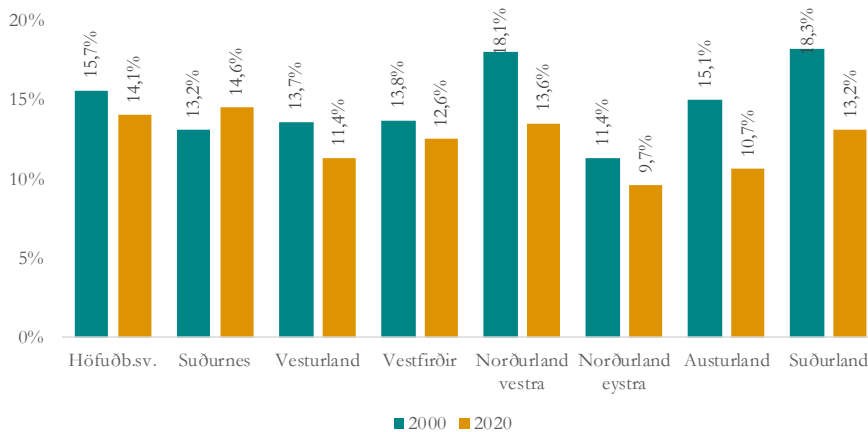
Fátækt dreifist ekki endilega jafnt á milli svæða heldur má ætla að munur á menntunartígi og atvinnulífi ólíkra svæða spili saman við að móta fátækt á hverju svæði. Mynd 24 sýnir lágtekjuhlutfall eftir þéttleika byggðar á búsetusvæði fólks árin 2000 og 2020.

Mynd 24: Lágtekjuhlutföll 2000 og 2020 eftir þéttleika byggðar.



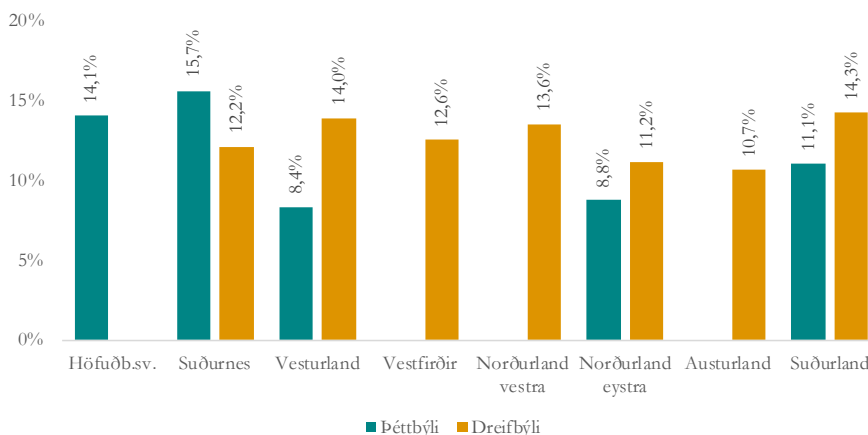
Árið 2000 var lágtekjuhluftfallið hæst í dreifbýli og smærri bæjum en lægst í þéttbýli utan höfuðborgarsvæðisins. Lágtekjuhluftfallið á höfuðborgarsvæðinu var þó litlu lægra en hlutfallið í dreifbýli. Lágtekjuhluftfallið var svo gott sem óbreytt í þéttbýli utan höfuðborgarsvæðisins árið 2020 og var eftir sem áður lægra en á höfuðborgarsvæðinu og í dreifbýli og smærri bæjum. Lágtekjuhluftfallið hafði hins vegar lækkað bæði á höfuðborgarsvæðinu og í dreifbýli og smærri bæjum en þó mun meira í dreifbýlinu með þeim afleiðingum að lágtekjuhluftfallið var hæst á höfuðborgarsvæðinu.

Mynd 25: Lágtekjuhluftföll 2000 og 2020 eftir landsvæði.



Mynd 25 sýnir lágtekjuhluftföllin eftir landsvæðum árin 2000 og 2020. Árið 2000 var lágtekjuhluftfallið hæst á Norðurlandi vestra og á Suðurlandi. Næst á eftir komu svo höfuðborgarsvæðið og Austurland. Hlutfallið var hins vegar lægst á Norðurlandi eystra. Á milli 2000 og 2020 urðu mestar breytingar á lágtekjuhluftföllum Suðurlands (-5,1 prósentustig), Norðurlands vestra (-4,5 prósentustig) og Austurlands (-4,4 prósentustig). Það var aðeins á Suðurnesjum sem lágtekjuhluftfallið hækkaði (+1,4 prósentustig). Árið 2020 var minni munur á milli landsvæða. Hæstu lágtekjuhluftföllin voru eftir sem áður á Norðurlandi vestra og Suðurlandi og lægst á Norðurlandi eystra.

Mynd 26: Lágtekjuhluftföll 2020 eftir landsvæði og þéttleika byggðar.

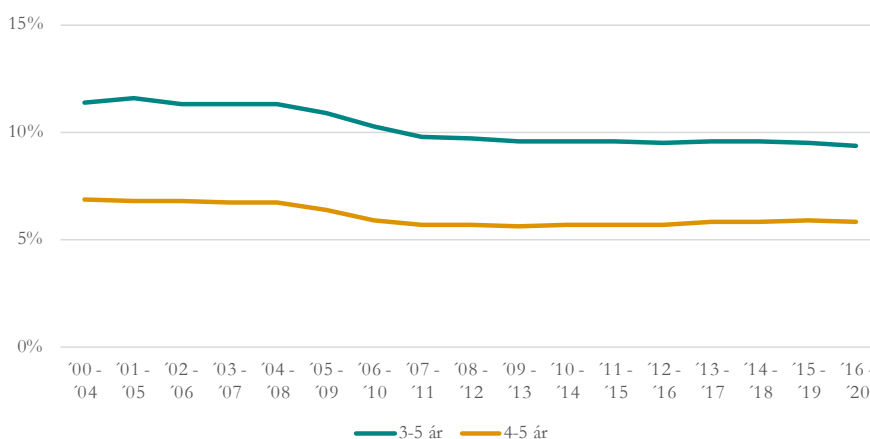


Að lokum settum við þessar svæðisskilgreiningar saman til að skoða samspil svæðis og þéttleika byggðar (Mynd 26). Raunar eru fjögur svæði sem innihalda bæði þéttbýli og dreifbýli (ásamt smærri bæjum), þ.e. Suðurnes, Vesturland, Norðurland eystra og Suðurland. Eitt þessara svæða sker sig úr fyrir það að lágtekjuhluftallið er hærra í þéttbýli en í smærri bæjum og dreifbýli, þ.e. Reykjanes, en þéttbýli á Reykjanesi var jafnframt það svæði þar sem lágtekjuhluftallið var hæst. Á Norðurlandi eystra, Suðurlandi og Vesturlandi var lágtekjuhluftallið hins vegar lægra í þéttbýli og munurinn mestur á Vesturlandi. Almenn tænda þessar tölur til þess að fátækt sé tíðari á höfuðborgarsvæðinu og Reykjanesskaganum og í dreifbýli og smærri bæjum. Ætla má þó að það hafi nokkuð mismunandi afleiðingar að vera undir lágtekjumörkum á höfuðborgarsvæðinu og utan þess vegna mismunandi húsnæðiskostnaðar. Hátt lágtekjuhluftall á Suðurnesjum kann að skýrast af því að lágtekjufólk flýi höfuðborgarsvæðið og fari þangað, sem er ekki of langt frá Reykjavík, í leit að húsnæði á viðráðanlegu verði.

2.11 Viðvarandi fátækt

Það er ekki endilega vandamál að vera undir lágtekjumörkum í skemmri tíma. Ýmsir lenda í því að vera tímabundið undir lágtekjumörkum vegna tímabundins atvinnumissis eða heilsumissis en ná sér á strik aftur og eftir nokkur ár sjást fá ummerki um lágtekjutímabilið. Aðrir búa við viðvarandi lágar tekjur sem þýðir að þeir ganga á sparnað, eignir og lánstraust. Fyrir vikið er mikilvægt að átta sig á því hve margir búa við fátækt í lengri tíma.

Mynd 27: Hlutfall undir lágtekjumörkum 3–5 eða 4–5 ár á fimm ára tímabilum 2000–2020.

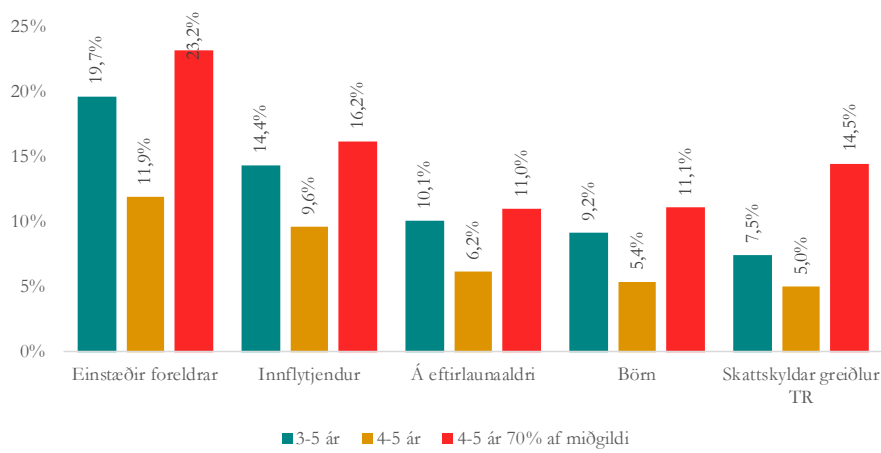


Mynd 27 sýnir hlutfall fólks sem var undir lágtekjumörkum í 3–5 ár eða 4–5 ár á fimm ára tímabilum árin 2000–2020. Hlutfallið lækkaði lítillega yfir tímabilið. Þannig voru 11,4% undir lágtekjumörkum í að minnsta kosti þrjú ár og 6,9% í að minnsta kosti fjögur ár á tímabilinu 2000–2004 en á tímabilinu 2016–2020 voru 9,4% undir lágtekjumörkum í að minnsta kosti þrjú ár og 5,8% í að minnsta kosti fjögur ár. Í öllum tilfellum er miðað við stöðu fólks í upphafi tímabilsins nema hvað varðar börn þar sem er miðað við aldur undir lok tímabilsins til að tryggja

að viðkomandi einstaklingar væru börn öll fimm árin. Hér er notast við alla sem voru í gögnunum öll fimm árin sem um ræðir og leiðrétt fyrir þeim sem bættust í gögnin upphafsár hvers tímabils eða hurfu úr gögnunum árið eftir að tímabilinu lauk.

Fjölskyldur einstæðra foreldra eru sá hópur sem var líklegastur til að vera undir lágtekjumörkum, hvort sem er miðað við þrjú ár eða lengur eða fjögur ár eða lengur. Næst á eftir komu innflytjendur. Lægsta hlutfallið var á meðal þeirra sem fengu skattskyldar greiðslur Tryggingastofnunar.

Mynd 28: Hlutfall mismunandi hópa undir lágtekjumörkum 3–5 eða 4–5 ár á tímabilinu 2016–2020.



Myndin sýnir einnig hlutfallið sem er með jafngildar ráðstöfunartekjur undir 70% af miðgildi ráðstöfunartekna á tímabilinu. Það hafði mest áhrif á hlutfallið á meðal þeirra sem fengu skattskyldar greiðslur Tryggingastofnunar en hlutfall þeirra undir lágtekjumörkum í fjögur til fimm ár nær þrefaldaðist. Hækkun lágtekjumarka hafði einnig umtalsverð áhrif á hlutföll einstæðra foreldra og börn þar sem hlutfallið rúmlega tvöfaldaðist. Þetta eru hópar þar sem umtalsverður fjöldi er langvarandi rétt fyrir ofan hin hefðbundnu lágtekjumörk (60% af miðgildi ráðstöfunartekna) sem er ekki síður áskrift á fátækt en að vera undir þeim mörkum til skemmri tíma.

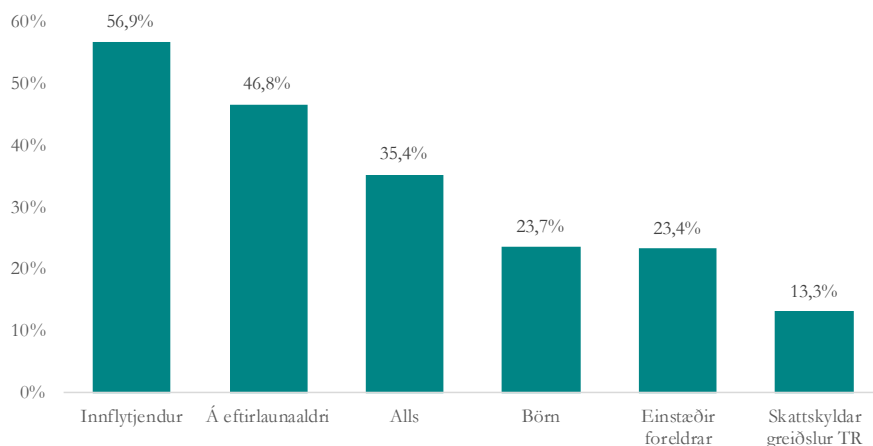
2.12 Dýpt fátæktar

Fátækt getur verið misdjúp. Þannig er ljóst að einstaklingur sem er rétt undir lágtekjumörkum býr ekki við eins djúpa fátækt og einstaklingur sem er með jafnvel enn lægri tekjur. Til að meta þróun dýptar fátæktar almennt í samfélögum er notast við svokallað lágtekjubil. Lágtekjubilíð er fundið með því að finna muninn á lágtekjumörkum og miðgildi ráðstöfunartekna undir lágtekjumörkum og munurinn svo reiknaður sem hlutfall af lágtekjumörkunum þannig að hærra gildi endurspeglar dýpri fátækt.

Mynd 29: Lágtekjubilíð á hverju ári 2000–2020.

Mynd 29 sýnir lágtekjubilíð fyrir hvert ár á tímabilinu 2000–2020. Heildarmyndin er að lágtekjubilíð lækkaði á milli 2000 og 2016. Fyrri árið var munurinn á miðgildi ráðstöfunartekna fólks undir lágtekjumörkum og lágtekjumörkunum rúm 49% af lágtekjumörkunum en árið 2016 var munurinn kominn niður í 31,2% af lágtekjumörkum. Eftir það jókst lágtekjubilíð lítillega og árið 2020 var það 35,4% af lágtekjumörkum.

Mynd 30 sýnir lágtekjubílin fyrir mismunandi þjóðfélagshópa árið 2020. Fátæktin var dýpst á meðal innflytjenda en einnig mjög djúp hjá fólki á eftirlaunaaldri. Fátæktin var hins vegar grynnt á meðal þeirra sem fengu skattskyldar tekjur frá Tryggingastofnun ríkisins.

Mynd 30: Lágtekjubilíð fyrir mismunandi hópa árið 2020.

2.13 Áhrif félagslegra tilfærslna

Hér að framan hefur verið farið yfir ýmsar stærðir er varða afstæða fátækt sem er mæld út frá fjárhag. Hér beinum við hins vegar athyglinni að félagslegum tilfærslum. Þær tilfærslur sem við greinum eru húsnæðisstuðningur og barnabætur því að það eru þær tilfærslur sem eru greiddar óháð atvinnustöðu

eða starfsgetu og eru ætlaðar til að létta undir með fjölskyldum vegna kostnaðar af barneignum og húsnæði.

Tafla 3: Fjöldi sem var undir lágtekjumörkum 2020 með og án húsnæðis- og barnabóta.

	Undir lágtekju- mörkum	Án húsnæðis- eða barnabóta	Lyft	Hlutfall sem sleppur
Alls	47.795	55.992	8.197	15%
Einstæðir foreldrar	9.624	14.489	4.865	34%
Börn	9.367	14.068	4.701	33%
Önnur kynslóð	1.053	1.487	434	29%
Skattskyldar greiðslur TR	5.567	6.831	1.264	19%
25-34 ára	13.326	14.595	1.269	9%
Innflytjendur	13.659	14.792	1.133	8%
Eldriborgarar	2.682	2.710	28	1%

Tafla 3 sýnir fjölda þeirra sem voru undir lágtekjumörkum árið 2020 og hver fjöldinn hefði verið ef húsnæðisstuðnings og barnabóta hefði ekki notið við. Taflan sýnir einnig fjölda þeirra sem hefðu verið undir lágtekjumörkum án þessara tekjuliða en var lyft upp fyrir tilstilli þeirra. Að lokum er stærð þess hóps reiknuð sem hlutfall af hópnum sem hefði verið undir lágtekjumörkum ef engar slíkar greiðslur hefðu verið.

Þannig sjáum við t.d. að alls voru tæplega 48 þúsund einstaklingar undir lágtekjumörkum árið 2020 en hefðu verið tæplega 56 þúsund ef umræddar tilfærslur hefðu ekki verið til staðar. Það þýðir að tilfærslurnar lyftu rúmlega 8 þúsund einstaklingum upp fyrir lágtekjumörk eða 14,6% hópsins sem hefði verið undir lágtekjumörkum ef tilfærslunanna hefði ekki notið við.

Við sjáum að þessar tilfærslur hafa mismikil áhrif á ólíka hópa. Þannig hafa tilfærslurnar mest áhrif á einstæða foreldra og börnin þeirra en einnig á börn almennt og á einstaklinga sem tilheyra annarri kynslóð innflytjenda (sem voru að stærstum hluta á barnsaldri). Almennt má segja að umræddar tilfærslur lyfti yfir lágtekjumörkin einu af hverjum þremur börnum sem hefðu verið undir þeim.

Þessar tilfærslur hafa óveruleg áhrif á fólk á eftirlaunaaldri sem helgast af því að afar lítill hluti þess hóps á óuppkomin börn og stór hluti hópsins býr í skuldlausu eða skuldlitlu eigin húsnæði. Aftur á móti er einnig ljóst að tilfærslurnar hafa óveruleg áhrif á innflytjendur og einstaklinga á aldrinum 25–34 ára. Báðir hópar búa við há lágtekjuhutföll. Þetta segir okkur að tilfærslukerfin ná einna best til barnafjölskyldna og eru þannig tæki sem geta nýst til að bæta hag þeirra. Fyrir fólk á eftirlaunaaldri er hins vegar vænlegra að bæta hag lágtekjuhópsins í gegnum almannatryggingakerfið. Hvorug þessara leiða nýtist hins vegar innflytjendum og fólki á aldrinum 25–34 ára en frekari

rannsóknna er þörf á því hvers vegna fjárhagur þeirra er svo bágur sem raun ber vitni.

Að lokum metum við kostnaðinn af að lyfta fólki undir lágtekjumörkum upp í mörkin. Tafla 4 sýnir áætlaðan kostnað af því að lyfta mismunandi fjölskyldum undir lágtekjumörkum árið 2020 upp í lágtekjumörk þess árs. Til að meta kostnaðinn er miðað við fjölskyldur fremur en einstaklinga. Lágtekjumörk ársins eru margfölduð með áðurnefndum jafngildiskvarða til að meta hve miklar raunverulegar ráðstöfunartekjur hverrar fjölskyldu þurfa að vera til að ná lágtekjumörkunum. Svo er tekinn mismunur á ráðstöfunartekjum fjölskyldunnar og uppreiknuðum lágtekjumörkum. Fyrir fjölskyldur undir lágtekjumörkum er munurinn neikvæður og endurspeglar það sem upp á vantar en jákvæður fyrir fjölskyldur yfir lágtekjumörkum og endurspeglar það sem fjölskyldan hefur umfram lágtekjumörkin. Meðaltal þess sem vantar upp á að fjölskyldur undir lágtekjumörkum nái mörkunum er margfaldað með fjölda fjölskyldna undir þeim til að fá heildarkostnaðinn við að lyfta þeim í lágtekjumörkin.

Tafla 4: Áætlaður kostnaður við að lyfta fjölskyldum undir lágtekjumörkum upp að mörkunum árið 2020.

	Meðaltal	Fjöldi	Heildarupphæð
Allir	2.129.269	33.848	72.071.497.112 kr
Barnafjölskyldur	2.704.832	6.084	16.456.197.888 kr
Börn einstæðra foreldra	1.781.795	3.747	6.676.385.865 kr
Fjölskyldur öryrkja	791.660	5.453	4.316.921.980 kr
Barnafjölskyldur öryrkja	1.072.136	1.097	1.176.133.192 kr
Fjölskyldur innflytjenda	2.285.558	12.155	27.780.957.490 kr
Innflytjendafjölskyldur með börn	2.296.511	1.732	3.977.557.052 kr
Fjölskyldur eldri borgara	2.109.247	2.486	5.243.588.042 kr

Alls voru tæplega 34 þúsund fjölskyldur undir lágtekjumörkum árið 2020. Þær vantaði að meðaltali rúmlega 2,1 m.kr. í ráðstöfunartekjur á ársgrundvelli til að ná lágtekjumörkunum. Að lyfta þeim öllum upp í lágtekjumörkin hefði kostað um 72 ma.kr. Til að setja þetta í samhengi, þá voru heildarútgjöld ríkissjóðs það árið um það bil 1.111,5 ma.kr. Fjárhæðin til að lyfta öllum fjölskyldum undir lágtekjumörkum hefði þannig numið um 6,5% af heildarútgjöldum ríkisins. Þetta árið varði ríkið 25 ma.kr. í tilfærslur vegna almannatrygginga og velferðarmála. Þessi ráðstöfun hefði því leitt til nær fjórföldunar útgjalda í þessum málaflokki. Hafa ber í huga að hér er líklega um eitthvert ofmat að ræða vegna þeirrar skekkju sem hlýst af háskólanemum og skorti á upplýsingum um námslán.

Ef markmiðið hefði verið hóflegra, þ.e. að lyfta öllum börnum undir lágtekjumörkum upp í mörkin, hefði það kostað 16,5 ma.kr. Rétt er að benda á að slík aðgerð lyftir líka fullorðnum fjölskyldumeðlimum barna upp fyrir lágtekjumörkin enda engin leið að lyfta bara börnum. Þetta væri metnaðarfull aðgerð en barnafátækt verður ekki leyst með smávægilegum breytingum á barnabótakerfinu eða öðrum tilfærslukerfum.

Með forgangsröðun þeirra hópa barna sem eru verst settir er hægt að draga umtalsvert úr barnafátækt. Samanlagður kostnaður af því að lyfta börnum einstæðra foreldra, örorkulífeyrisþega og innflytjenda er t.d. 11,9 ma.kr. en hefði raunar verið lægri vegna skörunar hópanna.

3. Samfélagslegur kostnaður vegna fátæktar

Fátækt er ekki eingöngu íþyngjandi fyrir þá einstaklinga sem búa við bág kjör heldur getur henni einnig fylgt kostnaður sem leggst á samfélagið allt. Fátækt hefur til að mynda bein áhrif á útgjöld hins opinbera vegna tilfærslna og aukinnar þarfar á félags- og velferðarþjónustu en getur þar að auki leitt til aukinna útgjalda vegna óbeinna áhrifa. Slík áhrif geta til að mynda orðið vegna fylgni fátæktar við heilsufar og afbrotatíðni. Ef fátækt leiðir til lakari heilsu og hærri afbrotatíðni hefur það í för með sér aukin útgjöld til heilbrigðismála og til dómstóla, löggæslu og fangelsismála.

Fyrir utan bein og óbein áhrif á útgjöld hins opinbera getur fátækt leitt til samfélagslegs kostnaðar vegna neikvæðra áhrifa á framleiðni og hagvöxt. Börn sem alast upp við fátækt eru líklegri til að lenda sjálf í fátækt þegar þau verða fullorðin og því hefur fátækt í dag ekki eingöngu áhrif á núverandi kostnað í samfélaginu heldur teygja áhrifin sig einnig inn í framtíðina. Því má líta á aðgerðir sem draga úr fátækt sem samfélagslega fjárfestingu þar sem slíkar aðgerðir geta aukið tekjur og dregið úr kostnaði fyrir samfélagið bæði til skemmri og lengri tíma litið. Til þess að ákvarða hvaða aðgerðir eru skilvirkastar til að draga úr fátækt og skaðlegum áhrifum hennar er þó mikilvægt að hafa hugmynd um hversu stór vandinn er og hversu mikið ólíkir þættir vega í heildarkostnaði samfélagsins.

Tafla 5 sýnir yfirlit yfir helstu rannsóknir sem hafa leitast við að meta samfélagslegan kostnað vegna fátæktar. Eins og sjá má er metinn kostnaður mjög misjafn á milli rannsókna. Fjölmargar ástæður liggja að baki þessum ólíku tölum. Fyrst og fremst er aðferðafræðin ekki sambærileg á milli rannsókna. Í stórum dráttum leitast skýrslur 1–4 við að meta heildarkostnað samfélags vegna fátæktar, skýrslur 5 og 6 einblína á áhrif fátæktar á útgjöld hins opinbera og skýrslur 7–11 rannsaka samfélagslegan kostnað vegna barnafátæktar. Auk ólíkrar aðferðafræði skoða skýrslurnar ólík samfélög og tímabil.

Við vinnu þessarar skýrslu var helst horft til skýrslna 1–3. Það er fyrst og fremst gert vegna þess að aðferðafræðin í þessum skýrslum er í samræmi við beiðni þessarar skýrslu og tekur inn þætti eins og aukinn heilbrigðiskostnað, kostnað vegna aukinnar afbrotatíðni, tekju- og framleiðnitap vegna fátæktar og áhrif fátæktar á börn.

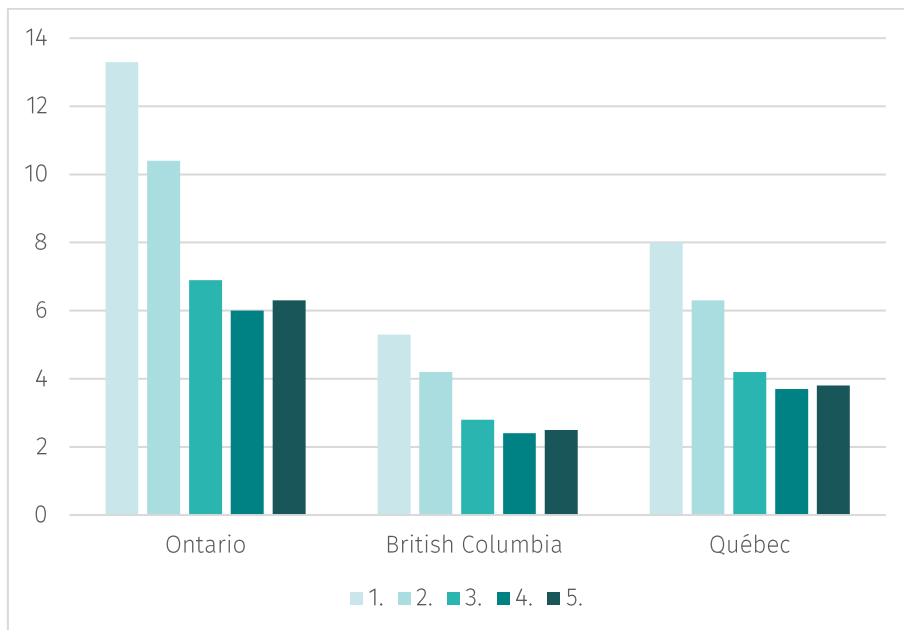
Tafla 5: Yfirlit um rannsóknir sem hafa leitast við að meta samfélagslegan kostnað vegna fátæktar.

	Land	Samfélagslegur kostnaður (% af VLF)	Athugasemd	Heimild	Útgáfuár skýrslu
1	Ontario, Kanada	5,5 - 6,6%	Heildarkostnaður samfélags	Laurie	2008
2	British Columbia, Kanada	4,1 - 4,7%	Heildarkostnaður samfélags	Ivanova	2011
3	Québec, Kanada	5,8 - 6,3%	Heildarkostnaður samfélags	Barayandema og Fréchet	2012
4	EU	0,8 - 1,2%	Einblína á samfélagslegan kostnað vegna fátæktar fólks á vinnualdri	Ozdemir og Ward	2014
5	Bretland	3,6%	Bein og óbein áhrif á útgjöld hins opinbera	Bramley o.fl.	2016
6	Írland	1,1 - 2,6% af vergum þjóðartekjum	Bein og óbein áhrif á útgjöld hins opinbera	Collins	2022
7	Bandaríkin	1,4 - 2,8%	Einblína á tekjutap vegna barnafátæktar	Sherman og Edelman, Children's Defence Fund	1994, 1996
8	Bandaríkin	3,8%	Samfélagslegur kostnaður vegna barnafátæktar	Holzer o.fl.	2007 og 2008
9	Bretland	1,0 - 1,8%	Samfélagslegur kostnaður vegna barnafátæktar	Blanden o.fl.	2008 og 2010
10	Bretland	2%	Bein og óbein áhrif barnafátæktar á útgjöld hins opinbera	Hirsch	2008
11	Bretland	0,8 - 1,4%	Bein og óbein áhrif barnafátæktar á útgjöld hins opinbera	Bramley og Watkins	2016
12	Nýja Sjáland	4,5%	Samfélagslegur kostnaður vegna barnafátæktar	Pearce	2011
13	Bandaríkin	5,4%	Samfélagslegur kostnaður vegna barnafátæktar	McLaughlin og Rank	2018

3.1 Fátækt og heilsa

Sterk tengsl eru á milli fátæktar og þess að búa við slæma líkamlega og andlega heilsu. Fjöldi rannsókna sýnir að líkur á að einstaklingar séu heilsuhraustir og lífi heilsusamlegu lífi aukast eftir því sem tekjur eru hærri (sjá t.d. Evans o.fl., 2012). Því má búast við að fátækt auki útgjöld til heilbrigðismála. Í skýrslu Laurie (2008) er farin sú leið að meta hversu mikil útgjöld myndu sparast ef lægsti tekjufimmtungurinn í Ontario, Kanada, væri með sambærilegar tekjur og næstlægsti tekjufimmtungur fylkisins. Niðurstöðurnar gefa til kynna að með því að hækka tekjur lægsta tekjuhópsins væri hægt að lækka útgjöld til heilbrigðismála um 7,2% og því spara sem nemur 0,5% af vergri framleiðslu fylkisins. Útreikningar Ivanova (2011) fyrir British Columbia og útreikningar Barayandema og Fréchet (2012) fyrir Québec byggja á sömu aðferðafræði og Laurie (2008) en báðar skýrslur meta umframheilbrigðiskostnað vegna fátæktar 0,6% af vergri framleiðslu fylkisins. Skýrsla Collins (2022) metur umframheilbrigðiskostnað þeirra sem eru undir fátæktarmörkum 0,9% af vergum þjóðartekjum. Þó að gögn vanti til að gera sambærilega greiningu á Íslandi reynum við hér fyrir neðan að mæta þessar niðurstöður við íslenskan veruleika.

Mynd 31: Heilbrigðisútgjöld eftir tekjufimmtingum (\$CAD).

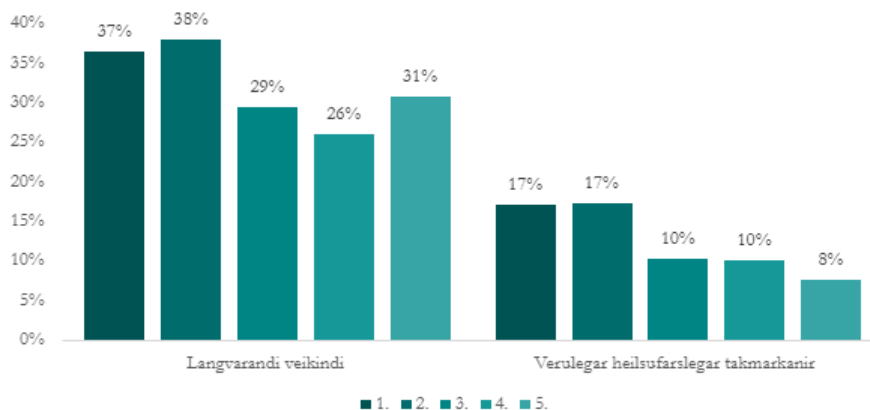


Hér á landi erum við ekki með tölur um útgjöld til heilbrigðismála eftir tekjuhópum. Eurostat heldur þó utan um tölfræði sem sýnir hvernig fólk metur heilsu sína í ólíkum tekjuhópum. Mynd 32 sýnir hlutdeild þeirra sem segjast vera við slæma heilsu eftir tekjuhópum fyrir nokkur lönd Evrópu. Líkt og sjá má lækkar hlutfall þeirra sem telja sig vera við slæma heilsu eftir því sem tekjurnar hækka. Á Íslandi (líkt og til að mynda í Bretlandi og Svíþjóð) er þó lítill munur á lægsta og næstlægsta tekjuhópnum en hlutfallið lækkar svo töluvert fyrir miðjutekjuhópin. Þetta er ólíkt til að mynda tölfræðinni frá Írlandi þar sem mikill munur er á hlutfalli þeirra sem segjast búa við slæma heilsu í lægsta og næstlægsta hópnum. Mynd 33 sýnir niðurstöður úr Lífskjararannsókn Hagstofu Íslands 2018 þar sem fólk er spurt hvort það stríði við langvarandi veikindi eða heilsufarsleg vandamál og hvort heilsufar hamli eða takmarki einstakling á einhvern hátt. Þessar niðurstöður gefa svipaða mynd þar sem lítill munur er á tveimur lægstu tekjuhópnum en hlutfall þeirra sem búa við langvarandi veikindi og hlutfall þeirra sem búa við verulegar heilsufarslegar takmarkanir lækkar svo töluvert meðal þeirra sem eru í miðtekjuhópnum. Þetta er vísbending um að hér á landi sé ekki nægilegt að koma tekjuhópum rétt yfir fátæktarmörk til þess að hafa veruleg áhrif á heilsu og útgjöld til heilbrigðismála, en þó þyrfti betri gögn til þess að reikna slíkt nákvæmlega út.

Mynd 32: Hlutdeild þeirra sem segjast vera við slæma heilsu eftir tekjufimmtingum (Eurostat, tölur frá 2018).



Mynd 33: Fólk með langvarandi veikindi og/eða heilsufarslegar takmarkanir eftir tekjufimmtingum (Lífskjararannsókn 2018).



3.2 Útgjöld til heilbrigðismála á Íslandi

Heilbrigðisútgjöld vega þungt í útgjöldum hins opinbera. Árið 2021 voru útgjöld til heilbrigðismála 291,4 ma.kr. eða tæplega 25% af heildarútgjöldum ríkissjóðs. Ef lítið er til skýrslanna frá Kanada má ætla að hægt væri að lækka útgjöld til heilbrigðismála um 6,5–7,2% ef tekjur lægsta tekjuhópsins yrðu hækkaðar. Miðað við útgjöld og verðlag árið 2021 væru það um 18,9–21 ma.kr. árlega. Þó nokkrar ástæður eru fyrir því að þetta sé ofmat á raunverulegum sparnaði.

Í fyrsta lagi er fátækt minni á Íslandi en í Kanada. Samkvæmt tölum og skilgreiningum OECD (frá 2017) var hlutfall þeirra sem búa við fátækt á Íslandi 4,9% samanborið við 12% í Kanada. Í öðru lagi benda myndir 32 og 33 til þess að ekki sé nægjanlegt að lyfta lægsta tekjuhópnum upp til þess að draga verulega úr útgjöldum til heilbrigðismála. Mynd 31 sýnir að útgjöld til heilbrigðismála eru lægri í næstlægsta hópnum en í lægsta tekjuhópnum þó að það sé hlutfallslega enn meiri breyting að fara úr næstlægsta hópnum yfir í miðjuhópinn.

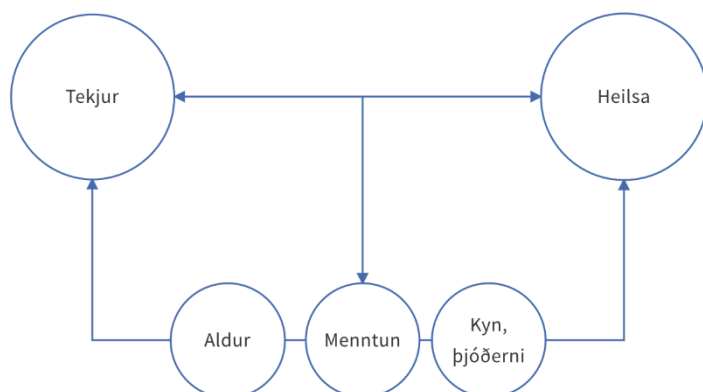
Í þriðja lagi taka skýrslurnar frá Kanada ekki tillit til þess að þrátt fyrir augljós tengsl á milli tekna og heilsu er orsakasambandið flókið. Lágar tekjur geta haft slæm áhrif á heilsu, til að mynda vegna þess að fólk hefur síður tók á að fjárfesta peningum og tíma í heilsu. Orsakasambandið er þó einnig í hina áttina, þeir sem hafa verri heilsu hafa minni getu og úthald til þess að afla sér tekna. Þar að auki geta fjölmargir aðrir þættir haft áhrif á bæði tekjur og heilsu, svo sem aldur, kyn og þjóðerni. Menntastig hefur augljóslega áhrif á tekjur en getur líka haft áhrif á hegðun sem getur leitt til verri eða betri heilsu. Enn fremur hafa heilsa og tekjur (foreldra) áhrif á getu okkar til þess að mennta okkur.

Þegar við berum saman ólíka tekjuhópa er mikilvægt að taka tillit til þess að tekjuhóparnir eru ekki sambærilegir hvað varðar meðalaldur, hlutfall kvenna og menntastig. Helstu rannsóknir sem hafa reynt að einangra orsakasambengið á milli tekna og heilsu nota gögn frá Bandaríkjunum og Bretlandi. Niðurstöður þeirra gefa til kynna að áhrif tekna á heilsu séu lítil sem engin (sjá t.d. Meer o.fl., 2003; Snyder og Evans, 2006; Adda o.fl., 2009; Beomsoo og Ruhm, 2012 og Apouey og Clark, 2015). Nýleg rannsókn frá Wales (Allen o.fl., 2022) sýnir að 15,3% þeirra sem segjast geta sparað 10 pund á mánuði segjast vera við slæma (enska: fair/poor) heilsu en meðal þeirra sem segjast ekki ráða við að spara 10 pund á mánuði er hlutfallið 26,8%. Blinder-Oaxaca þáttun sýnir að tekjur og félagsleg aðstoð útskýra um 21,6% af þessum mun á heilsu.

Fylgni tekna og heilsu virðist fyrst og fremst útskýrast af áhrifum heilsu á tekjur og undirliggjandi þáttum sem hafa áhrif á bæði heilsu og tekjur. Ef hægt er að yfirfæra þessar niðurstöður á Ísland myndu tilfærslur sem kæmu neðsta tekjuhópnum upp í hærra tekjuprep ekki hafa mikil áhrif á útgjöld til heilbrigðismála. Árangursríkara væri að einblína á aðgerðir sem grípa fyrir inn í og tryggja menntun og fjárfestingu í heilsu.

Í töflunni hér fyrir neðan er reynt að yfirfæra þessar niðurstöður á Ísland. Í dálki (1) er gert ráð fyrir að samband fátæktar og útgjalda til heilbrigðismála sé sambærilegt því sem hefur verið metið í Kanada. Í dálki (2) er tekið tillit til þess að hlutfall fátæktar er hærra í Kanada en á Íslandi. Samband tekna og heilsu er ólínulegt og því skiptir mestu máli hversu margir eru undir fátæktarmörkum. Dálkur (3) tekur tillit til þess að einungis hluti af fylgni milli tekna og heilsu er beint orsakasamband tekna og heilsu. Ef verið er að meta ávinning þess að auka tilfærslur til þeirra sem eru undir fátæktarmörkum, einkum til skemmri tíma, gefur dálkur (3) mat á væntum ábata. Sé hins vegar verið að horfa á aðgerðir sem hafa áhrif á tekjur fólks í gegnum fjárfestingu í menntun og heilsu gætu dálkar (1)–(2) gefið betri mynd af væntum ávinningi.

Mynd 34: Tilgáta um tengsl tekna og heilsu.



Tafla 6: Áhrif fátæktar á útgjöld til heilbrigðismála (ISK ma.kr. miðað við verðlag 2021).

(1)	(2)	(3)	Neðri mörk	Efri mörk
8,6 - 21 ma.kr.	5,8 - 14 ma.kr.	0 - 4,5 ma.kr.	0 ma.kr.	21 ma.kr.

3.3 Fátækt og afbrot

Samfélagslegur kostnaður vegna afbrota er umtalsverður. Árið 2021 voru útgjöld hins opinbera til löggæslu, réttargæslu og öryggismála ríflega 54 ma.kr. sem samsvarar um 1,64% af VLF (www.hagstofa.is). Skýrsla Collins (2022) metur áhrif fátæktar á útgjöld hins opinbera á Írlandi. Í töflu 7 yfirfærum við forsendur þeirra um að hve miklu leyti mætti rekja mismunandi þætti í útgjöldum löggæslu, réttargæslu og öryggismála til fátæktar. Þessir útreikningar sýna að kostnaður hins opinbera vegna afbrota sem skýrist af fátækt er um 16 ma.kr.

Tafla 7: Útgjöld hins opinbera til löggæslu, réttargæslu og öryggismála 2021 (ISK m.kr. miðað við verðlag 2021).

	Útgjöld hins opinbera 2021	Hlutfall v. fátæktar	Kostnaður vegna fátæktar
Löggæsla	31.536,70	33,6%	10.696,3
Brunavarnir	3.482,60	2,1%	73,1
Dómstólar	7.649,80	38,4%	2.937,5
Fangelsismál	2.417,70	38,4%	918,7
Rannsóknir og þróun í löggæslu, réttargæslu og öryggismálum	92,90	16,8%	15,6
Löggæsla, réttargæsla og öryggismál, ótalin annars staðar	8.439,70	16,8%	1.417,8
Löggæsla, réttargæsla og öryggismál alls	53.619,4		16.059,0

Útgjöld hins opinbera eru þó einungis hluti þess samfélagslega kostnaðar sem afbrot hafa í för með sér. Annar samfélagslegur kostnaður er til að mynda vegna eignatjóns og áhrifa á fórnarlömb afbrota. Í skýrslu Ivanova (2011) eru um 21,1% af samfélagslegum kostnaði metin vera vegna áhrifa á útgjöld hins opinbera en 78,9% vegna annarra áhrifa á samfélagið (sjá útreikninga hjá Zhang, 2011).

Nýleg skýrsla félagsmálaráðuneytisins um málefni fanga (Félagsmálaráðuneytið, 2021) metur samfélagslegan kostnað vegna afbrota einstaklinga sem hafa fengið óskilorðsbundinn fangelsisdóm. Útreikningarnir einblína þannig á alvarlegri brot en taka bæði inn áhrif á útgjöld hins opinbera og annan samfélagslegan kostnað, svo sem eignatjón og líkamlegan og andlegan skaða fórnarlamba. Þar er heildarkostnaður samfélagsins vegna afbrota sem lögregla hefur afskipti af metinn á bilinu 38–44 ma.kr. á ári (á verðlagi 2020) sem samsvarar 1,3–1,5% af VLF.

Þrátt fyrir að fylgni sé á milli fátæktar og afbrota er sambandið flókið og orsakasamhengið óljóst. Auðgunarbrot og ofbeldisbrot er algengari meðal þeirra sem búa við fátækt en viðskiptabrot eru nær eingöngu framin af þeim sem eru tekjuhærrí. Árið 2017 voru um 80% kærðra einstaklinga karlmenn og meðalaldur ákærðra var 33 ár (Ríkislögreglustjóri, 2018). Ekki er til opinber tölfræði um bakgrunn fanga sem myndi gera okkur kleift að greina til að mynda menntun og tekjur þeirra sem eru ákærðir. Í tölfræði Hagstofu Danmerkur sést að árið 2021 voru 76% dæmdra einstaklinga karlmenn. 39,2% dæmdra karla eru með grunnskólamenntun eða óupplýst menntastig en sama hlutfall er 27,7% meðal allra danskra karlmanna á aldrinum 15–69 ára. Dæmdir karlmenn eru einnig helmingi ólíklegri til að hafa háskólamenntun en karlmenn almennt í Danmörku (Danmarks Statistik. Statistiskdokumentation for Dømte personer, 2021).

Rannsóknir sem hafa reynt að greina orsakasamhengi milli tekna og afbrota hafa þó ekki sýnt fram á að tekjur hafi bein áhrif á líkurnar á því að einstaklingur gerist sekur um afbrot (sjá t.d. Bourguignon, 2001 og McCollister o.fl., 2010). Hins vegar eru ýmsir áhættuþættir nátengdir fátækt, svo sem menntun og búseta, sem virðast hafa marktæk áhrif á afbrotahegðun. Ludwig o.fl. (2001) sýna til að mynda í bandarískri rannsókn að ef unglingar sem búa við fátækt fá tækifæri til að flytja með fjölskyldum í hverfi þar sem er minni fátækt dregur úr ofbeldisafbrotum meðal þeirra. Þar að auki hefur verið sýnt fram á að sterkt orsakasamhengi er á milli frammistöðu barna í skóla og líknanna á því að þau gerist sek um afbrot seinna meir (sjá t.d. Lochner og Moretti, 2004 og Machin o.fl., 2011).

Mynd 35: Tilgáta um tengsl fátæktar og afbrota.

Þar sem áhrif fátæktar á afbrot eru fyrst og fremst óbein í gegnum áhrif fátæktar á læsi og menntun notuðu Laurie (2008), Ivanova (2011) og Barayandema og Fréchet (2012) tölfræði um samband læsis og fátæktar í rannsóknum sínum til þess að meta hvaða áhrif það hefði á samfélagslegan kostnað vegna afbrota að draga úr fátækt. Ef sömu aðferð er beitt hér og gert er ráð fyrir að tengsl læsis og tekna séu áþekkt því sem er í Kanada er samfélagslegur kostnaður afbrota hér á landi vegna fátæktar 1,5–3 ma.kr.

Eins og kom fram að ofan eru bein áhrif tekna á afbrot óljós. Hins vegar sýna rannsóknir að tekjur hafa áhrif á afbrot í gegnum þætti eins og menntun og búsetu. Beinar tilfærslur munu því að öllum líkindum ekki hafa bein áhrif til skemmri tíma en geta hins vegar dregið úr afbrotum í framtíðinni með því að draga úr fátækt meðal barna og unglinga sem búa við fátækt. Þetta gefur auk þess vísbindingar um að aðrar aðgerðir sem stuðla að því að styðja betur við börn í skólakerfinu séu mikilvægar ef draga á úr afbrotum. Niðurstöður rannsókna sýna einnig að aukin samþjöppun í búsetu lægstu tekjuhópanna getur verið varhugaverð og aukið samfélagslegan kostnað vegna afbrota í framtíðinni.

Tafla 8: Samfélagslegur kostnaður vegna afbrota eftir tekjufimmtungum.

Tekjufimmtungur	Hlutfall afbrota	Samfélagslegur kostnaður afbrota
1.	30%	11,3 - 22,7
2.	26%	9,8 - 19,7
3.	20%	7,5 - 15
4.	14%	5,4 - 10,8
5.	11%	4,1 - 8,2
Alls	100%	38,0 - 76,4
Samfélagslegur kostnaður fátæktar vegna afbrota		1,5 - 3 ma.kr.

3.4 Áhrif fátæktar á tekjur og framleiðni

Helstu áhrif fátæktar eru að sjálfsögðu á einstaklingana sjálfa sem eru undir lágtekjumörkum. Lágar tekjur endurspeglar lága framleiðni sem hefur áhrif á VLF, auk þess að hafa bein áhrif á tekjur hins opinbera og þar af leiðandi á samneyslu í samfélaginu. Tafla 9 notar tekjuupplýsingar einstaklinga til þess að

draga það saman hver áhrif þess væru ef hægt væri að auka framleiðni og þar af leiðandi fækka einstaklingum í neðstu tekjutiundunum. Líkt og sjá má myndi slík aðgerð einnig auka tekjur hins opinbera umtalsvert eða um 11,1–30,2 ma.kr. á ári.

Tafla 9: Möguleg áhrif þess ef hægt væri að auka framleiðni og þar af leiðandi fækka einstaklingum í neðstu tekjutiundunum.

Tekjutiund	Meðal- atvinnutekjur fjölskyldu á ári	Meðaltílfærslur á ári	Meðal- tekjuskattar á ári	Skatttekjur á fjölskyldur að frádrögnum bótum og lífeyri
1.	5.325.348	2.205.456	934.248	-1.271.208
2.	8.982.000	2.043.972	2.154.504	110.532
3.	11.203.812	1.540.104	2.845.236	1.305.132
4.	12.968.604	1.341.600	3.448.968	2.107.368
5.	14.743.104	1.086.180	4.040.388	2.954.208
6.	16.671.240	761.784	4.659.804	3.898.020
7.	18.542.964	660.792	5.338.260	4.677.468
8.	20.961.924	543.180	6.199.572	5.656.392
9.	24.235.068	730.164	7.621.236	6.891.072
10.	35.804.064	1.188.732	13.466.232	12.277.500

Áætlaður tekjuauki ef fjölskyldur í þrepi 1 myndu flytjast í þrep 2. Gert er ráð fyrir 8.000 fjölskyldum í hverri tíund.

Breyting	29,2 ma.kr.	11,1 ma.kr.
----------	-------------	-------------

Áætlaður tekjuauki ef fjölskyldur í þrepi 1 og 2 myndu flytjast í þrep 3. Gert er ráð fyrir 8.000 fjölskyldum í hverri tíund.

Breyting	64,8 ma.kr.	30,2 ma.kr.
----------	-------------	-------------

3.5 Samfélagslegur kostnaður vegna fátæktar barna

Fátækt í æsku getur haft langvarandi áhrif á einstaklinga. Eins og var fjallað um í kafla 2 er hlutfall barna á Íslandi sem búa á heimilum undir fátæktarmörkum 11,6%, eða um 9400 börn. Miðað við þær tölur sem koma fram hér sem og í öðrum rannsóknum (t.d. Laurie, 2008) má gera ráð fyrir að 5–20% af þeim börnum sem búa við fátækt muni sjálf vera undir lágtekjumörkum sem fullorðnir einstaklingar, þ.e. á bilinu 470–1600 einstaklingar. Hér í töflunni fyrir neðan er tekið saman hvaða áhrif það myndi hafa á tekjur einstaklinga og skatttekjur framtíðarinnar ef hægt væri að koma í veg fyrir að heimili barna lentu undir lágtekjumörkum.

Tafla 10: Möguleg áhrif þess á tekjur einstaklinga og skatttekjur framtíðarinnar ef hægt væri að koma í veg fyrir að heimili barna lentu undir lágtekjumörkum.

Tekjutíund	Meðaltekjur einstaklings	Meðaltílfærslur á ári	Meðalskatttekjur á ári	Skatttekjur á einstakling að frádrögnum bóttum og lífeyri
1.	2.662.674	1.102.728	467.124	-635.604
2.	4.491.000	1.021.986	1.077.252	55.266
3.	5.601.906	770.052	1.422.618	652.566

Áætlaður tekjuauki ef 470 einstaklingar myndu flytjast úr neðstu tekjutíund í þá næst neðstu.

Breyting	0,86 ma.kr.	-0,04 ma.kr.	0,29 ma.kr.	0,32 ma.kr.
----------	-------------	--------------	-------------	-------------

Áætlaður tekjuauki ef 1600 einstaklingar úr neðstu og næstneðstu tekjutíundinni myndu flytjast í tekjutíund 3:

Breyting	3,2 ma.kr.	-0,47 ma.kr.	1,04 ma.kr.	1,51 ma.kr.
----------	------------	--------------	-------------	-------------

3.6 Heildarkostnaður samfélagsins vegna fátæktar

Tafla 11 dregur saman niðurstöður fyrri kafla og sýnir að heildarkostnaður samfélagsins vegna fátæktar á Íslandi sé líklega á bilinu 31,65–92 ma.kr. á ári eða um 1–2,8% af VLF. Kostnaðurinn er því umtalsverður en þó lægri en í kanadísku rannsóknunum sem fylgja svipaðri aðferðafræði.

Útreikningum eins og þessum ber að taka með fyrirvara. Að reikna samfélagslegan kostnað byggir á forsendum og þeim gögnum sem liggja fyrir. Greining eins og þessi gefur ekki nákvæmar upplýsingar um kostnað en gefur vísbendingu um stærðargráðu samfélagslegs kostnaðar og upplýsingar um vægi mismunandi þátta. Slíkar upplýsingar gegna mikilvægu hlutverki þegar hanna á aðgerðir sem draga úr fátækt. Líkt og kemur fram í þessari skýrslu munu til að mynda aðgerðir sem byggjast á beinum tilfærslum til þeirra sem eru undir lágtekjumörkum einungis draga úr samfélagslegum kostnaði að hluta. Aðrar aðgerðir sem efla til að mynda fjárfestingu í menntun, heilsu og félagslegri þjónustu eru ekki síður mikilvægar. Tölfræðigreiningin hér að framan dregur auk þess fram nokkra áhættuþætti í íslensku samfélagi sem ætti að veita athygli til þess að draga úr samfélagslegum kostnaði í framtíðinni.

Tafla 11: Áætlaður heildarkostnaður samfélagsins vegna fátæktar.

Kostnaður	Kostnaður sem leggst beint á einstaklinga sem búa við fátækt	Kostnaður hins opinbera vegna fátæktar	Kostnaður sem leggst á aðra í samfélaginu	Heildarkostnaður vegna fátæktar
Heilbrigðismál		0–21 ma.kr.		0–21 ma.kr.
Afbrot		0,32–0,63 ma.kr.	1,18–2,37 ma.kr.	1,5–3 ma.kr.
Tapaðar tekjur/ framleiðni	28,2–34,6 ma.kr.	11,1–30,2 ma.kr.		29,3–64,8 ma.kr.
Tapaðar tekjur/ framleiðni vegna fátæktar barna	0,53–1,69 ma.kr.	0,32–1,51 ma.kr.		0,85–3,2 ma.kr.
Alls	28,73–36,29 ma.kr.	11,74–53,34 ma.kr.	1,18–2,37 ma.kr.	31,65–92 ma.kr.
				1–2,8 % af VLF

4. Samantekt og umræða

Barátta gegn fátækt er alþjóðlegt verkefni og er eitt af markmiðum um sjálfbært samfélag. Spurningin um hvað er fátækt og hvaða samfélagsþegnar teljast fátækir er afstæð og henni þarf að svara í samhengi við það samfélag sem fólk býr í. Skilgreining á fátækt fjallar um skort, oftast fjárhagslegan en líka skort á lífsnauðsynjum eða öðrum auðlindum eins og vatni og mat. Jafnframt er fátækt tengd við ástand þar sem skortur er á tilteknum lífsgæðum eins og heilsu og aðgangi að heilbrigðisþjónustu, menntun, húsnæði og tengslaneti eða félagsauði.

Staða Íslands er með því besta sem þekkt þegar kemur að samanburði við önnur samfélög sem við gjarnan berum okkur saman við. Það breytir samt ekki þeirri staðreynd að fátækt er til staðar og tilefni er til að skerpa á greiningum til að styðja enn betur við viðkvæma hópa samfélagsins – í baráttunni gegn fátækt.

Svarið við spurningunni um afleiddan kostnað vegna fátæktar er ekki augljóst, en í þessari skýrslu er leitast við að varpa ljósi á umfang tekjulágra hópa í samfélaginu og þróun mála á síðustu 20 árum. Það er forsenda þess að hægt sé að reyna að nálgast forsendur til að fjalla um samfélagslegan kostnað vegna fátæktar.

Eldri gögn, athuganir og greiningar benda til þess að sértækar aðgerðir þurfi til að ná enn frekari árangri í baráttunni gegn fátækt. Það eru aðgerðir sem þurfa að öllum líkindum að vera breytilegar eftir hópum samfélagsins og líka að vera breytilegar eftir búsetu og landsvæði.

Á heildina litið dró úr fátækt á því tímabili sem er hér til skoðunar. Þannig var lágtekjuhluftallið lægra árið 2000 en árið 2020, en hafði þó hækkað lítillega frá árinu 2016. Þá fækkaði börnum sem bjuggu á heimilum undir lágtekjumörkum á tímabilinu, sér í lagi eftir 2017 þegar staða barna batnaði umfram fullorðinna.

Börn einstæðra foreldra, innflytjenda og öryrkja eru í aukinni áhættu á að búa við fátækt og því ástæða til að huga sérstaklega að þessum hópum.

Lágtekjuhluftöllum fólks á eftirlaunaaldri lækkuðu meira en annarra á milli 2000 og 2020 og þar virðast greiðslur frá lífeyrissjóðum gegna lykilhlutverki. Hjá fólki á aldrinum 35–66 ára stóðu lágtekjuhluftöllin í stað en hækkuðu fyrir fólk á aldrinum 18–34 ára en þó meira fyrir aldursbilið 25–34 ára. Almennt virðist staða annarra þjóðfélagshópa hafa batnað á þessum tveimur áratugum.

Lítillega dró úr varanleika fátæktar og fátækt er ekki eins djúp árið 2020 og hún var árið 2000 þó að hún hafði dýpkað lítillega eftir 2016. Ef við búum til „fátæktarprófila“ fyrir mismunandi hópa út frá umfangi, dýpt og varanleika fátæktar má draga þá saman á þennan hátt:

- Innflytjendur búa við tíða, djúpa og oft langvarandi fátækt.

- Fjölskyldur einstæðra foreldra búa við tíða, langvarandi en ekki endilega mjög djúpa fátækt.
- Fátækt barna er oft langvarandi en ekki sérlega tíð eða djúp.
- Fólk á eftirlaunaaldri er síst líklegt til að búa við fátækt en sá hluti hópsins sem býr við fátækt býr við djúpa fátækt.
- Lágtekjuhutföll þeirra sem fengu skattskyldar greiðslur frá Tryggingastofnun eru ekki áberandi há, fátæktin ekki djúp eða langvarandi. Aftur á móti eru þau sá hópur sem það hefur mest áhrif á að hækka lágtekjumörkin úr 60% í 70% af miðgildi ráðstöfunartekna. Vandí hópsins er þannig að umtalsverður hluti hans er fastur til lengri tíma rétt fyrir ofan lágtekjumörk.

Ein nýmæli í þessari skýrslu eru þau að lágtekjuhutfall barna er endurmetið út frá því hvort umgengnisforeldri skilnaðarbarna séu undir lágtekjumörkum og niðurstöðurnar benda til þess að 14% barna árið 2020 hafi upplifað fátækt í gegnum lögheimili sitt eða heimili umgengnisforeldris, sem er 2,4 prósentustigum hærra en ef aðeins er miðað við aðstæður lögheimilisforeldris. Almennt er lítið vitað um stöðu umgengnisforeldra sem og þróun líf skjara foreldra eftir skilnað. Mikilvægt er að bæta úr því til að fá heildstæðari mynd af barnafátækt á Íslandi, sem væri hægt að nýta til mótunar bæði velferðar- og fjölskyldustefnu sem tekur mið af breyttum veruleika skilnaðarbarna, svo sem möguleikanum á skiptri búsetu.

Hér var einnig metið hve mikil áhrif valdar félagslegar tilfærslur hefðu á lágtekjuhutföll tiltekinna hópa. Niðurstöðurnar sýndu hófleg áhrif heilt yfir en betri árangur fyrir barnafjölskyldur. Fyrir aðra lágtekjuhópa er nauðsynlegt að horfa til annarra leiða til að draga úr fátækt þeirra. Það er kostnaðarsamt að lyfta öllum undir lágtekjumörkum upp í mörkin en ef horft er til tiltekinna hópa er hægt að ná árangri með forgangsröðun og markmiðssettum aðgerðum.

Einn helsti annmarki þeirra greininga sem eru birtar hér að ofan er að þær ná lengst til ársins 2021. Síðan þá hefur ýmislegt gerst sem hefur að öllum líkindum haft áhrif á líf skjör almennings í landinu, svo sem vaxandi húsnæðiskostnaður, verðbólga og stýrivaxtahækkningar. Því er mikilvægt að halda áfram að fylgjast með þróun líf skjara og fátæktar á Íslandi á komandi árum og gera það með sem fjölbreyttum gögnum til að geta náð utan um ýmsa þætti sem birtast ekki í opinberum skráum.

Í skýrslunni er gert mat á samfélagslegum kostnaði vegna fátæktar hér á landi. Samfélagslegur kostnaður er metinn vera á bilinu 31–92 ma.kr. eða um 1–2,8% af VLF. Árlegur kostnaður hins opinbera vegna fátæktar er metinn vera allt að 53,3 ma.kr. Útreikningar byggja á þeim gögnum og erlendu rannsóknum sem lágu fyrir og ber að taka með fyrirvara – en þeir gefa þó mynd af því hversu kostnaðarsöm fátækt getur verið samfélaginu.

Líkt og kemur fram í umfjöllun skýrslunnar er fátækt margþætt og flókin. Það er til að mynda ljóst að það eru sterk tengsl á milli heilsu og tekna en viðbrögð

hins opinbera þurfa að taka mið af því að hversu miklu leyti fátækt orsakar slaka heilsu og að hversu miklu leyti slæm heilsa orsakar fátækt.

Ef það á að draga úr samfélagslegum kostnaði vegna fátæktar er mikilvægt að bregðast rétt við. Öflun frekari gagna sem gerir það kleift að greina betur orsakir og afleiðingar fátæktar hér á landi er forsenda þess að hægt sé að ráðast að rötum vandans.

5. Heimildir

- Adda, Jérôme, von Gaudecker, Hans-Martin og Banks, James. (2009). „The Impact of Income Shocks on Health: Evidence from Cohort Data,” *Journal of the European Economic Association* 7(6): 1361–1399.
- Allen, James, Cotter-Roberts, Andrew, Darlington, Oliver, Dyakova, Mariana, Masters, Rebecca og Munford, Luke. (2022). Understanding health inequalities in Wales using the Blinder-Oaxaca decomposition method. *Frontiers in public health*, 10, 1056885.
- Alþjóðabankinn. (e.d.). <https://www.worldbank.org/en/topic/poverty/brief/multidimensional-poverty-measure>
- Apouey, Benedicte og Clark, Andrew E. (2015). „Winning Big but Feeling no Better? The Effect of Lottery Prizes on Physical and Mental Health.” *Health Economics*, 24: 516-538.
- Arnaldur Sölvi Kristjánsson. (2011). *Fjölskyldubætur á Íslandi. Fjárstuðningur vegna framfærslu barna árið 2010*. Reykjavík: Þjóðmálastofnun Háskóla Íslands.
- Ásdís A. Arnalds, Elísabet Karlsdóttir, Heiður Hrund Jónsdóttir og Vala Jónsdóttir. (2012). *Aðstæður reykvískra foreldra: Félagslegt tengslanet, tómsundur og almennt heilsufar barna*. Skýrsla Félagsvísindastofnunar Háskóla Íslands og Rannsóknastofnunar í barna- og fjölskylduvernd, unnin fyrir Velferðarsvið Reykjavíkurborgar. Reykjavík: RBF.
- Ásdís A. Arnalds, Guðný Björk Eydal og Ingólfur V. Gíslason. (2013). Equal Rights to Paid Parental Leave and Caring Fathers – The Case of Iceland. *Stjórnsmál og stjórnsýsla*, 9(2), 323–344.
- Ásdís A. Arnalds, Guðný Björk Eydal og Ingólfur V. Gíslason. (2015). *Fæðingarorlof og þátttaka feðra í umönnun barna sinna þremur árum eftir fæðingu fyrsta barns*. Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.
- Barayandema, Athanase og Fréchet, Guy. (2012). The Costs of Poverty in Québec According To The Model Proposed By Nathan Laurie, Québec: *Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion*.
- Barnaheill. (2023). *Upprættum fátækt á Íslandi*. Save-the-children-child-poverty-report-executive-summary. <https://www.barnaheill.is/is/um-okkur/frettir/utrymum-fataekt-a-islendi>
- Beomsoo, Kim og Ruhm, Christopher J. (2012). „Inheritances, Health and Death,” *Health Economics*, 21(2): 127–144.
- Berglind Rós Magnúsdóttir, Auður Magnús Auðardóttir og Kolbeinn Stefánsson. (2020). Dreifing efnahags- og menntunaraúðs meðal foreldra í skólahverfum höfuðborgarsvæðisins 1997–2016. *Stjórnsmál og stjórnsýsla*, 16(2), 285–308.
- Bjarni Karlsson. (2020). *Vistkerfisvandi og fátækt: Einkenni lífvænlegrar heimsmyndar, mannskilnings og fátæktarhugtaks í fjölmenningsamfélagi eftirnútímans*. Doktorsritgerð. <https://opinvisindi.is/handle/20.500.11815/84/browse?authority=8d9338dd-7aaf-4e0a-b1eb-74151925d2a9&type=author>
- Blanden, Jo, Hansen, Kirstine og Machin, Stephen. (2008). The GDP cost of the lost earning potential of adults who grew up in poverty, York: *Joseph Rowntree Foundation*.
- Blanden, Jo, Hansen, Kirstine og Machin, Stephen. (2010). „The Economic Cost of Growing Up Poor: Estimating the GDP Loss Associated with Child Poverty”, *Fiscal Studies*, 31(3), 289–311.
- Bourguignon, François. (2001). „Crime as a Social Cost of Poverty and Inequality: A Review Focusing on Developing countries”, *Desarrollo y Sociedad*, september, 61–99.
- Bramley, Glen og Watkins, David. (2008). The public service costs of child poverty, York: *Joseph Rowntree Foundation*.
- Bramley, Glen, Hirsch, Donald, Littlewood, Mandy og Watkins, David. (2016). Counting the cost of UK poverty, York: *Joseph Rowntree Foundation*.
- Collins, Micheál L. (2022). Revealing a Hidden Cost: Determining the public service cost of poverty in Ireland. *UCD Geary Institute for Public Policy Discussion Paper Series*, Geary WP 2022/05.

- Danmarks Statistik. Statistikdokumentation for Dømte personer. (2021). <https://www.dst.dk/Site/Dst/SingleFiles/GetArchiveFile.aspx?fi=67961106491&fo=0&ext=kvaldel>
- Elísabet Karlsdóttir og Erla Björg Sigurðardóttir. (2015). *Jaðarstaða foreldra – velferð barna*. Reykjavík: Rannsóknastofnun í barna- og fjölskylduvernd.
- Evans, William N., Wolfe, Barbara og Adler, Nancy. (2012). „The SES and Health Gradient: A Brief Review of the Literature“, í *The Biological Consequences of Socioeconomic Inequalities*. Ritstj. Barbara Wolfe, William Evans og Teresa Seaman, Russell Sage Foundation: New York. 1–37.
- Eyjólfur Sigurðsson. (2014). Þjóðfélagslegur kostnaður af brotthvarfi úr námi á framhaldsskólastigi. Reykjavík: Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu.
- Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið. (22. sept. 2022). Neysluviðmið. <https://www.stjornarradid.is/verkefni/felags-og-fjolskyldumal/neysluvidmid/>
- Félagsmálaráðuneytið. (2021). *Skýrsla stýrihóps um málefni fanga*. <https://www.stjornarradid.is/library/04-Raduneytin/Felagsmalaraduneytid/Sk%C3%BDrsla%20st%C3%BDrih%C3%B3ps%20um%20ma%C3%81lefn%C3%81fanga-heildarsky%C3%81rsla.X.pdf>
- Finnborg Salome Steinþórsdóttir. (2021). Heilsufar og heilbrigðisþjónusta. Kynja- og jafnréttissjónarmið. Heilbrigðisráðuneytið. https://www.stjornarradid.is/library/04-Raduneytin/Heilbrigdisraduneytid/ymsar-skrar/Heilsa-heilbr-kynja_FSS-leidrett.pdf
- Geir Gunnlaugsson og Jónína Einarsdóttir. (2016). „All is Well in Iceland?“ Austerity measures, labour market initiatives, and health and well-being of children. *Nordic Welfare Research*, 1, 30–42.
- Gil-Bermejo Lazo, Celia, Fernández, Jorge Onrubia og Sánchez-Fuentes, A. Jesús. (2022). Inequality and poverty in the European Union: In search of los dynamics. *WP04/22*. <https://eprints.ucm.es/id/eprint/76358/1/WP04-22.pdf>
- Guðný Björk Eydal og Björk Vilhelmsdóttir. (2019). Hvaða hindrunum mætir ungt fólk sem er utan vinnu eða skóla? *Tímarit félagsráðgjafa*, 13(1), 5–12.
- Guðný Björk Eydal og Cynthia Lisa Jeans. (2008). Börn og fátækt. *Tímarit félagsráðgjafa*, 3, 17–25.
- Guðný Björk Eydal og Ingólfur V. Gíslason. (2008). *Equal Rights to Earn and Care*. Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.
- Guðný Björk Eydal og Ingólfur V. Gíslason. (2014). Hrunið og fæðingarorlof. Áhrif á foreldra og löggjöf. *Íslenska þjóðfélagið*, 5(2), 77–93.
- Guðný Björk Eydal og Teppo Kröger. (2009). Nordic Family Policies: Constructing Contexts for Social Work with Families. Í T. Kroger og H. Forsberg, *Social Work and Child Welfare Politics: Through Nordic Lenses* (bls. 11–29). Bristol: Policy Press.
- Guðný Björk Eydal og Ragnheiður Lára Guðrúnardóttir. (2013). Barnafjölskyldur í kjölfar kreppu. Lífskjör og foreldrahæfni. Í Halldór Guðmundsson, *Rannsóknir í félagsvísindum XIV. Félagsráðgjafardeild*. Reykjavík: Félagsvísindastofnun.
- Guðný Björk Eydal og Tine Rostgaard. (2011). Toward a Nordic Child care Policy – the Political Processes and Agendas. Í Guðný Björk Eydal og Ingólfur V. Gíslason, *Parental Leave, Childcare and Gender Equality in the Nordic Countries* (bls. 147–180). Kaupmannahöfn: Norræna ráðherraráðið.
- Guðný Björk Eydal og Tine Rostgaard. (2011b). Nordic Childcare: A Response to Old and New Tensions? Í Birgit Pfau-Effinger og Tine Rostgaard, *Care Between Work and Welfare in European Societies* (bls. 79–97). Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Guðný Björk Eydal, Tine Rostgaard, og Heikki Hiilamo. (2018). Family Policies in the Nordic Countries: Aiming at Equality. Í Guðný Björk Eydal og Tine Rostgaard, *Handbook of Family Policy* (bls. 195–208). Cheltenham: Edward Elgar.
- Guðný Björk Eydal. (2008). Policies Promoting Care from Both Parents – The Case of Iceland. Í Guðný Björk Eydal og Ingólfur V. Gíslason, *Equal Rights to Earn and Care – Parental Leave in Iceland* (bls. 111–148). Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.
- Guðný Björk Eydal. (2012). Fjölskyldur og velferð. Í Guðný Björk Eydal og Stefán Ólafsson, *Þróun velferðarinnar 1988–2008* (bls. 47–68). Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.
- Guðný Björk Eydal. (2018). Policies and Practices of Single Parents in Iceland. Í Rense Nieuwenhuis, og Laurie C. Maldonado, *The Triple Bind of Single Parent*

- Families, Resources, Employment and Policies to Improve Well-being* (bls. 383–400). Bristol: Policy Press.
- Guðrún Hannesdóttir. (2010). *Lífskjör og hagir öryrkja. Könnun meðal öryrkja og endurhæfingarlífeyrisþega*. Reykjavík: Öryrkjabandalag Íslands og Þjóðmálastofnun. [Rafrænt skjal].
- Hagstofa Íslands. (2019, 31. janúar). Félagsvísar: Sérhefti um innflytjendur. *Hagtíðindi*, 104(2), 1–54.
- Hagstofa Íslands. (21. maí 2010). Fjárhagsstaða heimilanna 2004–2009. *Hagtíðindi*.
- Hagstofa Íslands. (e.d.) – Hagur og heilbrigði. Fólki sem ekki sótti sér heilbrigðisþjónustu eftir aldri og kyni 2007–2021. https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Samfelag/Samfelag_heilbrigdismal_ha_gurogheilbrigdi/HEI20011.px/?rxid=352106f9-8b5c-4b81-ab74-4d54a6aa5e1f
- Hagstofa Íslands. (e.d.). Hagur og heilbrigði. https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Samfelag/Samfelag_heilbrigdismal_hei_lusufarsrannsokn/?rxid=c3a7b9f7-a865-4982-b584-ba968afb434d
- Hagstofa Íslands. (e.d.). Heimsmarkmiðin. <https://visar.hagstofa.is/heimsmarkmidin/1-2-1>
- Hagstofa Íslands. (e.d.). Lágtekjuhlutfall. Hlutfall þeirra sem eru undir lágtekjumörkum. <https://visar.hagstofa.is/velsaeld/tekjur/lagtekjuhlutfall/>
- Hagstofa Íslands. (e.d.). Velsældarvísar. <https://visar.hagstofa.is/velsaeld/tekjur/lagtekjuhlutfall/>
- Hagstofa Íslands. (e.d.-b). Mælikvarði 1.2.1. Hlutfall íbúa undir innlendum fátæktarmörkum eftir aldri og kyni. <https://visar.hagstofa.is/heimsmarkmidin/1-2-1>
- Harpa Njáls. (2003). *Fátækt á Íslandi við upphaf nýrrar aldar. Hin dulda félagsgerð borgarsamfélagsins*. Reykjavík: Borgarfræðasetur.
- Hirsch, Donald. (2008). Estimating the cost of child poverty, York: *Joseph Rowntree Foundation*.
- Hjálparstarf kirkjunnar og Rauði krossinn í Reykjavík. (2012). Farsæld – baráttan gegn fátækt á Íslandi. Samstarfshópur um enn betra samfélag. <https://rafhladan.is/bitstream/handle/10802/5678/Farsaeld-skyrsla%2020.pdf?sequence=1>
- Holzer, Harry J., Schanzenbach, Diane Whitmore, Duncan, Greg J. og Ludwig, Jens (2007). „The economic costs of childhood poverty in the United States: subsequent effects of children growing up poor“, *National Poverty Center Working Paper 07-04*, Ann Arbor: University of Michigan.
- Holzer, Harry J., Schanzenbach, Diane Whitmore, Duncan, Greg J. og Ludwig, Jens (2008). „The economic costs of childhood poverty in the United States“, *Journal of Children and Poverty*, 14(1), 41–61.
- Iceland Faculty of Social Sciences. Jeans, Cynthia Lisa. (2017). The Fragility of Children's Rights in Policies Regarding Poverty. Í Edward Sieh og Judy McGregor, *Human Dignity. Establishing Worth and Seeking Solutions* (bls. 105–126). London: Palgrave Macmillan.
- Ivanova, Iglíka. (2011). The Cost of Poverty in BC, Vancouver: *Canadian Centre for Policy Alternatives*.
- Jeans, Cynthia. (2007). *Child Poverty in Iceland: The Child's Perspective*. Reykjavík: Háskóli Íslands
- Jón Gunnar Bernburg, Þórólfur Þórlindsson og Inga Dóra Sigfúsdóttir. (2007). Er fátækt afstæð? Tengsl efnahagslegra erfiðleika við reiði, siðferðiskennd og frávíkshæðun unglinga. Í Gunnar Jóhannesson, *Ráðstefna í félagsvísindum 2007* (bls. 171–180). Reykjavík: Félagsvísindadeild Háskóla Íslands.
- Jón Gunnar Bernburg, Þórólfur Þórlindsson og Inga Dóra Sigfúsdóttir. (2009). Relative deprivation and adolescent outcomes in Iceland: A multilevel-test. *Social Forces*, 87(3), 1223–1250.
- Jón Þór Sturluson, Guðný Björk Eydal og Andrés Júlíus Ólafsson. (2011). *Íslensk neysluviðmið*. Velferðarráðuneytið. https://www.stjornarradid.is/media/velferdarraduneyti-media/media/ritogskyrslur2011/Neysluvidmid_lokautgafa_vef.pdf
- Kolbeinn Hólmar Stefánsson, Lovísa Arnardóttir og Anton Örn Karlsson. (2018). Children's Deprivation and Economic Vulnerability in Iceland 2009 and 2014. *Child Indicators Research*, 11(3), 783–803.
- Kolbeinn H. Stefánsson. (2019). Lífskjör og fátækt barna á Íslandi 2004–2016. Reykjavík: EDDA öndvegissetur.

- Laurie, Nathan. (2008). The cost of poverty: an analysis of the economic cost of poverty in Ontario, Toronto: *Ontario Association of Food Banks*.
- Lochner, Lance og Moretti, Enrico. (2004). „The Effect of Education on Crime: Evidence from Prison Inmates, Arrests, and Self-Reports,” *American Economic Review*, 94(1), 155–189.
- Ludwig, Jens, Duncan, Greg og Hirshfield, Paul. (2001). „Urban Poverty and Juvenile Crime: Evidence from a Randomized Housing-Mobility Experiment”, *The Quarterly Journal of Economics*, 116(2), 655–679.
- Machin, Stephen, Marie, Olivier og Vujić, Sunčica. (2011). The Crime Reducing Effect of Education. *The Economic Journal*, 121, 463–484.
- McCollister, Kathryn E., French, Michael T. og Fang, Hai. (2010). „The Cost of Crime to Society: New Crime-specific Estimates for Policy and Program Evaluation”, í *Drug and Alcohol Dependence*, 108. bindi, 1–2, bls. 98–109. <https://doi.org/10.1016/j.drugalcdep.2009.12.002>
- McLaughlin, Michael og Rank, Mark R. (2018). „Estimating the Economic Cost of Childhood Poverty in the United States”, *Social Work Research*, 42 bindi, 2. tbl., 73–83.
- Meer, Jonathan, Miller, Douglas L. og Rosen, Harvey S. (2003). “Exploring the health-wealth nexus”, *Journal of Health Economics*, 22(5), 713–30.
- Ozdemir, Erhan og Ward, Terry (2014). „The Cost of Poverty”, DG Employment, Social Affairs and Inclusion *Research Note 4/2013*, Brussels: European Commission.
- Pearce, John. (2011). An Estimate of the National Costs of Child Poverty in New Zealand, Auckland: *Analytica*.
- Rauði kross Íslands. (2014). Hvar þrengir að? Skýrsla. https://www.raudikrossinn.is/media/3csp1n5z/hvar_threngir_ad_2014-1.pdf
- Ríkislögreglustjóri. (2018). *Afbrotatölfræði. Grunaðir/kærðir 2016–2017*. <https://dev.logreglan.is/wp-content/uploads/2018/11/Grunaðir-kærðir-2016-2017.pdf>
- Schenck-Fontaine, Anika og Rebecca, M. Ryan. (2022). „Poverty, Material Hardship, and Children’s Outcomes: A Nuanced Understanding of Material Hardship in Childhood”, *Children* 9, nr. 7: 981. <https://doi.org/10.3390/children9070981>
- Sherman, Arloc og Edelman, Marian W. (1994). *Wasting America’s Future: The Children’s Defense Fund report on the costs of child poverty*, Boston, MA: Beacon Press.
- Sigrún Harðardóttir og Þorlákur Helgi Helgason. (2019). Hin dulda útilokun. „Það er erfitt að blómstra þegar maður hefur ekki umhverfi”. *Tímarit félagsráðgjafa*, 13(1), 21–27.
- Snyder, Stephen E. og Evans, William N. (2006). The Effect of Income on Mortality: Evidence from the Social Security Notch. *The Review of Economics and Statistics*, 88(3), 482–495.
- Soffía Hjördís Ólafsdóttir. (2017). „Ég væri bara til í að eiga eins og aðrir”: *Reynsla reykivískra barna af því að búa við fátækt*. Reykjavík: Félagsráðgjafardeild Háskóla Íslands. <https://skemman.is/handle/1946/29242>
- Stefán Ólafsson, Daly, Mary, Kangas, Olli og Palme, Joakim. (2019). *Welfare and the Great Recession. A Comparative Study*. Oxford: Oxford University Press.
- Stefán Ólafsson og Kolbeinn Stefánsson. (2019). The Welfare Consequences of the Crisis in Europe. Í Stefán Ólafsson, Daly, Mary, Kangas, Olli og Palme, Joakim, *Welfare and the Great Recession. A Comparative Study*. Oxford: Oxford University Press.
- Stefansen, K. og Farstad, G. (2010). Classed Parental Practices in a Modern Welfare State: Caring for the Under Threes in Norway. *Critical Social Policy*, 30(1), 120–141.
- Stefán Ólafsson og Arnaldur Sölvi Kristjánsson. (2017). *Ójöfnuður á Íslandi. Skipting tekna og eigna í fjölþjóðlegu samhengi*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Umboðsmaður skuldara. (e.d.). Framfærsluviðmið. <https://www.ums.is/is/adstod-vid-greidsluvanda/framfaerslu-reiknival>
- UNICEF. (2016). *Réttindi barna á Íslandi: Börn sem líða efnislegan skort*. Reykjavík: Vajiram & Ravi. las Study Center. (e.d.). Global multidimensional poverty index. <https://vajiramias.com/current-affairs/global-multidimensional-poverty-index-mpi-2020/5f13c6e31d5def615ecb7863/>
- Varða. (2023). Staða launafólks á Íslandi. Niðurstöður spurningakönnunar meðal félaga í aðildarfélögum ASÍ og BSRB. https://www.rannvinn.is/files/ugd/61b738_d374c368e62840c395fde0805dfc6635.pdf

- Velferðarráðuneytið. (2013). Aðgerðir til að vinna gegn fátækt. Tillögur byggðar á skýrslunni Farsæld – baráttan gegn fátækt á Íslandi. https://www.stjornarradid.is/media/velferdarraduneyti-media/media/rit_2013/farsaeldarskyrsla--24042013.pdf
- Zhang, Ting (2011). Costs of Crime in Canada, 2008. Department of Justice Canada. https://www.justice.gc.ca/eng/rp-pr/csj-sjc/crime/rr10_5/rr10_5.pdf
- Þingskjal nr. 155 á 153. Löggjafarþingi 2022–2023. Beiðni um skýrslu frá forsætisráðherra um hvað fátækt kostar samfélagið. <https://www.althingi.is/altext/153/s/0155.html>

