

GÁBOS ANDRÁS

A gyermekszegénység csökkentését célzó kormányzati beavatkozások – a szakirodalom áttekintése⁺*

Az Európai Unió kiemelt figyelmet fordít a gyermekszegénység problémájára. A gyermekszegénység csökkentésének és megelőzésének leghatékonyabb eszközrendszere jó ideje számos kutatás és vita tárgya. Abban mindenki egyet ért, hogy a jóléti politikák és ezen belül a gyermekekhez kapcsolódó intézkedések különösen fontos szerepet játszanak a gyermekszegénység alakulásában. Az empirikus eredmények alátámasztják, hogy a gyermekszegénység csökkentését célzó beavatkozások közül azok a leghatásosabbak, melyek a szülők munkaerő-piaci részvételét ösztönzik. Ennek megfelelően ezeket bármely szegénységnyhító csomag központi összetevőjének kell tekinteni. A csomag tervezésekor azonban figyelembe kell venni, hogy gyermekszegénységet meghatározó tényezők súlya országról országra különbözik, az egyének és háztartások pedig, helyzetüktől és erőforrásaiktól függően, eltérően reagálhatnak egyes ösztönzőkre. Továbbá az is fontos, hogy az ellátások alkalmassága, a munkaösztönzők és a programok költségei közötti szükségszerű választások behatárolják a csomag összetételére vonatkozó döntéseket.

⁺ A 2008 ősze óta működő „Legyen jobb a gyerekeknek, 2007–2032” Nemzeti Stratégia kilenc civil szervezet képviselőjéből álló Értékelő Bizottsága (ÉB) folyamatosan rendel meg tanulmányokat, szakmai anyagokat a gyermekszegénységgel összefüggő hazai és külföldi tapasztalatok, fejlesztési irányok áttekintése érdekében. Az Esély, az ÉB működési hátterét biztosító Miniszterelnöki Hivatallal kötött szerződés alapján, folyamatosan közli az elkészült szakértői tanulmányok szerkesztett változatát. Az előző számban megjelent Pulay Gyula tanulmány után e szám Szegénység és kirekesztés rovatában két újabb tanulmányt (Gábos András és a Figari–Paulus–Sutherland szerzőhármas írását) jelentetünk meg az ÉB-nek készült anyagok közül. (A szerk.)

^{*} A tanulmány magyar nyelvű változata a Miniszterelnöki Hivatal megbízásából készült, egy korábbi változata angol nyelven megjelent a Papers of the European Observatory on the Social Situation and Demography sorozat keretében 2007-ben.

1. Bevezetés

Az Európai Unió és annak legtöbb tagországa kiemelt figyelmet fordít a gyermekszegénység problémájára.¹ Bár az európai gyermekszegénység jelensége nem összevethető a fejlődő világban tapasztalhatóval, különleges figyelem övezi mind a közvélemény, mind a politikai döntéshozók és a szakpolitikákat alakítók részéről. A gyermekeket különösen sérülékeny csoportnak tartják, mivel nincsen közvetlen hatásuk a saját jólétükre (Bradbury, 2003; Micklewright, 2004), miközben a gyermekkori hátrányok jelentős mértékben befolyásolják későbbi életüket és esélyeiket arra, hogy elfogadható életszínvonalat biztosítsanak maguknak (Bradbury, 2003; Micklewright, 2004; Heckman és Masterov, 2006; Danziger és Waldfogel, 2000).

A gyermekszegénység csökkentésének és megelőzésének leghatékonyabb eszközrendszere jó ideje számos kutatás és vita tárgya. A nyitott koordinációs mechanizmus keretei között az Európai Unió is nagy hangsúlyt fektet a legjobb gyakorlatok azonosítására ezen a területen. Ennek ellenére az utóbbi évtizedekben a gyermekszegénység csökkentésének egyik legfontosabb eszközrendszere, a nemzeti szintű családpolitikák alakulása, inkább a különbségek, mint a konvergencia erősödését mutatja (Gauthier, 2002).

E tanulmány célja, hogy áttekintse a kormányzati beavatkozások gyermekszegénységre gyakorolt hatásának szakirodalmát. Egyrészt arra keressük a választ, hogy melyek a kormányzati politikák gyermekszegénységre gyakorolt hatásának értékeléséhez leggyakrabban használt módszertani eszközök. Másrészt vizsgáljuk, hogy mennyire hatásosak és hatékonyak ezek a politikák a gyermekszegénység csökkentésében.

A rendelkezésre álló szakirodalom rendkívül gazdag, ezért azokra az elemzésekre összpontosítunk, amelyek az elmúlt tíz évben készültek, és jellemzően az EU tagállamaival foglalkoznak. A kérdéses tanulmányok közül pedig csak azokat vizsgáljuk, melyek a gyermekekkel kapcsolatos kormányzati politikák gyermekszegénységre gyakorolt hatását elemzik. A tanulmány nem foglalkozik a gyermekszegénység európai trendjeivel (erről lásd Vleminckx és Smeeding, 2001, Bradbury, 2003; UNICEF 2005, 2007; SSO, 2005), és a makro-ökonómiai változások, különösen a gazdasági növekedés jövedelemegyenlőtlenségekre és a szegénységre kiterjedtségére gyakorolt hatásának elemzése szintén kívül esik áttekintésünk hatókörén.

A társadalom által a gyermekeknek, illetve a gyermeket nevelőknek nyújtott erőforrásokra leggyakrabban gyermekszegénység-csökkentő beavatkozásként tekintenek. Ezek a politikák azonban ennél lényegesen általánosabb kontextusban is értelmezhetők: előrefelé áramló intergenerációs transzferek, amelyek a jövedelemtermelés és a fogyasztás kiegyensúlyozatlanságának problémáját enyhítik az életciklus egészében. Ugyanakkor azok a beavatkozások, melyek az erőforrások családonkénti elosztását célozzák a gyermeknevelés költségeinek csökkentése érdekében, nemcsak

¹ A gyermekeknek a társadalmi befogadás folyamatának fősodrába állítását (*child mainstreaming*) az elmúlt években több uniós dokumentum is kiemeli, ezek közül az egyik legfontosabb és legfrissebb a EU Task-Force (2008).

a szülők és gyermekek jólétét befolyásolják, hanem a gyermekvállalással kapcsolatos döntéseket is. Miközben ezek a szempontokat és hatásokat rendkívül fontosaknak tartjuk, és hogy gyakran nem kapnak kellő figyelmet sem a döntések, sem a végrehajtás során, kívül esnek jelen tanulmány keretein.

A továbbiakban először leírjuk és csoportosítjuk a szakirodalomban a gyermekszegénység csökkentését célzó programok hatásának mérésére használt módszereket (2. rész), majd összefoglaljuk a legfontosabb megállapításokat a módszerek hatásosságát és hatékonyságát illetően (3. rész).

2. Módszertani kérdések

2.1. A jövedelmi szegénység

A jövedelmi szegénységnek többféle definíciója is létezik. A szegénységi küszöböket, melyek a rendelkezésre álló erőforrásoknak egy elfogadható szintjét jelzik, lehet relatív vagy abszolút értelemben is definiálni. Az alkalmazott szegénységi küszöb kiválasztása nagymértékben befolyásolja a szegénységi kockázat révén érintett társadalmi csoportok abszolút és relatív számát is.

Az abszolút szegénységi küszöb azt a jövedelem nagyságot mutatja, amely ahhoz szükséges, hogy javak és szolgáltatások egy előre definiált mennyiségét meg lehessen vásárolni különféle körülmények között (Bradbury, 2003: 4). Az amerikai kormány például abszolút szegénységi küszöböt dolgozik, az ENSZ fejlesztési szervezete, a UNDP szintén az abszolút szegénységi szintet használta a Millenniumi Fejlesztési Célok kijelölésekor (lásd UNDP, 2003). A fejlett országokat vizsgáló szakirodalom azonban leggyakrabban a szegénység relatív fogalmát használja, így a továbbiakban mi magunk is erre korlátozzuk a vizsgálódásunkat. Eszerint szegénynek számít valaki akkor, ha jövedelme alatta marad egy, az adott társadalomban elfogadható életszínvonalnak. A relatív jövedelmi szegénység fogalma tehát valójában a gazdasági erőforrások hiányát állítja a középpontba (Bradbury, 2003). Mivel ebben a módszertani paradigmában a mérés során az egyéneket, így a gyermekeket is, háztartásuk jövedelmével jellemezzük, a gyermekszegénység mérése semmiben sem tér el az általános szegénység-méréstől.

A jövedelmi szegénység mérésének ez a specifikus aspektusa, elterjedtségével közvetlen összefüggésben, alaposan dokumentált és nagy mértékben sztenderdizált. Nolan (2000) azonban arra is figyelmeztet, hogy a relatív jövedelmi szegénység fogalma és mérése még így is kevésbé konszenzusos, mint más, széles körben használt indikátorok, pl. a munkanélküliség vagy az infláció (idézi Bradbury, 2003). Van néhány kritikus döntési pont, amely erőteljesen befolyásolhatja az elemzés eredményét.²

- *A jövedelem definíciója és mérése.* A háztartási jövedelem legátfogóbb és legrészletesebb definícióját, melyet a legtöbb kutatásban alkalmaznak,

² A relatív jövedelmi gyermekszegénység mérésének részletes és átfogó leírását lásd Bradbury (2003), Bradbury és Jäntti (2001: 12–13), Corak (2005).

a Canberra Group³ dolgozta ki. Eszerint az éves háztartási jövedelem magában foglalja a keresetet, az egyéni vállalkozásból származó jövedelmet, a tőkejövedelmet, a társadalombiztosítástól és egyéb állami forrásokból származó transfereket valamint a háztartáson belüli transfereket. A legvitatottabb kérdés ez esetben az, hogy a nem pénzalapú javadalmakat, mint például az ingyenes oktatás és egészségügyi ellátás, vagy a lakhatási támogatás, be kell-e számítani, és ha igen, milyen mértékben a háztartás jövedelmébe, illetve hogy a jövedelmet az alapvető, különösen a lakhatással és a gyermekneveléssel összefüggő költségek levonása után kell-e érteni (Garfinkel, Rainwater és Smeeding, 2004). Felvetődik továbbá, hogy milyen mértékig használhatjuk a jövedelmet a háztartás javak és szolgáltatások megszerzésére irányuló képességének indikátoraként (UNICEF, 2005: 10; Hill és Jenkins, 1999). Ugyancsak problémát jelent az országonkénti összehasonlítás az árszintek közötti különbségek miatt (pl. a vásárlóerő paritások vagy standardok mérésénél), továbbá azért, mert ehhez az áruk és szolgáltatások megfelelő fogyasztási kosarát kell kiválasztani (Bradbury és Jäntti, 2001).

- *Fogyasztás és ekvivalencia skálák.* A szegénység jövedelmi megközelítése általában azt feltételezi, hogy a család minden tagja ugyanazon az életszínvonalon él. Az ekvivalencia (fogyasztási egység-) skálák a háztartások nagyságát és összetételét veszik figyelembe, tekintettel a fogyasztásban meglévő méretgazdaságosságra. A kutatók különböző skálákat alkalmaznak az egy fogyasztási egységre jutó háztartásjövedelem kiszámításánál: például a háztartás méretének négyzetgyökét⁴, egy 0,55-ös ekvivalens rugalmasságot⁵, és legújabban az ún. módosított OECD ekvivalens skálát (amely 1-es súlyt rendel a háztartás első személyéhez, 0,5-öst minden további felnőtthez, és 0,3-at minden gyermekhez), amely azóta terjedt el, hogy az EUROSTAT ezt alkalmazza a laekeni indikátorok kiszámításához.⁶

- *Az erőforrások háztartáson belüli megosztása.* Számos tanulmány hívta már fel arra a figyelmet, hogy az erőforrás-elosztás módja a háztartás tagjai között lényegesen befolyásolja a gyermekek jólétét. A standard háztartásvizsgálatok ugyanakkor nem írják le a háztartáson belüli jövedelem-elosztást. S bár vannak a differenciálásra irányuló próbálkozások is (Bradbury, 2003: 14), a kutatók hajlamosak arra, hogy félretegyék ezt a problémát. Egyes javaslatok szerint például, ésszerű feltevések mellett, a gyermekek fogyasztása nagyobb, mint az addicionális költség, amit az ekvivalencia skála mutat, de kisebb, mint az ekvivalens jövedelem (Bradbury, 2003: 23). Egy alternatív megközelítés szerint speciálisan kidolgozott kérdőívre van szükség, mely a gyermekektől is információkat gyűjt arról, hogyan értékelik saját helyzetüket, abból a feltevésből kiindulva, hogy a standard háztartási kérdőívekkel nem lehet leírni a gyermekek valódi szükségleteit (UNICEF, 2007; a kérdést felvetették Guio és Museaux is, 2006).

³ Expert Group on Household Income Statistics – Háztartási Jövedelmek Statisztikájának Szakértői Csoportja, 2001.

⁴ Pl. Garfinkel, Rainwater és Smeeding (2004); Sutherland (2001); Immervoll, Sutherland és de Vos (2001); Oxley et al. (2001); Corak, Lietz és Sutherland (2005); Chen és Corak (2005).

⁵ Pl. Solera (2001).

⁶ EUROSTAT (2003); lásd még Atkinson et al. (2002).

SZEGÉNYSÉG ÉS KIREKESZTÉS

- *Keresztmetszeti kontra tartós (longitudinális) szegénység.* Még olyankor is, amikor rendelkezésre állnak a szükséges adatok, a szegénység időbeni, longitudinális jellegét ritkán vizsgálják. Közben van némi átfedés azok között a társadalmi csoportok között, amelyeket a keresztmetszeti vizsgálatok mutatnak szegénynek, és azok között, melyeket a longitudinálisak, a szakpolitikák értékelése szempontjából vannak egyértelmű előnyei annak, ha a tartós vagy krónikus szegénységet vizsgáljuk. A szegénység dinamikáját longitudinális, mikro-szintű adatok felhasználásával elemezte többek között Bradbury, Jenkins és Micklewright (2000), Gottschalk és Danziger (2001); Jenkins és Schluter (2001); Tsakoglou és Papadopoulos (2006), Hill és Jenkins (1999), McKernan és Ratcliffe (2002); Galloway et al. (2006); Maggio (2004); Hoynes, Page és Stevens, 2005; Gábos és Szívós (2003).

- *Depriváció, társadalmi kirekesztés.* Bár a jövedelmi megközelítés még mindig dominál a szakirodalomban, a szegénységről szóló legújabb tanulmányok egy kombinált, jövedelemalapú és nem-jövedelem alapú megközelítést alkalmaznak, és újabb indikátorok bevezetésére töreksznek (UNICEF, 2005; Guio és Museaux, 2006; Lemmi és Betti, 2006; Förster, Tarcali és Till, 2004; Makovec, O'Donaghue és Toso, 2006; DWP, 2002). Egyúttal az alkalmazott terminológia is kiszélesedett, a szegénységtől az anyagi depriváción keresztül és a társadalmi kirekesztésig. Az empirikus elemzések eredményei azt mutatják, hogy az EU-ban jelentős az átfedés a szegénység nagyfokú kockázatának kitett és a társadalmilag kirekesztett csoportok között (Tsakoglou és Papadopoulos, 2006).

2.2. A kormányzati beavatkozások típusai

Nehéz olyan, gazdasági vagy társadalmi kormányzati szakpolitikát találni, amely valamilyen formában ne lenne hatással a háztartások, és ezen keresztül a gyermekek jólétére. A továbbiakban csak azokkal a politikákkal foglalkozunk, amelyek közvetlenül a gyermekes családokat célozzák meg, csökkentve a gyermekvállalás és gyermeknevelés költségeit (gyermekkel kapcsolatos kormányzati beavatkozások).⁷ Ezeket számos dimenzió mentén csoportosíthatjuk (a gyermekek által generált költségek fő elemei szerint, pénzben és nem pénzben nyújtott támogatások stb.) és a továbbiakban, Csaba és Tóth (1999) nyomán, a kormányzati beavatkozás foka szerint különböztetjük meg.

- *A szabályozás* jelenti a legalacsonyabb fokú kormányzati beavatkozást. Az állam különböző okokból, például az anyák és gyermekek egészségének védelme érdekében szabályozza a munkaerőpiacot. Ide tartozik például a szülési, a gyermekgondozási és a szoptatás ideje alatt járó szabadság.

- *Pénzbeli vagy természetbeni juttatások.* Ide tartoznak a gyermek- és anyasági támogatások, melyek felhasználásáról a kedvezményezettek szabadon dönthetnek. A gyermektámogatás (családi pótlék) szerepe általában az, hogy fedezze, legalábbis részben a gyermekekkel kapcsolatos költség-

⁷ A kérdés leíró és összehasonlító elemzéshez lásd Európai Bizottság (2002).

geket, és vagy univerzálisak, vagy rászorultság alapúak, vagy mindkettőt példázzák, míg az adójóváírás az adórendszeren keresztül nyújtott kedvezmény.⁸ A legismertebb és a legszélesebb körben elemzett adó-jóváírási forma az Earned Income Tax Credit (EITC) az Egyesült Államokban⁹, és a Working Families Tax Credit (WFTC) az Egyesült Királyságban.¹⁰ Ide tartoznak azok az adórendszerek is, amelyek az eltartott családtagok számát is figyelembe veszik. Az állam adókedvezményt nyújthat meghatározott termékek vagy szolgáltatások vásárlása esetén.

- *Természetbeni ellátások (szolgáltatások),* tehát a gyermekgondozási és egyéb szolgáltatások, melyekről a kedvezményezettek szabadon eldönthetik, hogy igénybe veszik-e őket vagy sem, de arról általában nem dönthetnek, hogy milyen formában teszik ezt.

- *A magánszféra, főleg a civil szervezetek által nyújtott kedvezmények és szolgáltatások.*

A tanulmányok különböznek aszerint, hogy a közvetlen vagy a közvetett politikák hatásait mérik-e fel, és hogy az egész rendszert, vagy annak csak specifikus elemeit vizsgálják. Leggyakrabban a készpénzes támogatások állnak az elemzések fókuszában. Jelentős a munkaerő-piaci részvétel és a gyermekszegénység összefüggését vizsgáló szakirodalom is (pl. Solera, 2001; Sutherland, 2001; Hoynes, Page és Stevens, 2005; Whiteford és Adema, 2007). Mindezek mellett egyre több kutatás foglalkozik a kora gyermekkori kormányzati beavatkozásoknak a gyermekek fejlődésében játszott szerepével (pl. Heckman és Masterov, 2006; Karoly és Bigelow, 2005; Minnesota, 2000; Rolnick és Grunewald, 2003; Kertesi és Kézdi, 2006).

2.3. A kormányzati beavatkozások hatásainak értékelése

Számos tanulmány foglalkozott az elmúlt időszakban a különböző kormányzati politikák hatásának, hatékonyságának vizsgálatával a gyermekszegénység csökkentésében. Sok európai országban rendszeresen zajlottak harmonizált módszertani keretek között végrehajtott keresztmetszeti, illetve követéses vizsgálatok, amelyek lehetővé tették a beavatkozások

⁸ Az adórendszeren keresztül a gyermekes családoknak nyújtott kedvezmények leginkább az adójóváírást jelölik, mely kapcsolódhat az adóalaphoz (*tax relief, tax exemption*) vagy magához a megállapított adó összegéhez (*tax credit*). Meg kell azonban jegyeznünk, hogy a kifejezések használata nem minden esetben következetes az irodalomban.

⁹ Az EITC összege a családban nevelt gyermekek számától függ, és a szülők megoszthatják egymás között. A jóváírás visszatéríthető, tehát a család adókötelezettségén felül befizetett összegeket a család készpénzben visszakapja (Eissa és Hoynes, 1998: 1).

¹⁰ Ahhoz, hogy egy család jogosult legyen a WFTC-re, legalább egy felnőttnek 16 vagy több órát kell dolgoznia egy héten, legalább egy eltartott gyermeknek kell lennie a családban, és a család megtakarításainak és tőkéjének egy meghatározott szint alatt kell lennie. A jóváírás mértéke mind a gyermekek számától, mind azok életkorától függ. A WFTC-t 2003-ban felváltotta a Child Tax Credit (gyermekek után járó adójóváírás), az alacsony jövedelmű családoknak, valamint a Working Tax Credit a dolgozó felnőttek számára, a WFTC-vel azonos jogosultsági feltételekkel (Francesconi és Van de Klaauw, 2004).

SZEGÉNYSÉG ÉS KIREKESZTÉS

elemzését. Több országot felölelő, összehasonlító adatbázisok jöttek létre, melyek lehetőséget nyújtanak az egyes jóléti rendszerek teljesítményének összehasonlító értékeléséhez. Annak ellenére azonban, hogy léteznek standardizált indikátorok az időbeli trendek leírására, továbbra is nehézségekbe ütközik a „bemeneti” oldal (az állami és a családi erőforrások) egyértelmű összekapcsolása a „kimeneti” oldallal (jövőbeli egészségi állapot, tanulmányi eredmények, gazdasági és társadalmi jólét) (Garfinke, Rainwater és Smeeding, 2004).

Egy adott beavatkozás hatásának értékelése alapulhat számos kimeneti indikátoron, és az, hogy ezek közül melyiket használják, nagymértékben függ a rendelkezésre álló adatok jellemzőitől.

- *Lefedettsé*g, azaz egy adott ellátásra jogosult népesség nagysága.
- *Alkalmassá*g, ami az ellátás szintjét mutatja meg, és általában a kérdéses transzferre fordított kiadások mértékének egy főre vagy egy jogosultra számított összegeként határozzák meg. Az alkalmasság alternatív indikátoraként a kiadásokat a háztartás szabadon elkölthető jövedelméhez viszonyítva is meg lehet állapítani (Oxley et al., 2001).
- Az ellátások *célzottsá*ga, ami azt mutatja meg, azok mennyire céloznak meg és érintenek meghatározott jellemzőkkel bíró háztartásokat.
- Az ellátások által elért *szegénység-csökkentő hatás* mértéke, ami a leggyakrabban használt indikátor a *hatásosság* mérésére.
- *Hatékonysá*g, ami a kormányzati politikák költségegységre eső hatásosságát mutatja.

A kutatók által a politikák hatásának értékelésére használt módszereket három csoportra oszthatjuk: leíró-intuitív¹¹, tényellentétes feltevésen alapuló és viselkedési hatásokat elemző módszerek. Ezek mindegyikét nemcsak a fentebb felsorolt indikátorok valamelyike, vagy akár több is jellemzi, hanem más tényezők is, mint például a felhasznált adatok forrása, az idődimenzió és a földrajzi lefedettség.

2.3.1. LEÍRÓ-INTUITÍV MÓDSZEREK

A módszer lényege, hogy makroszintű adatok összevetéséből próbál a politikák hatására következtetni. Így például elemzi a trendeket és a politikák változását, a kiadások és az aggregált szegénységi rátákat (UNICEF, 2005; SSO, 2005), valamint az ellátásokra jellemző lefedettséget, alkalmasságot és célzottságot (pl. Sipos és Tóth, 1998; Stewart és Huerta, 2006; Meyers et al., 2001; Matsaganis et al., 2004).

Általában a leíró-intuitív módszerek feltáró szerepet játszanak, kijelölik a további mérést igénylő területeket, és ritkán használják őket önmagukban.

A leíró-intuitív elemzések a makroadatok és a mikroadatokból nyert aggregált indikátorok kombinációját használják, és a gyermekszegénység szintjét például a kiadások szintjével vetik össze, általában késleltetéssel, több ország összehasonlításában. A European Observatory on Social Exclusion and Income Distribution éves jelentésében vizsgálja a gyermeksze-

¹¹ A kifejezést Gauthiert és Hatzius (1997) tanulmányából vettük át.

gényiségi ráták és a munkaerő-piaci illetve a családi ellátásokra eső közkiadások közötti kapcsolat irányát és erősségét (SSO, 2005, 2006). Bergmann (1996) összeveti a francia és az amerikai családtámogatási politikákat és megkísérli felmérni hatásukat a két ország gyermekszegénységi rátáira.

2.3.2. A TÉNYELLENTÉTES FELTEVÉSEK MÓDSZERE

Számos tanulmány tényellentétes feltételezésekre támaszkodik a politikák hatásának értékelésekor. A legelterjedtebb módszer a két különböző szegénységi ráta, azaz a háztartások teljes szabadon felhasználható jövedelmére, illetve a transzferek nélküli – vagyis az ellátások levonása utáni – jövedelemre alapuló ráta közötti különbség kiszámítása.

Például Förster és Tóth (2000), Sipos és Tóth (1998) valamint Solera (2001) egyszerű visszavonási hatásokat becsültek a jóléti állam hatékonyságának mérésére. Más tanulmányokban az alternatív intézkedések erősségének vizsgálatához alkalmaztak visszavonási rátákat (pl. Immervoll, Sutherland és de Vos, 2001).

Oxley et al. (2001) 17 OECD ország adatait vizsgálták, és a beavatkozások hatását úgy definiálták, mint a szegénység adózás előtti, illetve az adókat és a transzfereket is figyelembe vevő kiterjedtségének százalékpontos csökkenését, az erőfeszítést a gyermekekre fordított kormányzati kiadások szintjeként, a hatékonyságot pedig az egy százalékpontos kiadásnövelés által generált szegénység-csökkenésként határozták meg.

A transzferek nélkül számított szegénységi ráta a társadalmi befogadás laeconi indikátorai között is szerepet kapott (Atkinson et al., 2002, Marlier et al., 2007), s ennek nyomán a pénzbeli ellátások hatásosságának értékelése e módszer segítségével még elterjedtebbé vált az európai elemzésekben. Az Európai Bizottság által a gyermekszegénység és a gyermekek jól-létének vizsgálatára létrehozott munkacsoportjának jelentése a probléma tagországok-beli értékeléséhez (a szegénységi kockázat indikátorai, a munkanélküli háztartásban élő gyermekek aránya és a dolgozó háztartásban élő szegények aránya mellett) a transzferek szegénység-csökkentő hatását is az értékelési dimenziók között szerepelteti (EU Task-Force, 2008).

Miközben az adók és ellátások feltételezett elvonása a jövedelmekből nyújthat számunkra támpontokat egy adott kormányzati beavatkozás hatásának értékeléséhez, a következtetéseknek jelentős korlátai vannak. Mindenekelőtt: ez a módszer nem tudja figyelembe venni a viselkedési reakciókat. Bármilyen társadalmi transzfer elvonása vagy az adórendszer bármely paraméterének átalakítása a gyakorlatban megváltoztatná a háztartás tagjainak viselkedését (UNICEF, 2005: 20). Másodszor, az ilyen elemzésekhez használt adatforrások nem mindig teszik lehetővé a különböző típusú transzferek megkülönböztetését. Harmadszor, a háztartási jövedelmet felmérő vizsgálatok nem képesek megragadni a társadalmi ellátások és az adózás nemzeti rendszerét, annak teljes komplexitásában. Ahogyan azt Immervoll, Sutherland és de Vos (2001) kifejtik, annak érdekében, hogy megtudjuk, mennyire hatásosak a különböző ellátások a gyermekszegénység csökkentése szempontjából, szükséges, hogy figyelmünket kiterjesszük az ellátások részleteire, illetve a készpénzes ellátások

SZEGÉNYSÉG ÉS KIREKESZTÉS

és az adórendszer kapcsolatára. Az elvonási módszerek nem adnak kielégítő választ arra a kérdésre, hogy „mi történne, ha a családi ellátásokat (...) megszüntetnék?” (Immervoll, Sutherland és de Vos, 2001: 414).

Az ismert mikroszimulációs modellek részben alkalmasak e nehézségek áthidalására, ám többnyire statikusak, vagyis nem képesek a viselkedési hatások beépítésére. Számos tanulmány, mely a kormányzati politikák gyermekszegénység-csökkentő hatását veszi számba, az EUROMOD mikroszimulációs modellen alapul (Sutherland, 2001; Immervoll, Sutherland és de Vos, 2001; Corak, Lietz és Sutherland, 2005; Matsaganis et al., 2004).¹² Mivel a modell a különböző adórendszerekben alkalmazott adókedvezmények részleteit is magában foglalja, lehetővé teszi a tényellentétes feltevések hatásának vizsgálatát.

Bradbury és Jäntti (2001) szintén megkísérelték megoldani a visszavonási ráták használatából adódó problémákat, úgy, hogy a szegénységi ráta helyett a legalsó jövedelmi kvintilisbe tartozó gyermekek szabadon felhasználható jövedelme közötti, országonként mért különbségeket vették figyelembe.

2.3.3. VISELKEDÉSI HATÁSOK ELEMZÉSE

A kormányzati beavatkozások és a kimenetek közvetlen összekapcsolásának legfőbb akadálya az adatok elérhetősége és az időtáv, ehhez ugyanis longitudinális adatokra van szükség. A nemzeti, illetve európai szintű háztartási panelvizsgálatokból rendelkezésre állnak adatok, amelyeket használtak és használnak is kutatók abból a célból, hogy a kormányzati politikák változására adott viselkedési válaszokat vizsgálják. Azonban az elemzésnek gátat szab az, hogy csak akkor alkalmazható, ha világosan érzékelhető változások állnak be egy adott területen (Francesconi és Van der Klaauw, 2004). Ráadásul a kimenetek mérése is korlátozott, amennyiben például a hagyományos jövedelem-vizsgálatok nem, vagy csak korlátozottan tudják megragadni az iskolai teljesítményt vagy az objektív egészségi állapotot.

Az egyes intézkedések monitorozása kielégítőbb információval szolgálhatna a politikák hatékonyságáról, ha volna lehetőség kontroll csoportok használatára. Nagyon kevés ilyen kutatás létezik, többségüket az Egyesült Államokban folytatták, főként a kora gyermekkori fejlesztési programok kimeneteit vizsgálva (ezek áttekintéséhez lásd Heckman és Masterov, 2005).

A szakpolitikák gyermekszegénységre gyakorolt hatásának mérésével kapcsolatos főbb módszertani kérdések áttekintése után összefoglaljuk az ez irányú empirikus kutatások néhány fontosabb eredményét.

¹² Az EUROMOD az Essex-i Egyetem, az adó- és támogatási rendszer eloszlási hatásainak komplex vizsgálatára kifejlesztett mikroszimulációs modell. A kezdetben az Európai Unió 15 országára kiterjedő modell ma már 4 új tagállamot is magában foglal.

3. A kormányzati beavatkozások szerepe a gyermekszegénység enyhítésében

3.1. Általános hatások

A gyermekszegénység fő meghatározóinak vizsgálata szerint a gyermekszegénységet és annak időbeli változását befolyásoló fontosabb tényezők a következők (Bradbury, 2003; Chen és Corak, 2005; Hoynes, Page és Stevens, 2005; UNICEF, 2005; Cantillon, Marx és Van den Bosch, 2002; Whiteford és Adema, 2007):

- makro-szinten: a gazdasági növekedés, a foglalkoztatás, a munkanélküliség, az infláció, valamint a jóléti politikák szintje és változása,
- mikro-szinten: a háztartás összetétele és kapcsolódása a munkaerőpiachoz, illetve általában a szülők humán tőkéje (iskolázottság, egészségi állapot stb.).

Az egy országot jellemző gyermekszegénység szintje, mélysége, súlyossága, illetve a szegények összetétele e tényezők együtteséből alakul ki, és az országonkénti különbségek e kombinációk eltéréseiből fakadnak. Az elemzők döntő többsége arra a következtetésre jutott, hogy a jóléti politikák és ezen belül a gyermekekhez kapcsolódó intézkedések különösen fontos szerepet játszanak a gyermekszegénység alakulásában. Chen és Corak (2005) megállapították, hogy a munkaerőpiac és a kormányzati politika a gyermekszegénység legfőbb meghatározói. Förster és d'Ercole (2005: 33) azt állítják, hogy az adók és a transzferek a legmeghatározóbbak a gyermekszegénység szempontjából, a háztartások jellegzetességei és az anyák foglalkoztatási státusa után.

A szegénység jövedelmi megközelítésére épülő kutatások szerint a gyermekszegénységi ráták magasabbak lennének a gyermekek után járó transzferek hiányában (Corak, Lietz és Sutherland, 2005). Az UNICEF 2005. évi jelentésének becslése szerint a kormányzati beavatkozás átlagosan 40 százalékkal csökkenti a szegénység kiterjedtségét a gyermekek körében (UNICEF, 2005). Azokban az országokban, ahol a legalacsonyabb a gyermekszegénységi ráta, a gyermekekkel kapcsolatos kormányzati kiadások legalább 80 százalékkal csökkentik a gyermekszegénységet, miközben azokban az országokban, ahol a legmagasabb a szegénységi szint, ez a csökkentés csak 10–15%. A kormányzati politikák közötti eltérések pedig ténylegesen megmagyarázzák az egyes OECD országok gyermekszegénységi rátái közötti különbségek nagy részét. Például az 1991 és 2000 közötti gyermekszegénység-csökkenés szinte kizárólag a kormányzati beavatkozásokkal magyarázható Norvégiában, nem úgy, mint az USA-ban, ahol a munkaerő-piaci, valamint a családokon belül végbemenő demográfiai változások álltak a változások mögött (UNICEF, 2005).

A szegénységi ráták azonban nem csak a kormányzati kiadások szintjétől függnének, hanem a transzferek formájától és szerkezetétől is. Az UNICEF jelentése szerint sok OECD országnak megvan a potenciális képessége arra, hogy 10% alá csökkentse a gyermekszegénységet, anélkül, hogy lényegesen növelné a költségvetési kiadásokat (UNICEF, 2005).

A legtöbb kutatás főként a politikák hatásosságára összpontosít, ám a

reformok költségeit ritkán veszik figyelembe. A brit és a holland gyermek ellátórendszereket összehasonlítva Immervoll, Sutherland és de Vos (2001) azt állapították meg, hogy a reformok előtti holland rendszer (amelyben mind a gyermekek számát, mind korát figyelembe vették) nagyvonalúbb és hatásosabb volt a gyermekszegénység csökkentésében, mint az új (amelyben csak az életkort veszik figyelembe), ám az új költséghatékonyabb. Az is kiderült kutatásukból, hogy a régi holland rendszer hatásosabb és hatékonyabb is volt, mint az akkori brit.

Az, hogy a gyermekeknek mennyire vannak egyenlő esélyeik, mekkora valószínűségben a szegénységi kockázatuk, nagymértékben változik az egyes országok összehasonlításában, és erőteljesen függ az elemzés során figyelembe vett jóléti ellátások körétől. Ahogyan azt fentebb bemutattuk, módszertani okokból a nem készpénzes támogatásokat ritkán számítják be a háztartások erőforrásai közé. Garfinkel, Rainwater és Smeeding (2004), akik egy imputálási eljárást alkalmaztak a makro- és a mikro-adatok összevonásával, azt állapították meg, hogy a nem készpénzes ellátások (gyermekegészségügy és oktatás, beleértve a kora gyermekkori ellátórendszert is) lényegesen csökkentették a különbségeket az egyes országokban lévő gyermekszegénységi mutatók között, ám azokat nem szüntették meg. Ezek az ellátások különösen fontosak az egyesült államokbeli, alacsony jövedelmű családok gyermekei számára.

3.2. Specifikus hatások és hatékony beavatkozások

Az általános szintű hatásokra vonatkozó eredmények áttekintését követően részletesebben is foglalkozunk azzal, hogy milyen szakpolitikák, azok mely kombinációi a leghatásosabbak céljuk elérésében. Ennek során a következő specifikus kérdésekkel foglalkozunk:

- A gyermekszegénység csökkentésére irányuló politikáknak a munkaösztönzők javítására, vagy a készpénzes transzferek hatásosságának növelésére kell-e irányulniuk?
- Milyen különbségek fedezhetők fel a különböző jóléti rendszerek teljesítménye között?

A rövid vagy hosszú távú beavatkozásokra kell-e összpontosítani? Más szóval, mi a fontosabb kérdés: a gyermekszegénység enyhítése, vagy a gyermekek jövőbeli teljesítményének javítása?

3.2.1. ELTÉRÉSEK A KÜLÖNBÖZŐ JÓLÉTI RENDSZEREK TELJESÍTMÉNYÉBEN

A kormányzati beavatkozásoknak a jövedelmi egyenlőtlenségekre és a szegénység kockázatára gyakorolt hatásának összehasonlító elemzése során gyakran alkalmazzák az Esping-Andersen (1990) által bevezetett, majd mások által továbbfejlesztett (lásd Ferrera, 1996) jóléti rendszer-tipológiát. Ez a tipológia négy rendszert különböztet meg Európában. A következőkben ismertetjük a gyermekszegénységet e tipológia kontextusában vizsgáló kutatások eredményeit.

A skandináv országokat jellemző *szociáldemokrata* rendszert a bemene-

teli oldalon magas közkiadások és adók jellemzik, a kimeneteket tekintve pedig alacsony egyenlőtlenségek és kismértékű szegénység. A szociális transzferek túlnyomó többsége univerzális juttatás, magas a nem készpénzes juttatások, szolgáltatások részaránya, a közszolgáltatások pedig széles körben elérhetők és jó minőségűek. A nők körében, magas foglalkoztatottsági ráták mellett, viszonylag magas a termékenységi ráta.

A kutatók egyetértenek abban, hogy az ilyen jóléti rendszerek nagyon hatásosak a gyermekszegénység megelőzésében (Bradbury és Jäntti, 2001; Chen és Corak, 2005; UNICEF, 2005). Ezekben az országokban a gyermekek jóléte is kiemelkedő (UNICEF, 2007). A gyerekek tehát nemcsak a specifikusan őket célzó programokból profitálnak, hanem az általánosabb transzferekből is, ami az egyik fő magyarázata az alacsony szegénységi rátának (Corak, Lietz és Sutherland, 2005) és az alacsony tartós szegénységnek (Tsakoglou és Papadopoulos, 2006).

Sutherland (2001) megállapította, hogy a gyermekszegénység kevésbé reagál a kormányzati politikákra Dániában, mint az Egyesült Királyságban és Franciaországban. Sutherland azzal érvel, hogy Dániában kevés gyermek szegény, és kevés gyermek válna szegénné akkor, ha csökkentenék a rendszer nagyvonalúságát. Immervoll, Surherland és de Vos (2001) szerint Dánia egyike azoknak az országoknak, ahol a családi ellátások nagyvonalúak, de még ezek nélkül is elegendő lenne a családok jövedelme ahhoz, hogy megvédjék a gyermekeket a szegénységtől.

A liberális rendszer az Európai Unióban csupán az Egyesült Királyságot és Írországot foglalja magában, viszont az elemzések során ide sorolódnak más, nem európai, de angol nyelvű országok (USA, Ausztrália és Kanada) is. Ezekben az országokban, a skandináv és a kontinentális európai országokhoz viszonyítva, viszonylag alacsony a közkiadások szintje (bár ez inkább igaz az USA-ra és Írországra, mint az Egyesült Királyságra – SSO, 2005; UNICEF, 2005). A transzfereket (mind az adókedvezmények, mind a készpénzes ellátások esetében), a rászorultság vizsgálatával, az alacsony jövedelműek felé irányítják.

Garfinkel, Rainwater és Smeeding (2004) kutatása szerint az angol nyelvterület országai között kisebb a közkiadások mintája közötti eltérés, mint ezen országok és más országok között. Az USA sokkal kevesebbet költ pénzbeli és természetbeni ellátásokra, mint más országok, viszont sokkal többet az oktatásra és az egészségügyre. A jóléti transzferek újraelosztási hatásai minden országban jelentősek. A transzferek legtöbbször a jövedelmi skála legalján lévő háztartások jövedelmét növelik meg a legnagyobb mértékben, mert az ilyen háztartásokban élő gyermekek nagy hányadát egyedülálló, nem dolgozó anyák nevelik. Az angolszász országokban élő szegény gyermekek helyzete rosszabb, mint kontinentális európai és legfőképpen, skandináv társaiké. Ez akkor is igaz, ha figyelembe vesszük a természetbeni juttatásokat és az azok finanszírozására szolgáló adókat, bár ekkor a különbségek már jelentősen csökkennek (Garfinkel, Rainwater és Smeeding, 2004). Írországon azonban a családtámogatások viszonylag korlátozottak, és kicsi a hatásuk a szegénység alakulására (Immervoll, Surherland és de Vos, 2001). Mindazonáltal Bradbury és Jäntti (2001) megállapították, hogy az 1990-es években az angolszász országok társadalmi transzferei járultak hozzá a legnagyobb mértékben a legszegényebb gyermekek szabadon felhasználható jövedelméhez, miközben

a piaci jövedelmek mindössze egynegyedét adták a szabadon elkölthető jövedelemnek például az Egyesült Királyságban.

Longitudinális perspektívából nézve a liberális rendszert az egyenlőtlenség, a szegénység és a társadalmi kirekesztés magas szintje jellemzi, ám a szociális transzfereket úgy tűnik, hatékonyan használják fel a peremhelyzetben élők körében (Tsakloglou és Papadopoulos, 2006).

A szakirodalom által *konzervatív*nak tekintett rendszer a kontinentális európai országok sajátja (Németország, Ausztria, Franciaország, Luxemburg, Hollandia és Belgium), és ez egyben a négy közül legheterogénebb csoport is. A gyermekekkel összefüggő politikák struktúrája jelentősen eltér a csoport országai között. Egyes kutatások arra engednek következtetni, hogy a családi támogatások és egyéb gyermekfüggő transzferek jelentős szerepet játszanak a gyermekszegénység megelőzésében, különösen Belgiumban és Ausztriában, valamint Luxemburgban (Immervoll, Sutherland és de Vos, 2001; Corak, Lietz és Sutherland, 2005).

Az Egyesült Királyság, Franciaország, Dánia és Spanyolország adókedvezmény-rendszereinek a gyermekszegénységre gyakorolt hatását összehasonlítva Sutherland (2001) megállapította, hogy a francia rendszer, amely kevésbé célozza a legszegényebb gyermekeket, képes lenne akár az egyharmadával is csökkenteni a gyermekszegénységet, amennyiben a rendszer jobban figyelembe venné az elosztás során a gyermekek jelenlétét. Sutherland felhívja a figyelmet arra a fontos szerepre is, amelyet a lakhatási támogatások játszanak Franciaországban. A szegénység tartósságának elemzése során, a konzervatív rendszerű országok politikáinak hatásossága átlagosnak bizonyult más országokkal összevetve (Tsakloglou és Papadopoulos, 2006).

A negyedik jóléti rendszer a *déli*, elsősorban mediterrán országokban működik, tehát Olaszországban, Spanyolországban, Görögországban és Portugáliában. Ezeket az országokat a GDP-re vetítve a gyermekekre fordított kiadások alacsony szintje jellemzi, a transzferek csak kis mértékben járulnak hozzá a gyermekes háztartások bevételeihez, és így korlátozott a szegénységre gyakorolt hatása (Immervoll, Sutherland és de Vos, 2001). Ugyanez a megállapítás igaz a longitudinális elemzések esetében is (Tsakloglou és Papadopoulos, 2006).

Sutherland (2001) megállapította, hogy a gyermekszegénység Spanyolországban kevésbé reagál a gyermekekkel összefüggő transzferekre, mint az Egyesült Királyságban vagy Franciaországban, a támogatásoknak a családok szabadon elkölthető jövedelméhez viszonyítva igen alacsony szintje miatt. Matsaganis et al. (2004), akik az EUROMOD segítségével elemezték a pénzalapú ellátások és az adókedvezmények elosztó hatását mind a négy mediterrán országban, megállapították, hogy túl sok gyermekes szegény család nem jogosult a jövedelem-támogatásra (Görögország, Olaszország) vagy alacsony szintű támogatást kap (Spanyolország, Portugália). Más rendszerek szimulált átültetése ezekbe az országokba azt mutatta ki, hogy a dán rendszernek lenne a legnagyobb hatása a gyermekszegénységre, az összes, ebbe a csoportba tartozó országban. Bár felépítésükben különböznek, a svéd és a brit rendszer hatása viszonylag hasonló volna az összes országban. Jelentős átváltási hatást mutattak ki a kiadások szintje és a gyermekszegénység csökkentése között, és azt is, hogy egy

univerzális rendszer célzottabb politikákkal kombinált alkalmazásának erőteljes hatása lenne a szegénységre, elfogadható költségek mellett.

Mivel a gyermekekkel kapcsolatos transzferek szintje alacsony a mediterrán országokban, hangsúlyossá válik a családok szerepe abban, hogy viszonylag elfogadható életszínvonalat biztosítsanak a gyermekeknek. Corak, Lietz és Sutherland (2005) szintén azt állapították meg, hogy a háztartáson belüli transzferek szerepe ezekben az országokban fontos, más országokkal összehasonlítva.

Heves viták folynak arról, vajon az univerzális vagy a rászorultság alapú ellátások hatékonyabbak a gyermekszegénység csökkentésében. A rászorultság alapú ellátásokkal szemben az univerzális ellátások munka-ellenősztőnző hatása elhanyagolható, ezek alkalmazása tehát, a folyósított ellátások nagyságának egy adott szintjéig, elkerülhetővé teszi a szegénységi csapdát. Az univerzális ellátások járulékos, adminisztratív költségei alacsonyabbak, tehát olcsóbban jutnak el a jogosultakhoz, továbbá növelik a jóléti rendszer fenntartói és kliensei közötti szolidaritást. A kutatások arra is rámutatnak azonban, hogy – az adott társadalmi és intézményi kontextustól függően – a gyermekszegénység jobban reagál a rászorultság alapú transzferekre. A fejlett országokra vonatkozó OECD adatok elemzése után, az értékelés kedvéért visszavonási rátákkal számolva, Oxley et al. (2001) arra a következtetésre jutottak, hogy van egyfajta átváltási hatás a kiadások és a célzott ellátások között. Azok az országok, ahol célzottabban adják az ellátásokat, általában hatékonyabban használják fel az elköltött pénzt, azonban ezekben magasabb a szegénység ráta, mert összességében kevesebbet költenek.

3.2.2. MUNKA ÉS/VAGY TRANSZFEREK?

Ebben a részben arra keresünk választ, hogy a gyermekszegénység csökkentésére irányuló politikáknak a munkavállalási kedv vagy a készpénzes transzferek hatékonyságának növelésére kellene törekednie. Ehhez röviden áttekintjük a szakirodalomnak azt a szegmensét, amelyik azzal foglalkozik, hogy milyen mértékben határozza meg a szülők munkaerő-piaci státusa a gyermek szegénységi kockázatát.

Széleskörű egyetértés van a szakirodalomban arról, hogy a szülők munkavállalása és a szülők keresete fontos meghatározója a gyermekek szegénységi kockázatának. Bradbury és Jantii (2001) rámutatnak arra, hogy egy háztartás jövedelmében a munkából származó kereset általában fontosabb, mint a szociális transzferek. Solera (2001) megállapította, hogy az anyák jövedelme fontos tényező lehet a gyermekek körében előforduló szegénység mögött. Bradbury arra a következtetésre jutott, hogy a szülők munkanélkülisége a fő meghatározója a gyermekszegénységnek (Bradbury, 2003). Förster és d'Ercole (2005) úgy találták, hogy a gyermekszegénységi ráták annál alacsonyabbak, minél több gyermekes anya dolgozik, ám e tekintetben nagy különbségek vannak az egyes országok között.

Amerikai adatokat elemezve McKernan és Ratcliffe (2002) megállapították, hogy a demográfiai és gazdasági tényezők figyelembevételénél a szegénységbe kerülés és a szegénységből való kilépés valószínűsége azoknál volt a legmagasabb, ahol a háztartás tagjainak foglalkoztatott-

sági státusa megváltozott. Chen és Corak (2005) szerint a foglalkoztatási tényezők játszották a legnagyobb szerepet az általuk megvizsgált országok többségében, és a munkanélküli szülőkkel együtt élő gyermekek száma erős korrelációt mutat a gyermekszegénységi rátával. Whiteford és Adema (2007) kimutatták, hogy a gyermekszegénységi ráta szinte az összes OECD országban szignifikánsan magasabb a munkanélküli családoknál, mint ott, ahol legalább az egyik szülőnek van munkája, valamint szintén magasabb a ráta az egykeresős, mint a kétkeresős családokban, illetve az egyszülős családokban, mint a kétszülős családokban.

Vannak azonban olyan kutatások, melyek azt állítják, hogy a kép egyáltalán nem ilyen egyértelmű. Miközben a munkanélküli háztartásokban élő gyermekek nagyobb szegénységi kockázatnak vannak kitéve, mint a többiek, a szegénységi küszöb alatti jövedelemmel rendelkező gyermekek többsége még mindig olyan családokban él, ahol legalább az egyik szülő dolgozik. Whiteford és Adema (2007) megállapították, hogy az OECD országok körében átlagosan csak a szegénygyermekes családok körülbelül egyharmada munkanélküli. S bár ez az arány országonként erőteljesen változó – a kevesebb, mint 20 százaléktól (Ausztriában, Görögországban, Japánban, Luxemburgban, Mexikóban, Portugáliában, Törökországban és az Egyesült Államokban) egészen a 60 százalékgig vagy a fölötti arányig (a Cseh Köztársaságban, Németországban, Norvégiában és Ausztráliában) (Whiteford and Adema, 2007: 4). A dolgozó családok közül azokat a gyermekeket érinti leginkább a szegénység, ahol egy szülő vagy egy kereső neveli őket (Bardone és Guio, 2005).

Cantillon, Marx és Van den Bosch (2002), a Luxemburgi Jövedelemkutatás (Luxembourg Income Study, LIS) adatainak felhasználásával megállapították, hogy miközben erős és pozitív korreláció áll fenn a relatív szegénység előfordulása és az alacsony fizetés között, valamint erős és negatív korreláció a közkiadások szintje és a szegénység előfordulási gyakorisága között, nincsen szignifikáns korreláció a foglalkoztatottsági státusz és a szegénység előfordulási gyakorisága között.

A szakirodalom ugyancsak kiterjedt vizsgálatában, hogy miként hatnak a gyermekekkel kapcsolatos politikák a szülők munkaerőpiac részvételére. A mikro-ökonómiai modellek előrejelzése szerint a rászorultság alapú ellátások csökkentik a munkavállalási hajlandóságot, miközben az univerzális ellátásoknak nincsen ellen-ösztönző hatása, hiszen mindenképpen kifizetik őket, akár van munkája a kedvezményezettnek, akár nincs. Végül, az adórendszeren keresztül eljuttatott transzferekről azt feltételezik, hogy ösztönzik a munkavállalást. A következőkben az erről szóló kutatások eredményeit összegezzük röviden.

Az adórendszeren keresztül nyújtott kedvezmények közül a leggyakrabban elemzettek közé tartozik a már említett EITC az Egyesült Államokban és a WFTC az Egyesült Királyságban. Az EITC kiterjesztésének 1984 és 1996 között pozitív hatása volt a gyermeküket egyedül nevelő nők munkaerő-piaci részvételére, ellenben nem volt hatása a ledolgozott munkaidőre (Eissa és Liebman, 1995; Hoynes, Page és Stevens, 2005). „A jóléti rendszer más elemeihez képest, az EITC úgy tűnik, kevésbé torzítja el a munkavállalási ösztönzőket. (...) Ezért ha a szakpolitikák kidolgozói a dolgozó szegények felé szeretnék csoportosítani a jövedelmeket, és nem zavarják őket azok a kompromisszumok, amelyek abból fakadnak, hogy a

jóléti rendszer helyett az adórendszert használják a transzferek lebonyolítására, akkor az EITC megfelelő megoldásnak tűnik, minimális hatékonyság-költség mellett” (Eissa és Liebman, 1995: 37). Egy későbbi elemzés azonban kimutatta, hogy az a nézet, miszerint az adójóváírás növeli a munkavállalási kedvet, nem állja meg a helyét házaspárok esetében (Eissa és Hoynes, 1998). Az EITC kiterjesztése 1984 és 1996 között kis mértékben megnövelte a házaspárok munkaeő-piaci részvételét, ám több mint 1 százalékponttal csökkentette a nők részvételét. Ahogyan arra a szerzők rámutattak, az EITC gyakorlatilag abban támogatta a férjes anyákat, hogy otthon maradjanak (Eissa és Hoynes, 1998: 30).

Sutherland (2001) az Egyesült Királyságban 1999-ben bevezetett WFTC reformok várható hatásait modellezte. Szerinte a reformoktól azt várták, hogy jelentős mértékben csökkentsék majd a gyermekszegénységet, ám modellje becslése szerint a gyermekek körében jellemző teljes szegénységi ráta még mindig az átlag fölött marad majd. Elemzése kimutatta, hogy a szülők belépése a munkaeőpiacra minimálbéren még tovább csökkenti a gyermekszegénységi rátákat, ám ennek sikere a munkaeő-kereslet függvénye.

Francesconi és Van der Klaauw (2004) az 1999-ben bevezetett WFTC reform egyedülálló anyákra gyakorolt hatását értékelte, a Brit Háztartás Panel (BHPS) adatainak felhasználásával, az 1991-től 2001-ig terjedő időszakra. Becslésük szerint a reform által bevezetett pénzügyi ösztönzők a gyermekes anyák foglalkoztatási szintjének 7 százalékpontos növekedését eredményezték, és a hatás sokkal erősebb volt azon anyák esetében, akiknek egy bölcsőde vagy óvodáskorú gyermek volt, mint azoknál, akiknek több, idősebb gyermeke volt. A reform szerintük szignifikánsan csökkentette az egyedül élő nők szülési és házassági kedvét.

Michaud és Tatsiramos (2005) az Európai Közösség Háztartás Panel (European Community Household Panel, ECHP) nyolc hullámát használta fel a házaspárok munkaeő-piaci részvételének elemzéséhez, hat európai országban. Megállapították, hogy azok a különbségek, amelyek az egyes országok között a nők foglalkoztatási szintjében, illetve a különböző aktivitási státusok közötti átmenet mintáiban fennállnak, általában az iskolai végzettségek közötti különbségeknek és egyéb, nem megfigyelt jellemzőknek tudhatók be, nem pedig a jóléti transzferek gyermekvállalási kedvre gyakorolt hatásának. Úgy tűnik, hogy a szegénység, a különböző iskolai végzettségű nőket érintő legfontosabb tényező a munkaeőpiac.

Waldfoegel, Higuchi és Abe (1998), akik az anyasági ellátásokkal kapcsolatos ellátások hatását vizsgálták az anyák munkavállalására az Egyesült Államokban, az Egyesült Királyságban és Japánban, kimutatták, hogy a kisgyermek jelenléte általában véve nagyon erős negatív hatással van a női foglalkoztatásra, ám a szülési szabadságra való jogosultság mindhárom országban megnöveli annak valószínűségét, hogy egy nő visszatér a szülés után az eredeti munkahelyére.

Az empirikus eredmények alapján arra a következtetésre juthatunk, hogy a gyermekszegénység csökkentését célzó beavatkozások közül azok a leghatásosabbak, melyek a szülők munkaeő-piaci részvételét ösztönzik. Ennek megfelelően bármely szegénységcsökkentő csomag központi összetevőjének kell tekinteni azokat a politikákat, melyek megkönnyítik a gyermekes anyák munkavállalását (Solera, 2001). Bradbury (2003) azonban

SZEGÉNYSÉG ÉS KIREKESZTÉS

arra figyelmeztet, hogy az anyák munkavállalásának negatív következményei is lehetnek a gyermekek jövőbeli fejlődésére, mivel „a munka csökkenti a szülők szabadidejét, az ebből származó jövedelem potenciálisan összekapcsolható a gyermek általános jólétének csökkenésével” (Bradbury, 2003: 16).

A legfontosabb probléma ezzel összefüggésben az, hogy miként lehet megfelelő egyensúlyba hozni az „ellátás-párti stratégiát” (az ellátások célzottságának növelésével az alacsony jövedelmű, gyermekes családok esetében) a „munka-párti stratégiával” (olyan politikák előtérbe helyezése, melyek növelik a szegény családok körében a foglalkoztatást). Azt, hogy ezen alternatíva közül mindenképpen az egyiket kell választani, egyesek annak elkerülhetetlen következményének tartják, hogy meg kell alkudni az ellátások alkalmassága, a munkaösztönzők és a programok költségei tekintetében (Whiteford és Adema, 2007). Az egyes országok közötti különbségek a mögöttes tényezőket illetően, valamint a különböző családtípusok által adott, eltérő viselkedésbeli válaszok azt sugallják, hogy az ellátási rendszerek gondos és átfogó tervezésére van szükség.

3.2.3. RÖVID VAGY HOSSZÚ TÁVÚ POLITIKÁK

Ahogyan azt fentebb már jeleztük, a gyermekek teljesítménye és fejlődése a kormányzati beavatkozások hatásának alternatív mérési módja. Időtávját tekintve ez egy sokkal hosszabb távú mérőeszköz, hiszen a gyermekkor végi kimeneteli mutatókra koncentrálnak, és nem egy adott politika jövedelemre gyakorolt rövid távú hatására. Erről a témáról gazdag szakirodalom áll rendelkezésre, ám annak nagy része az Egyesült Államokra vonatkozik. Carneiro és Heckman (2003) arra a következtetésre jutottak, hogy a korai életszakaszban kialakuló kognitív és érzelmi-pszichikai készségek összefüggnek az etnikai és családi hátterek közötti különbségekkel, az iskolázás hiányával és a társadalmi-gazdasági sikeresség egyéb dimenzióival, valamint hogy a felsőoktatási részvételben megjelenő különbséget is a korai családi tényezők határozzák meg. Megállapították, hogy a tandíjtámogatások és a családi jövedelem-kiegészítések csak korlátozott mértékben hatottak ezen különbségek kiküszöbölésében. A jelenlegi finanszírozási szinten a hagyományos eszközök – mint például a tandíjtámogatások, az iskolák színvonalának emelése, a szakképzés és az adójóváírás – valószínűleg kevésbé lehetnek hatásosak az olló záródásában, és a tények arra mutatnak, hogy a legjelentősebb eredményeket a korai intervenciótól lehet várni, s a későbbi időszakokban nyújtott, fejlesztő beavatkozásoknak alacsonyabb lesz a megtérülésük.

Danziger és Waldfogel (2000), az egyik, erről a témáról szóló konferencián megállapítottakat összegezve, kijelentették: „... nincs jobb mód arra, hogy megtörjük a szegénység és az egyenlőtlenség spirálját, mint hogy befektetünk a gyermekekbe”. Öt kormányzati politikai területet sorolnak fel, ahol a befektetést növelni kellett:

- programok, melyek a szülőkorban lévő nők egészségi állapotát javítják,
- kora gyermekkorú beavatkozások, melyek a leghátrányosabb helyzetű gyermekeket célozzák,

- intézkedések a gyermekellátó rendszerek és a bölcsőde-óvodai hálózat minőségének javítása érdekében,
- délutáni iskolai programok és mentorprogramok,
- programok, melyek a tehetséges, alacsony jövedelmű családokból származó fiatalok továbbtanulását segítik elő.

Irodalom

- Atkinson, A. B. (1998): *Poverty in Europe*. Oxford: Blackwell publishers.
- Atkinson, A. B., B. Cantillon, E. Marlier and B. Nolan (2001): *Indicators for social inclusion in the European Union*. Oxford University Press.
- Barrientos, A. and J. DeJong (2004): Child poverty and cash transfers. *Childhood poverty Research and Policy Centre Report No. 4*. London: CHIP.
- Barrientos, A. and J. DeJong (2006): Reducing child poverty with cash transfers: a sure thing? *Development and Policy Review*, 24 (5): 537–552.
- Bergmann, B. R. (1996): Government support for families with children in the United States and France. Paper presented at the third session (Public Policies) of the International Conference *The cost of children* organized by the National Observatory on Family Issues of Italy in Bologna on 27–28 September 1996.
- Bradbury, B. (2003): Child poverty: a review. *Policy Research Paper No. 20*. Commonwealth of Family and Community Services.
- Bradbury, B. and M. Jäntti (2001): Child poverty across the industrialised world: evidence from the Luxembourg Income Study. In: Vleminckx and Smeeding (eds.), 11–32.
- Bradbury, B., S. P. Jenkins and J. Micklewright (2000): Child poverty dynamics in seven nations. *Innocenti Working Papers No. 78*.
- Bradshaw, J. (1999): Sharing the cost of a child: A comparison of the child benefit packages of EU countries in 1995. Paper presented at the third session (Public Policies) of the International Conference *The cost of children* organized by the National Observatory on Family Issues of Italy in Bologna on 27–28 September 1996.
- Chen, W. H. and M. Corak (2005): Child poverty and changes in child poverty in rich countries since 1990. *Luxembourg Income Study Working Paper Series*, WP No. 405.
- Corak, M. (2005): Principles and practicalities in measuring child poverty. *UNICEF Innocenti Working Papers*, WP 2005-01. Florence: UNICEF
- Corak, M., Ch. Lietz and H. Sutherland (2005): The impact of tax and transfer systems on children in the European Union. *EUROMOD Working Paper Series*. WP No. EM4/05.
- Corak, M., Ch. Lietz and H. Sutherland (2006): The impact of tax and transfer system on children in the European Union. Paper prepared for the 29th General Conference of IARIW, Joensuu, Finland, August 20–26, 2006.
- DWP (2002): *Measuring child poverty*. MCP1. London: Department of Work and Pensions of the Government of UK. London: Department of Work and Pensions. http://www.dwp.gov.uk/ofa/related/measuring_child_poverty.pdf
- EU Task-Force on Child Poverty and Child Well-Being (2008): Child poverty and child well-being in the EU. Current status and way forward. Brussels: European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Social Protection Committee.
- Förster, M. (2005): The European social space revisited: comparing poverty in the enlarged European Union. *Journal of Comparative Policy Analysis*, Vol. 7(1): 29–48.
- Förster, M. and M. M. d’Ercole (2005): Income distribution and poverty in OECD countries in the second half of the 1990s. *OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 22*. Paris: OECD.

SZEGÉNYSÉG ÉS KIREKESZTÉS

- Förster, M. F. and I. Gy. Tóth (2000): Trends in child poverty and social transfers in the Czech Republic, Hungary and Poland: experiences from the year of transition. *Luxembourg Income Study Working Paper Series*, WP No. 226.
- Förster, M., G. Tarcali and M. Till (2002): Income and non-income poverty in Europe: What is the minimum acceptable standard in an enlarged European Union? Paper prepared for the 27th General conference of the International Association for Research and Wealth, Djurhamn, Sweden, 18-24 August 2002, www.iariw.org
- Francesconi, M. and W. Van der Klaauw (2004): The consequences of "in-work" benefit reform in Britain: new evidence from panel data. *ISER Working Papers*, paper 2004-13. Colchester: University of Essex.
- Frick, J. R. and G. G. Wagner (2001): Living conditions of immigrant children in Germany. In: Vleminckx and Smeeding (eds.), 275–298.
- Gauthier, A. H. (2002): Les politiques familiales dans les pays industrialisés: y a-t-il convergence? *Population* vol. 57., No. 3., 457–484.
- Gábos, A. and P. Szivós (2003): Poverty dynamics among families with children in Europe. *CHER Working Paper* 10, CEPS/INSTEAD, Differdange, G-D. Luxembourg.
- Hill, M. S. and S. P. Jenkins (1999): Poverty among British children: chronic or transitory? *ISER Working Papers*, paper 1999-23. Colchester: University of Essex.
- House of Commons (2004): Child Poverty in the UK. Second Report: the House of Commons paper No. HC 85-II.
- Hoynes, H., M. Page and A. Stevens (2005): Poverty in America: trends and explanations. *NBER Working Paper* No. 11681. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Immervoll, H., H. Sutherland and K. de Vos (2000): Child poverty and child benefits in the European Union. *EUROMOD Working Paper Series*. WP No. EM1/00. <http://www.econ.cam.ac.uk/dae/mu/publications/emwp3.pdf>
- Immervoll, H., H. Sutherland and K. de Vos (2001): Reducing child poverty in the European Union: the role of child benefits. In: Vleminckx and Smeeding (eds.), 407–432.
- Jenkins, S. P. and Ch. Schluter (2001): Why are child poverty rates higher in Britain than in Germany? A longitudinal perspective. *ISER Working Papers*, paper 2001-16. Colchester: University of Essex.
- Kunz, J., P. Villeneuve; and I. Garfinkel (1999): *Child support among selected OECD countries: a comparative analysis*. Paper presented at a Conference on Child Well-Being in Rich and Transition Countries: Are Children in Growing Danger of Social Exclusion?, Luxembourg, 30th September – 2nd October 1999. (<http://lisweb.ceps.lu/links/cpconf/agnd.htm>)
- Kunz, J., P. Villeneuve and I. Garfinkel (2001): Child support among selected OECD countries. In: Vleminckx and Smeeding (eds.), 485–500.
- Maggio, G. (2004): Multidimensional analysis of poverty dynamics in Great-Britain. *ISER Working Papers*, paper 2004-10. Colchester: University of Essex.
- Makovec, M., C. O'Donoghue and S. Toso (2006): Child poverty in Europe: methodological and policy issues. Paper prepared for the 29th General Conference of IARIW, Joensuu, Finland, August 20–26, 2006.
- Matsaganis, M., C. O'Donoghue, H. Levy, M. Coromaldi, M. Mercader-Prats, C. Farinha Rodrigues, S. Toso and P. Tsakoglu (2004): Child poverty and family transfers in Southern Europe. *EUROMOD Working Paper Series*. WP No. EM2/04.
- McKernan, S-M. and C. Ratcliffe (2002): Transition events in the dynamics of poverty. Washington D.C.: The Urban Institute. September 2002.
- Meyers, M. K., J. C. Gornick, L. R. Peck and A. J. Lockshin (2001): Public policies that support families with young children : variation across U.S. states. In: Vleminckx and Smeeding (eds.), 433–458.

- Micklewright, J. and K. Stewart (1999): Is child welfare converging in the European Union? *Innocenti Occasional Papers*. Economic and Social Policy Series No. 69. Florence: UNICEF.
- Micklewright, J. and K. Stewart (2001): Child well-being in the EU – and enlargement to the East. In: Vleminckx and Smeeding (eds.), 99–128.
- Moller, S. and J. Misra (2005): Familialism and welfare regimes: poverty, employment and family policies. *LIS Working paper Series*. WP No. 399. Luxembourg: LIS.
- Oxley, H., T. T. Dang, M. F. Förster and M. Pelizzari (2001): Income inequalities and poverty among children and households with children in selected OECD countries. In: Vleminckx and Smeeding (eds.), 371–406.
- Rainwater, L., T. Smeeding and J. Coder (2001): Poverty across states, nations and continents. In: Vleminckx and Smeeding (eds.), 33–74.
- Sen, A. (1999): *Development as freedom*. New York: Random House.
- Sipos, S. and I. Gy. Tóth (1998): Poverty alleviation : social assistance and family benefits. In: Bokros, L. and J-J. Dethier (ed.): *Public finance reform during the transition. The experience of Hungary*. Washington D.C.: The World Bank, 287–316.
- Solera, C. (2001): Income transfers and support for mothers' employment: the link to family poverty risks. In: Vleminckx and Smeeding (eds.), 459–484.
- Stewart, K. and C. Huerta (2006): Reinvesting in children? Policies for very young in South Eastern Europe and the CIS. *Innocenti Working Papers*, paper 2006-01. Florence: Innocenti Research Centre.
- Sutherland, H. (2001): Reducing child poverty in Europe: what can static microsimulation tell us? *EUROMOD Working Paper Series*. WP No. EM5/01.
- UNICEF (2005): Child poverty in the rich countries 2005. *Report card* No. 6. Florence: Innocenti Research Centre.
- UNICEF, Child poverty in perspective (2007): An overview of child well-being in rich countries. *Innocenti Report Card* 7. Florence: Innocenti Research Centre.
- Vleminckx, K. and T. Smeeding (eds.) (2001): *Child well-being, child poverty and child policy in modern nations*. Bristol, UK: The Policy Press.
- Whiteford, P. and W. Adema (2007): What works best in reducing child poverty: a benefit or work strategy? *OECD Social, Employment and Migration Working Papers* No. 51. Paris: OECD.