

TÁRKI
TÁRSADALOMPOLITIKAI
TANULMÁNYOK 16.

Michael F. Förster–Tóth István György:

CSALÁDI TÁMOGATÁSOK ÉS GYERMEK-
SZEGÉNYSÉG A KILENCVENES ÉVEKBEN
CSEHORSZÁGBAN, MAGYARORSZÁGON ÉS
LENGYELORSZÁGBAN



A TÁRKI Társadalompolitikai Tanulmányok:

- fontos közpolitikai témákat tűz napirendre
- tényszerű, kiegyensúlyozott elemzéseket bocsát közre
- hidat kíván teremteni az akadémiai szféra, a döntéshozói kör, a kormányzati szektor és a versenyszféra között
- érdekes és hiánypótló szeretne lenni

A sorozat a TÁRKI kutatásaira támaszkodik, számai havi rendszerességgel jelennek meg.

A sorozatot szerkeszti: Tóth István György

A TÁRKI Társadalompolitikai Tanulmányok az Institute für die Wissenschaften vom Menschen (IWM) SOCO program támogatásával készül, mely programot az Osztrák Szövetségi Kormány Alapja a Közép- és Kelet-Európai Együttműködésért, valamint a Ford Alapítvány finanszírozza.

TÁRKI Társadalompolitikai Tanulmányok 16.

Budapest, 1999

ISSN 1418-0839

ISBN 963 7869 22 0

Felelős kiadó: Kolosi Tamás elnök-igazgató

Olvasószerkesztő: Nagy Ildikó

Tördelő: Pallagi Ilona

© TÁRKI, 1999

Michael F. Förster– Tóth István György:

CSALÁDI TÁMOGATÁSOK ÉS GYERMEK-
SZEGÉNYSÉG A KILENCVENES ÉVEKBEN
CSEHORSZÁGBAN, MAGYARORSZÁGON ÉS
LENGYELORSZÁGBAN

Budapest, 1999. október

Michael F. Förster közgazdász, a European Centre for Social Welfare Policy and Research „Jövedelmek, szegénység és szociálpolitika” című programjának vezetője. Az OECD által az átmeneti országok számára szervezett munkaerőpiaci és szociálpolitikai kurzusok programszervezője és oktatója. Kutatási területe: szegénység, jövedelemegyenlőtlenség. Az itt közölt eredmények nem szükségképpen esnek egybe az OECD vagy tagországai véleményével.

Tóth István György a TÁRKI vezérigazgatója, a Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem Szociológia és Szociálpolitika Tanszékének oktatója. Kutatási területe: a szociálpolitika közgazdaságtana és szociológiája, társadalombiztosítás, szegénység és jövedelemegyenlőtlenség.

A szerzők a tanulmánnyal kapcsolatos bármilyen megjegyzést, kiegészítést, kritikát szívesen fogadnak: mforster@euro.centre.org, toth@tarki.hu

Fordította: Babarczy Eszter

Ez a tanulmány a „*Child well-being in rich and transition countries. Are children in growing danger of social exclusion?*” című 1999. szeptember 30-a és október 2-a között Luxemburgban megrendezett konferenciára készült.

A szerzők köszönetet mondanak Szivós Péternek (TÁRKI) a tanulmány korábbi változatához fűzött kommentárjaiért. Hasonlóképpen köszönik Nagy Ildikónak a tanulmány magyarításában nyújtott segítségét.

Tartalomjegyzék

Bevezetés: kérdések és módszerek	5
1. A főbb tendenciák áttekintése: a három ország összehasonlítása	8
1.1. A gazdasági háttér hasonlóságai és különbségei	8
1.2. A szegénység és az egyenlőtlenségek alakulása a visegrádi országokban	10
1.3. A szegénységi küszöb alatti jövedelemmel rendelkező, gyermekes családok a kilencvenes években	12
2. A szociálpolitika változásai	21
2.1. Általános áttekintés	21
2.2. Intézményi reformok: az egyes országok tapasztalatai	23
2.2.1. Csehország	23
2.2.2. Lengyelország	24
2.2.3. Magyarország	25
3. A családi készpénztranszferek hatása a gyermekszegénységre	27
3.1. A családtámogatások változó hatása a gyermekek jövedelmére	27
3.2. A pénzübeni családtámogatások eloszlása	30
3.3. A családtámogatások hatásai a szegénység csökkenésére	32
4. Összefoglalás és végkövetkeztetések	36
Bibliográfia	40
Függelékek	43
1. Függelék: A szegénységi küszöb hatása az eredményekre és az ekvivalencia-skálára vonatkozó feltevések	44
2. Függelék: Főbb családtámogatási intézmények változásai a vizsgálat éveiben a visegrádi országokban	49
Abstract	54

Bevezetés: kérdések és módszerek

Tanulmányunkban a családpolitikai intézkedések hatásának összehasonlító elemzésére teszünk kísérletet három országban, Csehországban, Lengyelországban és Magyarországon. Különös figyelmet szentelünk a szegénység változó elterjedtségének, mértékének és összetételének a legfiatalabb nemzedékek körében.

A családok gazdasági jóléte bonyolult társadalom- és gazdaságpolitikai intézkedések, valamint gazdasági tendenciák eredménye. A családi jövedelem elsődleges forrása általában a munkaerőpiac. Az oktatáspolitikai, a munkaerőpiaci, a lakáspolitikai és az egészségügy összességében szintén jelentős hatással van a családok gazdasági jólétére. A közvetlenül a családokra irányuló politikai intézkedések jelentősége és hatása tehát mindig függ jónéhány más tényezőtől is. Tanulmányunkban azonban főként a családpolitika változásaira és ezek hatásaira összpontosítunk, s az egyéb fejlemények és politikai intézkedések hatásaira csak röviden térünk ki.

Néhány módszertani kérdés megvizsgálása után röviden áttekintjük Csehország, Magyarország és Lengyelország főbb gazdasági tendenciáit, majd egyenként jellemezzük a szegénységet ezekben az országokban. A tanulmány e fejezetei a szegénység, az egyenlőtlenség és a transzferek alakulásáról a visegrádi országokban¹ folytatott korábbi kutatásaink eredményeire támaszkodnak. A harmadik részben a családpolitikai intézkedéseket mutatjuk be: összehasonlítjuk az egyes országokban jellemző támogatási típusokat, és elemezzük a különféle reform-kísérleteket. A tanulmány negyedik részében a családtámogatási rendszerek szegénységre gyakorolt lehetséges hatását vizsgáljuk, s végül az ötödik részben következtetéseinket foglaljuk össze.

Alapkérdések

Egyik korábbi írásunkban (Förster és Tóth, 1998) már áttekintettük a szegénység és az egyenlőtlenségek alakulását a visegrádi országokban a kilencvenes évek elején, majd egy következő tanulmányunkban megvizsgáltuk a pénzbeni jóléti támogatásoknak a szegénység visszaszorítására gyakorolt hatását Magyarországon (Förster, Szivós és Tóth, 1998). Jelen tanulmányban az országok tágabb körére és hosszabb időtávra vonatkozóan a legfrissebb adatok felhasználásával elemezzük az elmúlt évek változásait elsősorban a gyermekszegénység, illetve a gyermekes családok szempontjából.

¹ A visegrádi országok szövetsége 1991-ben jött létre, s az időtájt Csehszlovákiát, Magyarországot és Lengyelországot foglalta magában. Csehszlovákia felbomlásával, valamint az inkább gazdasági kapcsolatokon alapuló Közép-Európai Szabadkereskedelmi Társulás (CEFTA) megalapításával a 90-es évek elején a visegrádi szövetség veszített jelentőségéből. Az utóbbi időben azonban ismét feltámadt az érdeklődés az e keretbe illeszthető együttműködés iránt, Csehország, Magyarország és Lengyelország kormányfőinek 1998. októberi visegrádi csúcstalálkozóját követően. A Szlovák Köztársaság 1999-ben csatlakozott a szövetséghez.

Alapkérdéseink a következők:

- Hogyan változott a szegénység a visegrádi országokban az átmenet nehéz éve alatt?
- Miképpen alakították át a családtámogatási rendszereket az egyes országokban?
- Hogyan hatnak vagy hathatnak ezek az intézkedések a szegénységre?

Hogy választ adhassunk e kérdésekre, először is tisztáznunk kell néhány módszertani kérdést. A következő részt ennek kifejtésére szenteljük.

Adatok és módszerek

Elemzésünk a szóban forgó országok háztartásstatisztikai felméréseire támaszkodik. Csehország esetében az adatok forrása az 1992-es mikrocenzus (16.234 megfigyelt háztartás) és az 1996-os mikrocenzus (28.148 megfigyelt háztartás).² Magyarország esetében az 1991-es Magyar Háztartás Panel (MHP) és a TÁRKI 1997-es Háztartás Monitor felméréseit használtuk. Mindkét esetben kis mintás adatállományról van szó, amely mintegy 2000 háztartásra és tagjaikra terjed ki. A lengyel adatok forrása az 1992-es és az 1995-ös háztartás költségvetés felvétel (6.602, illetve 32.009 megfigyelt háztartással). A lengyel elemzést a Luxemburg Jövedelemvizsgálat (Luxembourg Income Study, a továbbiakban LIS) adatállományán végeztük, a magyar és a cseh felvételek adatait pedig közvetlenül dolgoztuk fel. Az egyes országokra vonatkozó információkat igyekeztünk sztentenderizálni, egy közös demográfiai és jövedelmi fogalomrendszer keretében.

Az adatállományok közös jellemzője, hogy elsősorban a jövedelemről, s nem a fogyasztásról nyújtanak információkat. Szándékosan döntöttünk az ilyen típusú elemzés mellett. A korábbi próbálkozások folyamán kiderült, hogy ezekben az országokban a háztartási költségvetés felvételek kevésbé megbízhatóak a jövedelmi egyenlőtlenségek mérésére. Magyarországon a háztartási kiadás-statisztikák jól meg tudják ragadni a közepes jövedelmi kategóriába tartozókat, gazdag anyagot nyújtva a háztartások fogyasztási szokásait illetően, viszont a jövedelemeloszlás alsó és felső rétegei már kevésbé jellemezhetők ezen adatok alapján (Andorka, Ferge és Tóth, 1997).

Az elemzés alapegysége a háztartás. E mögött az az elméleti feltevés húzódik meg, hogy az emberek közös háztartásban élnek, megosztják jövedelmüket és fogyasztási kiadásait. Az egyéni jólétet tehát csak a háztartások keretén belül tudjuk vizsgálni. A feltüntetett eredmények azonban személyekre vonatkoznak. Amikor egyénekre vonatkozó statisztikákat mutatunk be, a háztartás adatait súlyoztuk a háztartásban élő emberek számának megfelelően.

Hogy a háztartások méretgazdaságosságát is tekintetbe vehessük, ekvivalencia-skálákat használtunk. Elemzésünkben mindvégig $e=0,5$ ekvivalencia elaszticitási értékkel számoltunk. Ezáltal eredményeink összevethetőek az OECD országok adataival. Mivel azonban a szociálpolitikai jogosultság-kritériumokat a vizsgált országok többségében a háztartás egy főre jutó jövedelme szerint állapították meg, eredményeink esetenként alacsonyabb szegénységi szintet mutathatnak a nagycsaládok esetében, mint az egy főre jutó jövedelemre alapozott közgazgatási vagy egyéb sta-

² A Cseh Mikrocenzus adatait a prágai Szociológiai Intézetben dolgozták fel, 1999 nyarán.

tisztítják. A tanulmány 1. Függelékében részletes tesztek közlünk más ekvivalencia-elaszticitási mutatókkal is.

Ideális esetben az összes adatállomány azonos időintervallumra vonatkoznék. Ez azonban nem volt megoldható. Mindhárom ország esetében két időpontra vonatkozó adatbázist hasonlítottunk össze. Az első évek a recesszió legmélyebb időszakát fedik (1992 Lengyelországban és Csehországban, 1991 Magyarországon). A második időpont a kilencvenes évek második felére vonatkozik: 1995 Lengyelország, 1996 Csehország, és 1997 Magyarország esetében. Nem tudtunk volna hasonló adatokat venni azonos évekből. Elmondhatjuk ugyanakkor, hogy az első vizsgált adatállomány egy köztes időszakot jellemez a családpolitikai intézkedések kiterjesztése és a későbbi reformok között, míg a második körben a reform utáni időszakot vizsgáljuk, mivel 1994 és 1995 között fontos családpolitikai reformokat vezettek be mindhárom országban.

A szegénységi szint becslésére a háztartás teljes jövedelmét és ennek egyes elemeit használtuk. A jövedelmek meghatározásakor a nemzetközi gyakorlatot követtük (ld. pl. OECD, 1998a): a teljes elkölthető háztartási jövedelem a piaci jövedelem összege (bruttó kereset, tőkejövedelem és önálló tevékenységből eredő jövedelem), amelyhez hozzáadjuk az állami és a magánjellegetű transzfereket, s levonjuk belőle a jövedelemadókat, valamint a társadalombiztosítási járulékat. Meg kell itt említenünk az elemzés egy hiányosságát: a felvételek közül három (Csehország, 1992 és a két magyar adatállomány) nem tartalmazott adókra vonatkozó információt, ehelyett a nettó, adó utáni jövedelmet tüntette fel. Az elemzést ezért a teljes elkölthető jövedelemre korlátoztuk, amely mindegyik felmérés esetén rendelkezésre áll, továbbá az állami transzferek különféle komponenseire, főként a családi transzferekre. Ez annyit jelent, hogy a közvetlen adóztatás hatásait nem tudtuk értékelni a rendelkezésünkre álló adatok alapján.³

A családtámogatási intézkedések két nagy csoportját különböztetjük meg: az anyasági és családi támogatásokat. A természetben nyújtott támogatásokat és szolgáltatásokat (óvoda, iskola, tanácsadás stb.) nem vettük itt figyelembe, noha véleményünk szerint ezek is igen fontos szerepet játszanak a családtámogatások rendszerében. Ezért eredményeink bizonyos mértékben torzulhatnak: egy olyan időszakban, amikor a természetbeni juttatásokról egyre inkább a pénzbeni támogatásokra helyeződött át a hangsúly, a készpénzes támogatások kizárólagos figyelembe vétele ahhoz vezethet, hogy alábecsüljük a gyermekes családok terheinek változását. Eredményeink értelmezésekor ezt a tényt figyelembe kell venni.

³ Az összehasonlítás szempontjából ugyanakkor ez csak akkor vezetne súlyosabb problémákhoz, ha a transzfereket egyes országokban megadóztatnák, másokban viszont nem. Ekkor ugyanis a családi támogatások egy viszonylag magasabb aránya az elkölthető jövedelemben csak látszólagos lenne az adózási elvonás miatt. Az általunk tanulmányozott transzferek azonban a visegrádi országokban adómentességet élveznek.

1. A főbb tendenciák áttekintése: a három ország összehasonlítása

Ebben a fejezetben először a gazdasági kontextust, a családpolitika háttérét hasonlítjuk össze a három országban. Azután általános áttekintést adunk a szegénységről és az egyenlőtlenségekről, majd megvizsgáljuk a gyermekes családok relatív szegénységi szintjét.

1.1. A gazdasági háttér hasonlóságai és különbségei

A cseh, lengyel és magyar családpolitika alakulásával kapcsolatban az utóbbi tíz évben mindenekelőtt ezen országok gazdasági fejlődésének néhány fontos hasonlóságára, illetve különbségére kell felhívni a figyelmet. Az első fontos közös vonás ezen országokban az, hogy mindhárom a kilencvenes évek első felében szembesült a szerkezeti átalakítás nehéz feladatával. A gazdasági átmenet lényegéhez tartozik, hogy a munkaerőpiac mechanizmusai radikálisan megváltoztak, ki kellett alakítani a jogi szabályozás kereteit, a piacot, a tulajdonviszonyok megváltoztak.⁴ A társadalom szövetének e jelentős mérvű átalakulása a családok életkilátásaira is nagy hatással volt, s teljesen megváltoztatta a családok túlélési stratégiáit próbára tevő körülményeket.

További hasonlóság, hogy ezen országok mindegyike jelentős gazdasági visszaesésen ment keresztül, korábban ismeretlen mértékű inflációval nézett szembe, és mindenütt szembetűnővé váltak az addig példátlan gazdasági egyenlőtlenségek. A „transzformációs visszaesés” (Kornai, 1994) mértéke és okai némileg ugyan különböztek az egyes országokban, de a kilencvenes évek elején mindhárom országban jelentősen visszaesett a termelés. A GDP csökkenése az 1990-es év folyamán (Lengyelországban), illetve 1991-ben (Magyarországon és Csehországban) öltötte a legdrámaibb mértéket. Lengyelország, a korábban bekövetkezett gazdasági visszaesés után korábban is tért magához, 1994 körül viszont már mindhárom ország gazdasága a kezdődő fellendülés jeleit mutatta.

Az infláció mindegyik vizsgált országban viszonylag magas szintű volt. Lengyelország ugyanakkor az infláció szempontjából külön kategóriába tartozik, mivel az elképesztő mértéket öltő hiperinfláció csak a vizsgált időszak második felére esett vissza a „normális” szintre. Csehországban 1991-ben ugrottak meg az árak, azután annak ellenére, hogy 1992-ben az elsőt egy második „ár-sokk” is követte, az infláció szintje viszonylag alacsony maradt. Magyarországon szintén 1991-ben tetőzött az infláció. A választások évében (1994) mutatkozó enyhe csökkenés után azonban az infláció szintje 1995-ben és 1996-ban ismét emelkedni kezdett (ennek elsődleges oka az 1995-ös gazdasági sokkterápiában keresendő).⁵

Az átmenet első éveiben, 1989 és 1991 között a reálbérek számos tényező következtében mindhárom országban csökkentek. Csehországban a bérek már 1991-ben emelkedésnek indultak. Lengyelországban a reálbérek 1990 és 1995 között stag-

⁴ A rendszerváltás nehézségeiről jó áttekintést ad Barr (ed, 1994).

⁵ A következő három évben, 1997 és 1999 között e trend megfordulni látszik: ezekben az években Magyarországon ismét csökkent az infláció.

náltak, míg a magyar bérek az 1994-es enyhe emelkedés után ismét csökkenni kezdtek. 1995-ben Csehországban a reálbérek az 1989-es szint körülbelül 90 százalékát érték el, a másik két országban pedig az 1989-es bérek 75 százaléka körül alakultak (UNICEF, 1997).

Az intézményrendszer reformja tekintetében szintén feltűnő hasonlóságokat találhatunk a három országban. A reformok időzítése és mértéke természetesen némileg eltérő volt, de a kialakított intézmények jellege sok szempontból hasonló. Az általános jogi keretek megteremtésén és a privatizációs gyakorlaton túl ide tartozik a közkiadások átstrukturálása, a támogatások leépítése, amelyet mindenütt takarékosági intézkedések követtek a szociális kiadások, a munkanélküliség, az egészségügy, a nyugdíjrendszer és a családpolitika terén (EBRD, 1996). E reformokat röviden a következő fejezetben fogjuk ismertetni.

A legfontosabb különbségek az átmenet kezdeti körülményeiből erednek. Lengyelországban például a mezőgazdaságban dolgozók magas aránya jellemzi a gazdaságot, és a szociálpolitikai intézményrendszer is ehhez igazodott: számos olyan intézkedéssel találkozhatunk, amelyek egyes foglalkozási csoportokra irányulnak (PHARE, 1996c; Topinska, 1992). Lengyelországban és Magyarországon egyaránt létezett már valamiféle magángazdaság, amelyre a gazdasági átmenet során építhettek, a cseh gazdaságról viszont ezt nem lehet elmondani. A politikai szabadságjogok szabályozása úgyszintén liberálisabb volt a nyolcvanas években Lengyelországban és Magyarországon, mint Csehszlovákiában.

További különbség ered a reformok eltérő ütemezéséből. Lengyelország a sokkterápiát választotta (vagyis a gazdasági rendszer legtöbb alapvető tényezőjét egyszerre alakították át), Magyarország viszont a fokozatosság elvét követte. Az (akkori) Csehszlovákiában a „késleltetett” kiigazítás stratégiája volt a jellemző (feltételezték, hogy az átmenet simább lesz, ha egyes nehéz gazdasági döntést későbbre halasztanak, kedvezőbb külső és belső feltételekre várva).

A családok relatív helyzete, a szegénység jellege és a jövedelemeloszlási minta csak akkor elemezhető, ha megvizsgáljuk, hogyan működnek a munkaerőpiacok, s milyen kereseti és álláslehetőségek állnak az aktív és az inaktív népesség rendelkezésére. E tekintetben nagyon jelentős különbségek vannak a megfigyelt országok között. Lengyelországban és Magyarországon a munkanélküliség gyors ütemben nőtt 1990 és 1991 folyamán, ezzel szemben Csehországban (legalábbis ami a vizsgált időszakot illeti) a munkanélküliség nagyon alacsony szinten maradt (Kux, 1996; Soltys 1996; OECD, 1995b, 1998b). A munkavállalók száma mindhárom országban drasztikusan csökkent. Ugyanakkor Magyarországot az átmenet első éveinek munkanélkülisége mind abszolút mértékét, mind arányát tekintve megkülönbözteti a másik két országtól. Az utóbbiakban 1994–1995 folyamán stabilizálódott a munkavállalók aránya, míg Magyarországon tovább csökkent, egészen 1997-ig, amikor is a stagnálás jelei mutatkoztak, és lassú fordulat indult el a gazdasági aktivitás terén.

A kilencvenes évek elején mindhárom országban növekedtek a szociális kiadások. Ennek részben az lehet az oka, hogy a gazdasági átmenettől függetlenül is megnőtt a kereslet a szociális ellátás iránt: ide tartoznak a társadalom előregedéséből, az el-tartottak arányának növekedéséből, és a családtípusok átalakulásából fakadó igények. Más tényezők, például a háztartások elköltethető jövedelmének változása, valamint a szegénység növekedése, endogén jellegűek. 1992-ben az egészségügyi és az oktatási kiadások, a nyugdíjak, a családtámogatások, a munkanélküli támogatá-

sok és a szociális segélyek együttlvé Lengyelországban és Magyarországon a GDP csaknem 28 százalékára rúgtak. A cseh adat ennél valamivel alacsonyabb, a GDP 24 százaléka körül alakult (UNICEF, 1997).

E költségvetési kiadások közül ugyanakkor 1992-ben Magyarországon volt a legmagasabb a családtámogatások aránya (a GDP 4%-a körül), ezt követi a cseh (3,8%), majd a lengyel arányszám (2%). Ez az eltérés kizárólag abból ered, hogy az egyes országokban más-más súlyt tulajdonítottak a családtámogatási intézkedéseknek. Az idők, a gyermekes családok és a szegények/munkanélküliek támogatására fordított összegek arányának összehasonlítása azt mutatja, hogy a nyugdíjak aránya Lengyelországban a legmagasabb: a szociális kiadások háromnegyedét ezek emésztették fel 1992-ben. Az anyasági és családtámogatásokra (a pénzbeni támogatások közül) Csehországban fordították relatíve a legnagyobb összeget, Magyarországon pedig a munkanélküli támogatások és a szociális segélyek aránya volt a legmagasabb (Förster és Tóth, 1998).

1.2. A szegénység és az egyenlőtlenségek alakulása a visegrádi országokban

A közép-kelet-európai országok szegénységi szintjéről és a szegénység, valamint az egyenlőtlenségek alakulásáról számos összehasonlító elemzés született az utóbbi időben (lásd például World Bank, 1996; Milanovic, 1998; Förster és Tóth, 1998; Andorka, Ferge és Tóth, 1997; Spéder és Habich, 1998). E tanulmányok többsége egyetért abban, hogy az egyenlőtlenségek mértéke jelentősen megnőtt a gazdasági átmenet folyamán. Az is általánosan elfogadott megállapítás, hogy egyes országokban a jövedelmi egyenlőtlenség drámai mértéket öltött, míg másutt viszonylag alacsony szinten maradt. Mindezek alapján azt mondhatjuk, hogy Magyarországon és Lengyelországban az átmenet időszakának kezdetén jóval nagyobbak voltak a jövedelmi egyenlőtlenségek, mint Csehszlovákiában. Ezt a kilencvenes évek első felére nézve különféle adatfelvételek is bizonyítják (LIS és SOCO⁶), mint azt az 1. táblázat mutatja.

⁶ Social Costs of Transformation, a bécsi Institute for Human Sciences programja.

1. táblázat
A visegrádi országokban tapasztalható egyenlőtlenségek indikátorai 1992-ben és 1994-ben: értékek a medián jövedelem százalékában, percentilis arányok és Gini-koefficiensek

	P10	P90	P90/P10	Gini-koefficiens
LIS adatfelvétel, 1992				
Csehország	65	155	2,36	0,207
Magyarország	54	182	3,36	0,281
Lengyelország	51	191	3,73	0,291
SOCO adatfelvétel, 1994				
Csehország	60	185	3,10	0,249
Magyarország	57	175	3,05	0,279
Lengyelország	39	189	4,90	0,352

Forrás: Andorka, Ferge, Tóth, 1996; Sprout, 1995, 1. táblázat, 1 ábra, valamint a szerzők számításai.

Megjegyzés: P10 és P90 az első és a kilencedik tized felső értékeit jelentik, a medián százalékában. A számok a személyre számolt ekvivalens jövedelmet tükrözik, 0,5-es elaszticitási értékkel kiigazítva.

A fentebb bemutatott adatsorban ugyanakkor néhány inkonzisztens elemet is találhatunk, ami eredhet a felmérések módszertani különbségeiből, de ismeretlen vagy nem egészen megmagyarázható szociológiai vagy egyéb különbségekből is. Például feltételezhetjük, hogy 1992 és 1996 között Csehországban felgyorsult az egyenlőtlenségek növekedése (Andorka, Ferge, Tóth, 1997).

A szegénység szintjének becslése még komplikáltabb feladat. Az eddigi tanulmányok egy korábbi áttekintésében azt találtuk, hogy az 1990-es évek elején a *relatív* szegénység kategóriájába Csehországban minden tizenötödik ember tartozott bele, míg Magyarországon és Lengyelországban nagyjából a népesség egyötöde, illetve egyhatoda volt ide sorolható. Az *abszolút* jövedelmi szegénységről azonban nem rajzolódik ki világos kép: hol alacsonyabb adat adódik, mint a relatív szegénység becsült értéke (Csehországban), hol lényegesen magasabb (Lengyelországban), attól függően, hogyan állapítjuk meg az abszolút szegénység küszöbértékét⁷ (Förster, Tóth, 1998, 17. táblázat).

A relatív szegénység átfogó mérőszámainak összehasonlításához egyszerű és összetett indexeket, köztük a Sen-indexet is alkalmaztuk. A Sen-index, átfogó szegénységi mérőszám, amely egyetlen értékben egyesíti az általános szegénység három dimenzióját: a gyakoriságot (amelyet a szegénységi arányszám fejez ki), a szegénység mértékét (amelyet a szegények leszakadását mérő mutató ad meg), és az egyenlőtlenséget (amelyet a szegényekre vonatkozó Gini-koefficienssel fejezünk ki).⁸

⁷ A relatív szegénységet az átlagos, illetve medián jövedelem meghatározott szintjét el nem érő jövedelemként határoztuk meg (a fenti adatok esetén ez a küszöb a medián jövedelem 60%-a); az abszolút szegénységet valamiféle rögzített küszöbérték, például a létminimum alapján mérjük.

⁸ A Sen-index módszertani elemzését, és empirikus alkalmazását a hagyományos OECD országokra vonatkozóan, Förster (1994b) mutatja be. A Sen szegénységi index időbeli alakulását a magyar népesség és több alcsoportja esetében Szivós és Tóth (1998) elemzi.

2. táblázat
A visegrádi országok szegénységi mutatói

	Sze- génységi ráta (P)	Szegény- ségi rés- arány (II)	Sze- génységi index	Gini- koeffi- ciens	Gini _p	Sen- index (S)
Csehország 1992	6,0	15,0	0,90	0,2047	0,1081	1,45
Magyarország 1991/92	14,7	26,7	3,93	0,2812	0,1674	5,73
Lengyelország 1992	16,3	26,0	4,24	0,2914	0,1496	6,05

Forrás: Förster-Tóth, 1998, 18. táblázat, a LIS mikrodadatai alapján végzett számítások.

Megjegyzés: Szegénységi arányszám (P): a medián jövedelem 60 százalékánál alacsonyabb jövedelmű háztartásokban élők aránya; a jövedelmeket a háztartás mérete szerint súlyoztuk ($e=0,55$). A szegények leszakadásának mértéke (szegénységi rés-arány) $II = (z-y)/z$, ahol y =a szegények átlagos jövedelme és z =szegénységi küszöb. Szegénységi mutató: $P * II * 100$. A Sen szegénységi index meghatározása: $S = P * \{II + (1-II) * G_p\}$, ahol P =szegénységi arányszám, G_p =a szegényekre vonatkozó Gini-koefficiens.

Úgy találtuk, hogy nemcsak a szegénység gyakorisága nagyobb Magyarországon és Lengyelországban Csehországhoz viszonyítva, de a szegénység mértéke is (2. táblázat). A szegények átlagos jövedelme az első két országban nagyjából egynegyeddel maradt el a szegénységi küszöbtől, míg Csehországban csak egyhatoddal. Ezen túl, a jövedelmek eloszlása is egyenlőtlenebb Magyarországon és Lengyelországban, mint Csehországban, s ez egyaránt áll a népesség egészére és a szegény népességre is. Ez annyit jelent, hogy az 1990-es évek elején a magyar és a lengyel szegények helyzete súlyosabb volt, mint cseh sorstársaiké.

1.3. A szegénységi küszöb alatti jövedelemmel rendelkező, gyermekes családok a kilencvenes években

A következő részben az 1991–92 és a 1995–97 közti időszakot vizsgáljuk, két különböző populáció szegénységi mutatóinak fényében:

- Gyermekek:** itt elsősorban magukról a gyermekekről lesz szó, tehát a háztartásban élő, 18 éven aluli családtagokról. Amikor a „gyermekek jövedelme” kifejezést használjuk, egyszerűen a háztartásban élő egyes gyerekekre jutó, ekvivalens jövedelemről beszélünk, s a felnőtteket nem vesszük figyelembe az elemzés során.⁹ Így módon a gyermekek anyagi jólétét önmagában is vizsgálni tudjuk.
- Gyermekek családjai:** ebben az esetben a családok szegénységi szintje áll az elemzés középpontjában, s vizsgálatunk kiterjed a gyermekes családok háztartásában élő összes személyre. Ezzel az elemzési szemponttal azért egészítettük ki az első szempontot, mivel a szociálpolitika eszközei, például a családi pótlék jellegű támogatások, a családokra és nem a gyermekekre irányulnak, s többnyire a szülők vagy a háztartás más felnőtt tagjai rendelkezhetnek felettük. Két sajátos családtípust is vizsgálunk az alábbiakban¹⁰: a nagycsaládokat (tehát a három vagy annál több gyermeket nevelő családokat), valamint az egyedülálló

⁹ A jövedelmi becsléseket a háztartásban élő gyermekek számával súlyozzuk.

¹⁰ Figyelembe kell vennünk, hogy az elemzés egysége továbbra is az egyén. A becslések tehát a gyermekes családokban élő összes egyénre vonatkoznak, a felnőttekre és a gyermekekre egyaránt.

szülőből és gyermek(ek)ből álló családot. E két családtípust a legtöbb országban a gazdaságilag kiszolgáltatottabbak közé sorolják, s egyes intézkedések, például a mérlegelésen alapuló alkalmi segélyek kifejezetten e családokra irányulnak.

Először a gyermekek és a gyermekes családok átlagjövedelmének változását vizsgáljuk. A hagyományos OECD országokban¹¹ végzett újabb felmérések szerint a fiatal nemzedékek relatív jövedelme csökkenőben volt az 1980-as és 1990-es évek folyamán (Oxley *et al.*, 1999). Milyen tendenciát mutatnak a visegrádi országok ugyanebben az időszakban? Ha a kilencvenes évek elejétől a közepéig tartó időszakot tekintjük át – e periódus kezdetén érte el a gazdasági visszaesés a mélypontját, s még ugyanezen időszak vége felé ismét emelkedésnek indult a háztartások jövedelme. A 3. táblázat a gyermekek, illetve a speciális családtípusok átlagos jövedelmét mutatja a teljes népesség átlagjövedelmének százalékában, s feltünteti e százalékarány változásait is.

A kilencvenes években mindhárom országban csökkent mind a gyermekek, mind a gyermekes családok relatív jövedelme. A vizsgált periódus kezdetén, a *gyermekek* jövedelmi szintje nem különbözött jelentősen a teljes népesség jövedelmének szintjétől. Néhány év múlva azonban mindhárom országban 5–6 százalékponttal csökkent a gyermekek jövedelemszintje. Ha az eredményeket összevetjük az OECD országokra jellemző adatokkal, láthatjuk, hogy a visegrádi országokban ebben az évtizedben a gyermekek relatív jövedelmének csökkenése jóval gyorsabb ütemű volt, mint a hagyományos OECD régióban. Ugyanakkor a relatív jövedelmi szintek még mindig magasabbak – 90 százalék körül alakulnak, a hagyományos OECD országokra jellemző 85 százalékkal szemben.

¹¹ A hagyományos OECD országok alatt azt a 24 országot értjük, amelyek 1996, azaz a három visegrádi ország, valamint Mexikó és Korea előtt már tagjai voltak a szervezetnek.

3. táblázat

A gyermekek és a gyermekes családok átlagos rendelkezésre álló relatív jövedelme a három visegrádi országban a kilencvenes évek elején és közepén

	Gyermekek		Gyermekes családok		Három vagy annál több gyermeket nevelő családok		Egyedülálló szülők	
	Átlagos jövedelem	Népességbeli részarány	Átlagos jövedelem	Népességbeli részarány	Átlagos jövedelem	Népességbeli részarány	Átlagos jövedelem	Népességbeli részarány
Csehország 1992	99,0	24,0	101,7	54,3	89,1	7,7	72,1	2,7
Csehország 1996	92,6	21,7	95,5	49,0	76,6	6,6	64,6	2,8
Változás 1992 és 96 között	-6,5	-2,3	-6,2	-5,3	-12,5	-1,0	-7,5	0,2
Magyarország 1991	99,4	25,8	101,8	58,9	94,3	11,0	66,8	3,8
Magyarország 1997	93,6	20,0	98,2	48,3	76,6	8,2	71,8	2,9
Változás 1991 és 97 között	-5,7	-5,7	-3,6	-10,6	-17,6	-2,8	5,0	-0,9
Lengyelország 1992	96,6	99,4	83,0	95,9	77,4	22,4	93,3	2,8
Lengyelország 1995	91,5	28,4	95,3	65,5	77,3	18,4	77,9	2,9
Változás 1992 és 95 között	-5,1	-4,3	-4,1	-3,6	-5,7	-4,0	-18,0	0,1
OECD átlag a 80-as évek közepén	85,8	25,6						
OECD átlag a 90-es évek közepén	84,9	23,8						
Változás az 80-as és a 90-es évek között	-1,0	-1,8						

Forrás: A cseh Mikrocenzus alapján végzett számítások (Csehország), Magyar Háztartás Panel és TÁRKI Háztartás Monitor (Magyarország), LIS (Lengyelország) és Burnieaux et al. (OECD átlag)

Megjegyzés: A gyermekek és az egyes gyermekes családtípusok átlagos jövedelmét a teljes népesség átlagos jövedelmének százalékában fejeztük ki; a népességen belüli részesedés a gyermekek, illetve az adott családtípusban élő személyek aránya a népesség egészéhez viszonyítva. Az OECD átlag 15 OECD ország súlyozatlan átlaga: Észak-Amerika, Ausztrália és 12 európai ország tartozik ide. A jövedelem rendelkezésre álló háztartási jövedelmet jelent, $e=0,5$ elaszticitással kiigazítva.

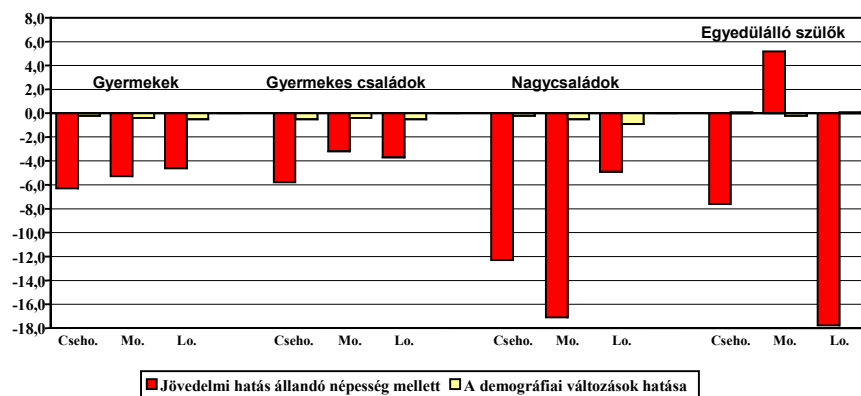
A gyermekes családok együttesen nagyjából hasonló tendenciát mutatnak: a relatív jövedelem jelentős mértékű csökkenése következett be Csehországban, majd Lengyelországban és Magyarországon is. A veszélyeztetett családok típusa azonban már erőteljesen különbözött a három országban. A nagycsaládok Magyarországon veszítettek legtöbbet relatív jövedelmükből – annak csaknem egy ötödét –, s a kilencvenes évek elején itt rendelkeztek a legmagasabb jövedelmi szinttel. Csehországban egytizeddel csökkent a nagycsaládok jövedelme, Lengyelországban viszont 6 százalékponttal. Összességében a nagycsaládok relatív jövedelme a három országban az egész népesség jövedelmének háromnegyed része felé konvergál. Az egyedülálló szülők relatív jövedelmi szintje viszont Lengyelországban csökkent a legdrámaibb mértékben – 18 százalékkal –, de ez az érték Csehországban is 7 százalékkal, ellentétben Magyarországgal, ahol az egyedülálló szülők relatív jövedelmi po-

zícója átlagosan még emelkedett is. E családtípus jövedelmi szintje a kilencvenes évek közepén a teljes népesség jövedelmének kétharmada és háromnegyede körül alakult.

A relatív jövedelmi szintek változásait ugyanakkor a népesség demográfiai összetételében bekövetkező elmozdulások is befolyásolják. Ha egy alacsony jövedelmű csoport, például az egyszülős családok népességén belüli aránya nő, akkor ennek következtében e csoport összesített relatív jövedelmi szintje csökkenni fog, anélkül, hogy az átlagos jövedelem valóban csökkenne. A 1. ábra ezt a két hatást mutatja: a „kiigazított jövedelmi hatást” úgy számoljuk, hogy a népesség demográfiai szerkezetét konstansnak tekintjük a kezdő évben; a „demográfiai hatás” ezután a relatív jövedelmi szintekben bekövetkezett tényleges változás és a konstansnak tekintett, népességre számolt jövedelmi hatás különbsége. Általában nem sokban változik a kép, ha a relatív jövedelem változásait kiigazítjuk a demográfiai változásoknak megfelelően; a konstans demográfiai összetétellel számoló elemzés tehát nem torzíja el a relatív jövedelmek változásainak főbb tendenciáit. Hasonló kép rajzolódik ki a gyermekek és a gyermekes családok esetében: a nagy mértékű jövedelmi változást csak felerősíti a kismértékű demográfiai változás mindhárom visegrádi országban. A három vagy több gyermeket nevelő családok jelentős jövedelemvesztésére Magyarországon és Csehországban már fentebb felhívtuk a figyelmet. Lengyelországban a nagycsaládok relatív jövedelmének valamivel kisebb mértékű csökkenésében a demográfiai hatás nagyobb szerepe van. Az egyedülálló szülők esetén a demográfiai hatás elhanyagolható, s megmaradt a három országban megfigyelhető tendenciák jelentős eltérése: Lengyelországban és Csehországban a relatív jövedelmek erősen visszaestek, Magyarországon viszont növekedtek; a demográfiai változások nélkül e növekedés valamivel még nagyobb lett volna.

1. ábra

Az átlagos relatív jövedelmek változásai a kilencvenes évek első felében: jövedelmi és demográfiai hatások



Forrás: A Cseh Mikrocenzus számítása (Csehország), Magyar Háztartás Panel és TÁRKI Háztartás Monitor (Magyarország) és LIS (Lengyelország).

Vajon értelmezhetjük-e a relatív átlagjövedelem szintjének romlását annak jeleként, hogy a szegénység kockázata nőtt a gyermekek és a gyermekes családok esetében? A hagyományos OECD országokban a gyermekszegénység – időnként igen jelentős mértékű – növekedéséről számol be néhány nemrégiben megjelent tanulmány, pl. Harding és Szukalska (1999) Ausztrália, Smeeding *et al.* (1999) az Egyesült Államok, Phipps (1999) Kanada; Gregg *et al.* (1999) Nagy-Britannia, Solera (1998) Olaszország, valamint Forssén (1998) Németország esetén. Mivel a gyermekek és a gyermekes családok átlagos jövedelmének csökkenése négy vagy öt éven át gyorsabb ütemű volt a visegrádi országokban, mint az OECD területén tapasztalt egy évtizedes csökkenés, feltehetőleg a gyermekek szegénységi szintje is növekedett.

A 4. táblázat a szegénység előfordulásának – vagyis a szegények számának – három különböző mutatóját vizsgálja, a gyermekek és a gyermekes családok körében, illetve a teljes népességre vonatkozóan. A táblázat *első része* a szegénységi rátákat mutatja, azaz egy adott népességcsoporton belüli szegények arányát. Ez mutatja az egyes népességcsoportok szegénységi kockázatát. Az adatok szerint a gyermekekre vonatkozó szegénységi ráta jelentősen különbözik a három visegrádi országban, és lényegében nincs olyan közös szint, amely felé konvergálnának: 1995/97-ben Csehországban ez az arány 5 százalék körül volt, Magyarországon ennek csaknem kétszerese, Lengyelországban pedig háromszorosa volt.

Továbbá a gyermekek és a gyermekes családok szegénységi rátái mindhárom visegrádi országban nőttek a kilencvenes évek folyamán: mintegy 3 százalékponttal emelkedtek Csehországban és Magyarországon, míg 6 százalékponttal Lengyelországban. Az összesített relatív szegénységi ráta szintén növekedett, de lassabban, körülbelül 1 százalékponttal emelkedett Csehországban, illetve Magyarországon, míg 4 százalékponttal Lengyelország esetében. Csehországban és Magyarországon a gyermekszegénység 1991/92-ben nem érte el a népesség egészének szintjét, 1996/97-ben viszont már meghaladta. Lengyelországban a gyermekszegénység már a kilencvenes évek elején valamivel magasabb volt, mint a teljes népesség szegénységi szintje.

A szegénységi ráták növekedése jóval meredekebb, mint a hagyományos OECD átlag, ahol mind a teljes, mind a gyermekszegénység fél százalékponttal növekedett a nyolcvanas évek közepe és a kilencvenes évek vége között.

A gyermekes családok közül a három vagy több gyermeket nevelők, főként pedig az egyedülálló szülők esetében a legnagyobb a szegénység kockázata. A nagycsaládok szegénységi rátái mindhárom visegrádi országban elérik a teljes népességre jellemző ráta háromszorosát. A vizsgált időszakban a legmagasabb növekedést Csehországban és Lengyelországban tapasztalhatjuk, habár a mutató értéke ezekben az országokban elég alacsony szintről indul. Magyarországon a nagycsaládok szegénységi rátája lényegében nem változott a kilencvenes évek elejének (magas) szintjéhez képest.

Az egyedülálló szülők szegénységi rátái mutatják a legdrámaibb növekedést: Csehországban és Magyarországon megduplázódott, Lengyelországban pedig majdnem megháromszorozódott az értéke. 1995/97 folyamán az egyedülálló szülők egyötöde tekinthető szegénynek Lengyelországban, egynegyedük Csehországban és csaknem harmaduk Magyarországon; ez a szint megközelíti a hagyományos OECD országok átlagát. Megjegyzendő, hogy Csehországban, ahol a szegénységi ráták ösz-

szességében és a legtöbb népességcsoport esetén a legalacsonyabbak, a szegénynek tekinthető egyedülálló szülők aránya meghaladja a Lengyelországban mért szintet.

4. táblázat

A szegénység gyakoriságának mutatói a gyermekek és a gyermeket nevelő családok körében a kilencvenes években

	Teljes népesség		Gyermekek		Gyermekek családosok		Nagycsaládosok		Egyedülálló szülők	
1. Szegénységi ráták										
Csehország 1992	3,3		2,3		2,0		2,3		12,6	
Csehország 1996	4,5		5,6		4,7		9,6		24,6	
Változás 1992-96	1,2		3,3		2,7		7,3		12,0	
Magyarország 1991	6,7		6,0		4,9		13,0		14,8	
Magyarország 1997	7,3		9,4		8,6		14,1		30,4	
Változás 1991-97	0,6		3,4		3,7		1,1		15,6	
Lengyelország 1992	8,1		8,9		7,9		13,5		7,6	
Lengyelország 1995	11,9		15,8		14,1		23,3		21,0	
Változás 1992-95	3,8		6,9		6,2		9,8		13,4	
OECD átlag a 80-as évek közepén	9,6		10,5		-		-		31,0	
OECD átlag a 90-es évek közepén	10,0		11,0		-		-		31,1	
Változás a 80-as és a 90-es évek között	0,5		0,6		-		-		0,1	
2. Szegénységi arány és relatív szegénységi kockázat										
	Arány	Kockázati mutató	Arány	Kockázati mutató	Arány	Kockázati mutató	Arány	Kockázati mutató	Arány	Kockázati mutató
Csehország 1992	100	1	16,4	0,68	33,2	0,61	5,4	0,71	10,2	3,81
Csehország 1996	100	1	27,5	1,27	52,0	1,06	14,3	2,16	15,7	5,52
Változás 1992-96	100	1	11,1	0,58	18,8	0,45	8,9	1,45	5,5	1,71
Magyarország 1991	100	1	23,1	0,90	43,4	0,74	21,4	1,95	8,4	2,22
Magyarország 1997	100	1	26,0	1,30	56,9	1,18	15,9	1,95	12,1	4,18
Változás 1991-97	100	1	2,9	0,40	13,5	0,44	-5,4	0,00	3,7	1,97
Lengyelország 1992	100	1	36,1	1,10	67,8	0,98	37,4	1,67	2,6	0,94
Lengyelország 1995	100	1	37,6	1,32	77,1	1,18	35,9	1,95	5,0	1,76
Változás 1992-95	100	1	1,5	0,22	9,3	0,20	-1,5	0,28	2,4	0,81
OECD átlag a 80-as évek közepén	100	1	24,2	0,97	-	-	-	-	-	1,39
OECD átlag a 90-es évek közepén	100	1	23,6	0,99	-	-	-	-	-	1,92
Változás a 80-as és a 90-es évek folyamán	100	1	-0,6	0,02	-	-	-	-	-	0,50

Forrás: Cseh Mikrocensus (Csehország), Magyar Háztartás Panel és TÁRKI Háztartás Monitor (Magyarország), LIS (Lengyelország) és Burnieaux et al. (OECD átlag)

Megjegyzés: Az OECD átlag 15 OECD ország súlyozatlan átlaga: Észak-Amerika, Ausztrália és 12 európai ország adatai. A szegénységi ráta a rendelkezésre álló jövedelem 50 százalékánál alacsonyabb jövedelmű háztartásban élők aránya. A relatív kockázati mutató adott csoport szegények közötti arányának, illetve a szegények teljes népességbeli arányainak hányadosa. A jövedelmeket $e=0,5$ rugalmassági együtthatóval korrigáltuk. Az „arány” bizonyos társadalmi csoportok arányát jelenti a szegények között. Az itt feltüntetett szegénységi ráták és a 2. táblázatban található adatok közti különbség a szegénységi küszöb eltérő meghatározásából ered.

A szociálpolitika szempontjából azonban nem elegendő, ha csak a szegénységi rátát mérjük. A szegénység enyhítésére irányuló költségvetési tételek és stratégiák kialakításakor figyelembe kell venni a szegénységi kockázatnak kitett népesség tényleges súlyát a szegény népességben belül. Ugyanazon magas szegénységi ráta, mondjuk az egyedülálló szülőké, más-más következményt vonhat maga után, aszerint, hogy arányuk 5 vagy 20 százalékot tesz ki a teljes szegény népességben belül. A 4. táblázat *második része* ezért a gyermekek és a gyermekes családok szegény népességben belüli arányát mutatja. Ezen túl, a táblázat tartalmazza a különböző csoportokra vonatkozó „relatív szegénységi kockázat-mutatókat”, amelyet néha „reprezentációs mutatóknak” is neveznek. A relatív szegénységi kockázat-mutatót úgy kapjuk meg, hogy az adott népességcsoport szegénységi részesedését elosztjuk a népességbeli arányával. Ha például a gyermekek a szegény népesség 40 százalékát teszik ki, a teljes népességnek viszont csak 20 százalékát, akkor a gyermekek kétszer olyan nagy gyakorisággal fordulnak elő a szegény népességben belül – reprezentációs mutatójuk tehát 2. Ily módon megállapíthatjuk, hogy valamely csoport felülreprezentált-e a szegény népességben belül vagy sem.

A gyermekek szegény népességben belüli aránya jelentősen növekedett Csehországban, míg Lengyelországban és Magyarországon a korábbi szinten maradt. Ennek ellenére továbbra is Lengyelországban a legmagasabb ez az arány, Csehországban és Magyarországon pedig nagyjából megfelel az OECD átlagnak, azaz majdnem minden negyedik szegény a gyermekek csoportjából kerül ki. Hasonlóképpen, a gyermekes családok szegény népességben belüli aránya Csehországban jobban nőtt, mint Magyarországon és Lengyelországban. Ma már mindhárom visegrádi országban nagyobb arányban vannak gyermekes, mint gyermektelen családok a szegények között. A három vagy több gyermeket nevelő családok aránya a szegény népességben belül Csehországban háromszorosára (5-ről 15%-ra) nőtt, Magyarországon és Lengyelországban viszont csökkent. Eközben e két országban a gyermekes családok szegénységi rátája nem csökkent, ami arra utal, hogy a hagyományosabb családtípusok (az egy vagy két gyermekes családok) aránya nőtt a szegény népességben belül. Habár az egyszülős családok aránya viszonylag alacsony (3% körüli) a visegrádi országokban az OECD országokhoz képest, a szegény népességben belüli arányuk jelentős, főként Csehországban: már 1992-ben elérte a 10 százalékot, 1996-ra csaknem 16 százalékra emelkedett. Ugyancsak ezen családok között volt a legmagasabb a szegények aránya mindhárom ország és mindkét időszak esetében.

A 4. táblázat relatív kockázati mutatóiból világosan látszik, hogy a vizsgált időszak végére a gyermekek mindhárom visegrádi országban nagyjából ugyanolyan mértékben, 1,3 körüli értékkel felülreprezentáltak a szegények körében, noha Csehországban és Magyarországon az 1990-es évek elején még alulreprezentáltak voltak, azaz arányuk nem érte el a teljes népességre vonatkozó szegénységi szintet. Ezt szembeállíthatjuk a hagyományos OECD régió tapasztalataival is, ahol a gyermekek aránya se nem felülreprezentált, se nem alulreprezentált a szegény népességben belül, s ez az 1980-as években éppúgy igaz, mint az 1990-es években¹². A gyermekes családokra vonatkozó adatok összességükben hasonlóak. Ami a nagycsaládokat illeti, mind a három országban kétszer olyan gyakran fordulnak elő a szegény népességben belül, mint a népesség egészén belül. E mutató viszont csak Csehországban emelkedett jelentősen.

¹² A 15 OECD ország összesített átlaga természetesen jelentős országonkénti eltéréseket tartalmaz. A relatív szegénységi kockázat az angolszász országokban a legmagasabb (1,3 és előtött), a legalacsonyabb rátákat a skandináv országokban találjuk (0,5 és 0,7 között).

Amint azt a szegénységi rátákban mutatkozó tendenciák is jelzik, az egyszülős családok helyzete változott a legdrámaibb, s országonként leginkább eltérő mértékben az 1991/92 és 1995/97 közti periódusban. E réteg relatív szegénységi kockázata mindhárom visegrádi országban nőtt, noha Lengyelország esetében lényegesen kisebb mértékben. Itt a mutató még mindig 2 alatt van, nagyjából tehát megfelel az OECD átlagának. Magyarországon viszont az egyszülős családok négyszer olyan gyakran fordulnak elő a szegény népességben belül, mint a teljes népességben belül, Csehországban pedig 5,5-ször gyakrabban.

A fenti eredmények a szegénység előfordulását mutatják, vagyis a szegények számára vonatkoznak. Nem mutatják viszont a szegénység *intenzitását*, vagyis azt, hogy a szegények átlagos jövedelme nőtt vagy csökkent-e a szegénységi küszöbhez viszonyítva. Az 5. táblázat első részében találhatunk utalásokat ez utóbbi aspektusra is, a szegények átlagos leszakadásának gyermekekre és a gyermekes családokra vonatkozó arányszámaiban. Az 5. táblázat második része ugyanezen népességcsoportok Sen szegénységi indexeit tartalmazza (e mutatót a 2.2. alfejezetben jellemeztük).

Összességében a *szegénységi rés* kisebb Csehországban (16%), mint Magyarországon (23%) és Lengyelországban (22%), ahol még nőtt is az 1990-es években: 1995/97-ben, a szegények átlagos jövedelme nagyjából egynegyeddél volt a szegénységi küszöb alatt. A gyermekek és a gyermekes családok esetében a szegénységi rés legtöbbször valamivel, de nem jelentősen nagyobb, mint a teljes népességben. A kirajzolódó tendencia továbbá jobban kedvez a gyermekeknek, mint a népesség egészének, mivel a szegénység intenzitása a gyermekek körében csökkent Csehország és Magyarország esetében, és az átlagosnál kisebb mértékben növekedett Lengyelországban. A nagycsaládokra vonatkozó szegénységi rések szintén valamivel az átlag fölött alakultak. Magyarországon különösen figyelemreméltó ez a tendencia – itt a nagycsaládokra vonatkozó szegénységi rés 1991 és 1997 között a szegénységi küszöb 36 százalékaról 30 százalékra csökkent. Az egyedülálló szülők esetében viszont egészen más tendenciát mutat a szegénységi rés: a szegény egyedülálló szülők átlagos jövedelme Csehországban nagyjából egyötödével a szegénységi küszöb alatt volt mindkét évben, és nem különbözött jelentősen az összes szegény, gyermekes családra vonatkozó értéktől. Magyarországon viszont az egyedülálló szülők leszakadása 1991-ben egyértelműen kisebb volt, mint az összes szegény, gyermekes családé (22%), de ezt követően erősen növekedett, s elérte a 33 százalékot¹³ – e tendencia pontosan az ellentettje a Lengyelországban tapasztaltaknak, ahol a szegénységi rés egyedülálló szülők esetén 35 százalékról 23 százalékra csökkent az 1990-es évek elején.

¹³ Részben ez lehet a magyarázat arra, miért növekedett Magyarországon jelentősen az egyedülálló szülők szegénységi rátája, miközben átlagos relatív jövedelmük nőtt.

5. táblázat

A szegénység intenzitásának, valamint a gyermekek és a gyermekes családok teljes szegénységének mutatói az 1990-es évek elején és második felében

	Teljes népesség	Gyermekek	Gyermekes családok	Nagy-családok	Egyedülálló szülők
1. Szegénységi rés					
Csehország 1992	16,1	22,7	22,5	23,1	21,1
Csehország 1996	16,0	19,6	19,4	19,5	21,6
Változás 1992–96	-0,1	-3,1	-3,1	-3,6	0,5
Magyarország 1991	23,4	31,2	30,1	36,5	22,0
Magyarország 1997	26,6	29,9	29,1	30,2	32,6
Változás 1991–97	3,3	-1,3	-1,0	-6,3	10,6
Lengyelország 1992	22,2	23,6	23,4	25,0	35,0
Lengyelország 1995	28,7	28,6	29,0	29,2	23,5
Változás 1992–95	6,5	5,0	5,6	4,2	-11,5
2. Sen szegénységi index					
Csehország 1992	0,79	0,73	0,64	0,69	3,71
Csehország 1996	1,05	1,58	1,33	2,69	7,55
Változás 1992–96	0,26	0,85	0,69	2,00	3,84
Magyarország 1991	2,31	2,68	2,13	6,53	4,47
Magyarország 1997	2,77	3,92	3,52	5,40	15,02
Változás 1991–97	0,45	1,24	1,39	-1,13	10,55
Lengyelország 1992	2,66	3,07	2,72	4,85	4,11
Lengyelország 1995	4,95	6,52	5,89	9,71	7,24
Változás 1992–95	2,29	3,45	3,17	4,86	3,13

Forrás: A Cseh Mikrocenzus számításai (Csehország), Magyar Háztartás Panel és TÁRKI Háztartás Monitor (Magyarország), LIS (Lengyelország) és Burniaux et al. (OECD átlag).

Megjegyzés: A szegénységi rés meghatározása: $II = (z - y)/z$, ahol $y =$ a szegények átlagos jövedelme és $z =$ szegénységi küszöb.

A Sen szegénységi index meghatározása: $S = P * \{II + (1-II) * G_p\}$, ahol $P =$ szegénységi ráta, és $G_p =$ a szegények Gini-koefficiense. A szegénységi küszöböt a rendelkezésre álló jövedelem átlagának 50 százalékában állapítottuk meg. A jövedelmeket $e = 0,5$ -ös ekvivalenciaként értékkel. A szegénységi rés és a Sen-indexek itteni, illetve a 2. táblázatban feltüntetett értékeinek különbségei az eltérő szegénységi küszöb alkalmazásából erednek.

Az átfogó szegénységmutató, a *Sen-index* (az 5. táblázat második részében) megerősíti a fenti eredményeket. A teljes szegénység mindhárom országban növekedett, de a gyermekek esetén sokkal meredekebben, mint a teljes népesség esetében. A szegénység súlyosságára durva becslést kapunk, ha szembeállítjuk a Sen-index értékeit a 4. táblázat szegénységi rátáival¹⁴. Ez azt mutatja, hogy a gyermekek és a gyermekes családok helyzete súlyosabb a szegény népesség helyzeténél Csehországban és Magyarországon, bár helyzetük súlyosságának fokozódása nem volt kimutatható.

A nagycsaládokat és az egyedülálló szülőket illetően megint csak jelentős különbségek mutatkoznak az egyes országok között. A három vagy több gyermeket nevelő családok Sen-indexe csaknem megnégyszereződött Csehországban, de még így is viszonylag alacsony szinten volt 1996-ban (2,7). Ugyancsak növekedett Lengyelországban – s itt érte el messze a legmagasabb, 10 körüli értéket a három ország kö-

¹⁴ Minél közelebb van az adott csoport Sen-indexe a csoport szegénységi rátájához, annál súlyosabb helyzetben van az adott csoport (ld. Pattanaik és Sengupta, 1995).

zül. A teljes szegénység a nagycsaládok esetén Magyarországon még vissza is esett, 5,4-re: ezt az eredményt pusztán csak a szegénységi ráták, tehát a szegények számának elemzésével nem tudtuk volna kimutatni. Ez annyit jelent, hogy a szegény nagycsaládok számában mutatkozó csekély emelkedést Magyarországon kiegyensúlyozza átlagos jövedelmük növekedése és a jövedelmek egyenlőbb eloszlása a csoporton belül.

Az egyedülálló szülők Sen-indexe a vizsgált időszak elején mindhárom visegrádi országban hasonló volt, 4 körüli értéket mutatott; később a Sen-index értéke a vizsgált országok mindegyikében emelkedett, de legnagyobb mértékben Magyarországon. (A 15-ös volt az egész mintában a legmagasabb érték.)

2. A szociálpolitika változásai

2.1. Általános áttekintés

A visegrádi országok szociálpolitikai rendszerét feldolgozó irodalom egyre bővül¹⁵, s a különféle tanulmányok abban általában egyetértenek, hogy a jóléti rendszer reformja elmaradt a gazdasági reform mögött mindhárom országban. Egyes országokban bevezettek ugyan intézkedéseket a marginalizálódás és az elszegényedés megfékezésére, a jóléti rendszer azonban egészében érintetlen maradt. Az átmenet kezdetén a szociális ellátásokra való univerzális jogosultság, s a viszonylag nagyvonalú szociálpolitika a célzottság hiányosságaival társult. Mivel a jogosultság feltételei változatlanok maradtak, miközben az igények nőttek, a juttatások a legtöbb esetben elveszítették értéküket.

A családpolitika mindhárom országban kiemelten fontos elemét jelentette a szociálpolitikának. Ezek a támogatásfajták egyszerre több célt is szolgálni kívántak. Egyfelől, pro-natalista aggodalmak húzódtak meg mögöttük: a pénzbeni családtámogatás fontos célja volt a születések számának emelése. Másfelől, a támogatások a szegénység enyhítését is célozták. Mivel a gyermekek száma a család szegénységének jó előrejelzője, a családpolitika a nagyobb családok körében mutatkozó szegénységet is fékezni szándékozta. Továbbá, mivel a munkaerőpiaci részvétel aránya igen magas volt ezekben az országokban, a családpolitika célja volt emellett a női munkavállalás elősegítése is.

Az átmenet időszakának kezdetén érvényben lévő családpolitikai intézkedések kiterjedtségét a 6. táblázat illusztrálja.

¹⁵ Összehasonlításra tesz kísérletet pl., Cichon (1995); EBRD (1996); OECD (1993, 1995a, 1995b, 1998); PHARE (1996a, 1996b, 1996c); World Bank (1995; 1996a), Milanovic (1998), Förster és Tóth (1998); Förster, illetve Szivós Tóth, (1998).

6. táblázat
A családtámogatási transzferek és természetbeni szolgáltatások a GDP
százalékában a visegrádi országokban, 1989 (%)

	Csehország	Magyarország	Lengyelország
<i>Családtámogatási formák</i>			
<i>Pénzbeni juttatások</i>	3,1	4,4	2,3
Családi pótlék	2,2	3,0	2,0
Szülési segély	0,3	0,2	0,1
Gyermekgondozási díj	0,2	0,6	0,1
Gyermek után járó betegszabadság	0,2	0,1	0,0
Juttatások és egyéb	0,2	0,5	0,1
<i>Közvetett transzferek</i>	1,1	0,9	0,0
Közlekedés, stb. ^a	0,2	0,2	0,0
Lakásépítési kedvezmények	-	0,7	-
Jövedelemadó-kedvezmények ^b	0,9	0,0	-
<i>Természetbeni transzferek^c</i>	1,1	1,1	0,7
Bölcsőde	0,1	0,2	0,1
Óvoda	0,4	0,6	0,6
Iskolai étkeztetés	0,3	-	-
Egyéb	0,5	0,2	-
Összesen	5,3	6,4	3,0
<i>Összehasonlító tételek: egészségügyi és oktatási juttatások összesen</i>			
Egészségügyi juttatások	4,4	3,5	3,4
Oktatási juttatások	4,2	4,7	3,7

Forrás: UNICEF, 1995, 94. old.

Megjegyzés: a) Csak azokat a gyermek után nyújtott támogatásokat tartalmazza, amelyeket egyenként azonosítani és értékelni lehet.; b) Becslés.; c) Csehszlovákia és Lengyelország esetén csak közkiadásokat tartalmaz, Magyarország esetén a vállalatok „szociális” költségeit is.

Mint látható, a családoknak nyújtott állami támogatások túlnyomó része közvetlen pénzbeni támogatások formáját öltötte. A kisgyermekes családok esetén a természetbeni szolgáltatások skálája is igen széles volt minden egyes országban. A családtámogatásokkal kapcsolatos kiadásoknak ugyanakkor Csehországban csaknem 60 százalékát, Magyarországon közel 70 százalékát, Lengyelországban pedig több mint 75 százalékát a pénzbeni juttatások tették ki.

A legfontosabb családpolitikai lépéseket a gazdasági szükség (a növekvő egyenlőtlenségek, a csökkenő reáljövedelmek, valamint a megnövekedett munkanélküliség), és a takarékosági követelmények (vagyis az állami költségvetésre nehezedő teher növekedése) alakították. Az átmenet első éveiben a családtámogatási intézkedéseket a gazdasági válság negatív hatásainak kiegyensúlyozására használták. A csökkenő GDP, az emelkedő infláció és a stagnáló reálbérek következtében a családi pótlékok egyre fontosabb szerepet töltek be a legsúlyosabban érintett csoportok minimális jövedelemszintjének fenntartásában (UNICEF, 1995).

Magyarországon a családi pótlék 1990-től kezdve alanyi jogon járt, noha korábban előzetes munkavállaláshoz kötötték. Bár Csehországban a családtámogatási jogosultság továbbra is függött a munkavállalási előtörténetétől, 1991-ben az ártámogatások leépítését ellensúlyozni igyekvő általános segélyeket is bevezettek. (Ennek ellenére csökkent a lefedettség, noha a kilencvenes évek elején a munkanélküliség alacsony volt).

A jelentkező, illetve egyre növekvő költségvetési hiány minden országban korlátokat szabott a családtámogatásra fordítható kiadásoknak. Annak ellenére, hogy a lefedettség nőtt, a kiadások stagnáltak vagy csökkentek, a juttatások elégtelen indexálása következtében – az inflációt figyelembe véve – az ellátás természetesen veszített értékéből. A családtámogatások az átlagbérekhez viszonyítva 25–35 százalékos veszteséget szenvedtek. Reálértékben az erózió mértéke még erősebb volt, 1990 és 1995 között 40–50 százalékra becsülhető (UNICEF, 1995: 67).

Bizonyos okoknál fogva (e kérdés külön politikai gazdaságtani elemzést igényelne) a három vizsgált országban nagyjából egyidőben köszöntött be a reformok időszaka: 1995 körül mindhárom országban reformkísérletek tanúi lehetünk. A reformok általánosságban az alanyi jogú ellátás helyett célzottabb, jövedelemigazolóhoz kötött juttatások bevezetésére irányultak. Pontosabban, a támogatások felső küszöbének rögzítése a legmagasabb jövedelműek kizárását szolgálta, nem pedig a legalacsonyabb jövedelműek fókuszba állítását (ez volna ugyanis eredetileg jövedelemigazolási eljárás célja (Sipos és Tóth, 1998; Cichon, 1996; PHARE, 1996a, 1996b, 1996c; Tóth, 1997). Az egyes országok családpolitikai támogatásait részletesen a 2. Függelék foglalja össze.

2.2. Intézményi reformok: az egyes országok tapasztalatai

2.2.1. Csehország

A két megfigyelt időszak Csehország esetében egyben két különböző szociálpolitikai szerkezetet is fed. 1989 és 1992 között a rendszer univerzalisztikus jellege fennmaradt. A korábbi nómenklatúra privilégiumait megszüntették. A rendszert kiterjedtsége mellett a támogatások viszonylag nagyvonalúan megállapított szintje jellemezte. Bevezették a minimálbért és a létminimumot, valamint a munkanélküli ellátás rendszerét.

1992 után viszont, a három másik országhoz hasonlóan, a konzervatívabb szociálpolitika felé mozdultak el a csehek. Hárompilléres rendszert vezettek be az általános szociálpolitikai ellátások szintjén, és a második, illetve harmadik pillér esetén kötelezővé tették a jövedelemigazolást, továbbá befagyasztották a minimálbért és szűkítették a jogosultak körét. A nyugdíjrendszerre vonatkozóan is bevezettek bizonyos megszorításokat: elsősorban a nyugdíjkorhatár fokozatos emelését kell itt említenünk.¹⁶

Csehországban az addig a társadalombiztosításból folyósított családtámogatásokat jövedelemigazolóhoz kötötték. Csak a szegénységi küszöb háromszorosát meg nem haladó jövedelmű családok jogosultak családtámogatásra. A rendszerben maradtak számára további három, jövedelemfüggő juttatási szintet vezettek be, hogy a szegénységi szakadék megjelenését kiküszöböljék. Egy új juttatási fajtát („szociális

¹⁶ 1998 után az új szociáldemokrata kormány deklarált célja volt egyes, de nem az összes, megszorítás felfüggesztése. A munkanélküliség területén valóban vissza is vontak bizonyos korlátozásokat, és felemelték a minimálbért. A jelen kormány tervbe vette a gyermek- és családtámogatások ismételt alanyi jogon való folyósítását, de mindeddig nem tett ez irányba vezető lépéseket (részben az állami költségvetés pénzügyi korlátaiból következően). Hasonló megfontolások vezérik a létminimum megállapításának reformját, amely a második és a harmadik pillér összes juttatásának alapjául szolgál.

prémium”) is létrehoztak azon gyermekes családok számára, amelyek a szegénységi küszöb 1,6-szorosát meg nem haladó jövedelemmel rendelkeznek. A nagycsaládok, az egyedülálló szülők és a fogyatékos gyermeket nevelő családok esetén magasabb rátákat vezettek be (Tóth, 1997; PHARE, 1996a; UNICEF, 1995; UNICEF, 1997).

A gyermek- és családtámogatások integrálása egy jövedelemigazoláson alapuló rendszerbe azzal az előnnyel kecsegtetett, hogy a forrásokat a szegény népesség javára tudják átcsoportosítani. A valóságban azonban 1990-ben a juttatások megvonnási küszöbét elég magasán állapították meg, kezdetben a gyermekes családoknak mindössze 5 százaléka szorult ki a rendszerből, majd 1997-ben, egy szigorúbb küszöbérték elfogadása után, újabb 5 százalék. Ennyiben a rendszer inkább „a gazdagok kizárását”, mint „a szegények megcélzását” szolgálja, s felmerült a kérdés, hogy megéri-e fenntartani, tekintve a meglehetősen magas adminisztratív költségeket.

A gyermek- és családtámogatások 1995-ben egyaránt tartalmaztak jövedelemigazoláshoz kötött és alanyi jogon folyósított juttatásokat (PHARE, 1996a; Tóth, 1997). A jövedelemigazoláshoz kötött támogatások közé tartozik a családi pótlék. Ez a legnagyobb kiadási tétel a családtámogatási költségvetésben. A szüleikkel élő, 26. életévüket be nem töltött gyermekek után folyósítják. A támogatás összege függ a család jövedelmi helyzetétől. Ezen túl, kiegészítő támogatást fizetnek azon egyedülálló szülőknek, akik háztartásában az éves jövedelem nem éri el a létminimum 1,6-szorosát. Azon gyermekeknek, akik más településre járnak iskolába, utazási költség-támogatást is nyújtanak. Ez a juttatás a középiskolai, illetve ennél magasabb szinten tanuló diákok esetén jövedelemigazoláshoz van kötve, az általános iskolai tanulóknak azonban alanyi jogon jár.

Az alanyi jogon járó juttatások közé elsősorban a négy év alatti gyermeket nevelő szülőknek járó támogatások tartoznak. E támogatás nincs jövedelmi küszöbhez kötve, bizonyos munkavállalási szabályokhoz azonban igen: dolgozó anyák nem vehetik igénybe. A másik általános támogatás a szülési támogatás, amelyet egyszeri készpénzes juttatás a frissen szült anyák számára. Összege a havi létminimum négyszerese körül mozog. Ezen túl, az újszülött gyermek után édesanyja 18 hétig anyasági segélyben részesül.

2.2.2. Lengyelország

1990-ben Lengyelországban az anyasági és családtámogatások rendszere a fragmentált társadalombiztosítási rendszerbe illeszkedett (Topinska, 1992; PHARE, 1996c). Az anyasági támogatások minden biztosított nőnek jártak. A támogatás szintje és hossza azonban gazdasági ágazatonként változott: a mezőgazdaságban dolgozók jogosultsági köre szűkebb volt. A nem mezőgazdaságban dolgozók teljes bérüket kapták továbbra is, míg a mezőgazdaságban alkalmazottak csak az átlagbérnek a tappénzzel azonos hányadát. Az utóbbi társadalmi csoportok esetén a jogosultság időtartama is rövidebb volt.

A lengyel család- és gyermektámogatási rendszer a családi pótlékot, a csecsemőgondozási támogatást, a nevelési támogatást és a gyermek után járó betegszabadságot foglalta magában. A támogatásokra való jogosultságot korábbi munkavállaláshoz kötötték. A teljes munkaidőben foglalkoztatottaknak a családi pótlék és a gyermek után járó betegszabadság (maximum 60 nap) a gyermek 16 éves koráig járt. A gyermeknevelési támogatásokat jövedelemigazoláshoz kötötték, a család egy főre

jutó jövedelmét véve alapul. A küszöböt az előző év havi átlagbérenek 25 százalékában állapították meg.

A rendszer működését 1992 és 1995 között folyamatos viták kísérték. A reform mellett érvelők többek között a költségességet és a nem megfelelő mértékű célzottságot hangsúlyozták. A reformjavaslatok közé tartozott a jövedelmi küszöb bevezetése a családi pótlék esetén is. Javasolták ezen túl a juttatások differenciálását az eltartott gyermekek száma szerint is, valamint a társadalombiztosításra jutó kiadások átcsoportosítását az állami költségvetésbe.

Lengyelországban 1995 márciusában vezettek be célzott családtámogatási rendszert. A családi pótlék finanszírozását az állami költségvetésre terheltek. Jövedelmi küszöböt vezettek be, amelynek szintjét az átlagbér 50 százalékán határozták meg. A támogatásban részesülő családok száma jelentős mértékben visszaesett: a korábban jogosultaknak mintegy negyede veszítette el jogosultságát (UNICEF, 1997).

1995-ben a következő támogatásokat tartalmazta a rendszer. Családi pótlék a gyermek 16. életévéig (illetve továbbtanulók esetén 20. életévéig) minden gyermek után járt, amennyiben a család egy főre jutó jövedelme nem haladta meg a nemzeti átlagkereset 50 százalékát (gazdálkodók esetén a küszöböt egy kisebb földterület becsült hozamához mérték). A juttatás mértéke a minimálbér 7 százaléka körül van, és adómentes. További segélyeket folyósítanak azon személynek, aki folyamatos gondozást igénylő gyermeket nevel, s egyébként jogosult családi pótlékre. A segély összege a országos átlagkereset 10 százaléka. Ezen túl esetenként megítélhető szociális segélyekért is folyamodhatnak a lengyel családok, amennyiben egy főre jutó jövedelmük nem éri el a minimálnyugdíj összegét.

2.2.3. Magyarország

1990-ben a magyar a családtámogatási rendszer az alanyi jogon járó családi pótlékot (ezt közvetlenül az első szabad választások előtt, 1990 áprilisában függetlenítették a korábbi munkavállalástól), a társadalombiztosítás által folyósított gyermeknevelési támogatásokat, valamint munkahelyvédelmi és szülői jogokat foglalt magába. Ez utóbbiakat a Munka Törvénykönyve, illetve a rendszerváltás előtt bevezetett egyéb törvények és rendeletek biztosították.

A családi pótlék állampolgári jogként, minden 16 év alatti – tanulók esetén 20 év alatti – gyermek után járt. A támogatás összegét jogszabályban rögzítették, amely a gyermekek száma, illetve a család összetétele szerint változott. A fogyatékos gyermekek az alappótlékon túl kiegészítő támogatásban is részesültek. Az anyasági támogatások közé tartozott a szülési szabadság, amely hathavi teljes bért biztosított a maximális jogosultsággal rendelkező anyáknak, illetve hathavi fizetett szabadságot, az előző átlagbér legalább 65 százalékát kitevő havi jövedelemmel, a legalább minimális szolgálati idővel rendelkező anyáknak. Azon biztosított anyák, akik terhességük ideje alatt legalább négy ízben jártak orvosnál, egyszeri gyermekágyi segélyben is részesültek. A gyermeknevelési támogatás a biztosítottak ugyanilyen széles körének járt, s magában foglalt három évi (fogyatékos gyermek esetén 10 évi) törvény által garantált fizetés nélküli szabadságot is. Az első két év folyamán a szülő választhatott egy bérhoz kötött, a szülési szabadsághoz hasonló szabályok szerint számolt juttatás (gyed), illetve egy átalánydíjas juttatás között (gyes). A gyes a gyermek három éves koráig (fogyatékos gyermekek esetén a gyermek 10 éves koráig) volt folyósítható (Andorka, Tóth, 1992).

1990–95 között a jogosultak körét egyáltalán nem korlátozták. Sőt, egyes új intézkedések, például egy új gyermeknevelési támogatás (gyet) bevezetése révén (1993) a családtámogatások potenciális klientúrája még növekedett is. Az új támogatás a legalább egy, 3 és 8 év közötti gyermeket nevelő családoknak járt, és, noha a társadalombiztosítási alapból folyósították, jövedelemigazoláshoz kötötték: a jogosultak körébe azon családok tartoztak, amelyek nettó egy főre jutó jövedelme nem haladta meg a minimálnyugdíj értékének háromszorosát (OECD, 1995a).

A fokozatos kiterjesztés stratégiája – a súlyos költségvetési korlátok mellett – a családtámogatások értékének fokozatos, de drámai erodálásához vezetett. A családi pótlék reálértéke például az 1990 és 1994 közötti időszakban mintegy felével csökkent. Bár a gyet és a gyed jogosultsági körét nem korlátozták, ennek ellenére mindkét juttatás veszített az értékéből. A gyed esetén az értékvesztés folyamatát felgyorsította az, hogy 1992-ben maximálták a támogatás mértékét.

A kilencvenes évek első felének gradualista politikáját követően, 1995 elején egyszerre több reform bevezetésére is kísérletet tettek. A romló fizetési mérleg és a költségvetési deficit okozta válság kezelése érdekében 1995 márciusában megszorítási csomagot vezettek be, amely a nemzeti valuta leértékelését, az adóalap kiterjesztését, a közszolgálati szféra bériáramlásának visszafogását, valamint a szociális kiadások megkurítását foglalta magában (Sipos és Tóth, 1998).

Ennek eredményeképpen a családi pótlékot, a korábban munkavállaláshoz kötött anyasági támogatásokat és az általános családtámogatási formákat jövedelmi küszöbhez, illetve jövedelemigazoláshoz kötötték. A jogosultságot biztosító egy főre jutó jövedelem szintjét úgy állapították meg, hogy az első évben a családoknak csak alig 10 százaléka szorult ki a rendszerből. A három vagy több gyermeket nevelő, illetve a hátrányos helyzetű gyermeket nevelő családok esetén továbbra is eltekintettek a jövedelemigazolástól. A terhességi segélyt megszüntették, a helyébe az egy-szeri, a mindenkori minimálnyugdíj másfélszeresének megfelelő összegű szülési segélyt állították. A szülési szabadságot meghosszabbították (20-ról 24 hétre), de szintjét a korábbi jövedelem 100 százalékaról 70 százalékra csökkentették a maximális szolgálati idővel rendelkezők, illetve a korábbi átlagjövedelem 65 százalékaról 60 százalékra a legalább minimális szintű biztosítási fedezettel rendelkezők esetén. 1996. április 15-én a gyedet, az új kérelmezők számára, megszüntették. A gyermek három éves koráig folyósítható gyet megmaradt fix összegű juttatásnak, 1996. április 15. után összegét a minimálnyugdíj mindenkori összegében állapították meg, viszont megszüntették a biztosítási feltételeket. Ezen túlmenően jövedelmi korlátot is bevezettek: az anya (illetve bizonyos esetekben az apa) akkor jogosult a juttatásra, ha a család egy főre jutó jövedelme nem haladja meg a családi pótlék esetén megállapított jövedelmi küszöböt.

3. A családi készpénztranszferek hatása a gyermekszegénységre

E fejezetben azt elemezzük, mennyiben képesek enyhíteni a készpénztranszferek a gyermekszegénységet, illetve megvizsgáljuk az 1991/92 és 1995/97 közötti időszak folyamán végbement változásokat. Az elemzés alapja részint az összes állami készpénztranszfer hatása, részint pedig két, speciálisan a gyermekeket érintő gazdasági kockázatok enyhítését célzó transzfer hatása: a) a családi pótléké és b) az anyasági támogatásé. A kétféle juttatás együttesen a készpénzes családtámogatások teljes összegét adja. Az eredmények értelmezéséhez figyelembe kell vennünk, hogy nem számoltunk sem a közvetlen, sem a közvetett adóztatás hatásával¹⁷. Ezen túl, a természetbeni szolgáltatások (például az ingyenes oktatás és egészségügyi ellátás, az óvodai ellátás stb.) szintén igen fontos eszközei a gyermeket fenyegető szegénység enyhítésének. Ezen intézkedések együttes hatását nem tudtuk vizsgálni, elemzésünk tehát kizárólag a készpénztranszferekre vonatkozik.

Az első részben a családtámogatások relatív jelentőségét becsüljük fel a gyermekek rendelkezésre álló jövedelmének vonatkozásában. A második részben a transzferek elosztási mintázataival foglalkozunk. Végül a harmadik részben megvizsgáljuk, mennyiben enyhítik a gyermekszegénységet a gyermekekre irányuló transzferek.

3.1. A családtámogatások változó hatása a gyermekek jövedelmére

Mennyire fontos források általában az állami transzferek, s ezen belül a családi támogatások, illetve ezek összetevői a gyermekek jövedelmének a visegrádi országokban? A 7. táblázat három igen eltérő mintázatot mutat ebben a kérdésben a vizsgált országokra vonatkozóan. Csehországban az állami juttatások a gyermekek rendelkezésre álló jövedelmének egyhatedét teszik ki, Magyarországon és Lengyelországban viszont csaknem egynegyedét. A teljes népesség jövedelmén belüli transzferarány változásával összhangban a gyermekek jövedelmének transzfer-összetevője Csehországban csökkent, Magyarországon szinten maradt, és jelentősen megnőtt Lengyelországban. Az összes készpénzes családi juttatások mintegy felét teszik ki a gyermekek jövedelmében szereplő transzfereknek Csehországban és Magyarországon, de alig negyedét Lengyelországban. Ez annyit jelent, hogy a nem elsősorban családra irányuló transzferek szintén fontos szerepet játszanak a gyermekek transzfer-jövedelmében¹⁸. A készpénzes családtámogatások aránya a gyermekek jövedelmén belül mindhárom vizsgált országban csökkent, részben az előző fejezetben bemutatott szociálpolitikai reformok bevezetése következtében. E csökkenés ellenére, a családi támogatások aránya még mindig Magyarországon a legmagasabb. Ez igen fontos lesz később, amikor a szegénység csökkenését vizsgáljuk, mivel a támogatások megvonásának hatását abszolút szintjük országokénti különbségeinek figyelembe vételével kell megbecsülnünk.

¹⁷ A kedvezményes adókulcsok vagy az adókedvezmények bevezetése gyermekes családok számára szintén módot ad arra, hogy a forrásokat a fiatalabb nemzedékek érdekében csoportosítsák át, s az ilyen intézkedések erősíthetik, de gyengíthetik is a készpénztranszferek hatását.

¹⁸ Ez az egyéb rész a háztartás más tagjainak jutó transzferekből tevődik össze: munkanélkülségi segélyből, lakhatási támogatásból, szociális segélyből, de akár nyugdíjából is, többgenerációs háztartások esetén.

Érdekes közös jellemzője a szóban forgó három országnak, hogy a készpénzes családtámogatások két összetevője ellentétes irányban mozdult el: a szülési szabadság és anyasági támogatás aránya némileg nőtt a gyermekek jövedelmén belül, a családi pótléké viszont csökkent vagy a korábbi szinten maradt (Lengyelország). Az anyasági támogatások jelentősége Lengyelország esetében csekély, de az összes készpénzes családtámogatáson belüli jelentőségük növekedett, különösen Magyarországon.

7. táblázat

Családtámogatások a rendelkezésre álló jövedelem százalékában, a gyermekek és a teljes népesség esetén, a visegrádi országokban a 1990-es évek elején és második felében

	Gyermekek				Teljes népesség			
	Összes transzfer	Összes kész- pénzes családtá- mogatus	Családi pótlék	Anyasági támoga- tás	Összes transzfer	Összes kész- pénzes családtá- mogatus	Családi pótlék	Anyasági támo- gatus
Csehország 1992	18,3	8,5	6,3	2,2	25,4	4,5	3,4	1,2
Csehország 1996	14,5	7,2	4,4	2,7	21,5	3,4	2,2	1,2
Változás 1992-96	-3,7	-1,4	-1,9	0,5	-3,9	-1,1	-1,2	0,1
Magyarország 1991	23,8	15,5	12,1	3,4	27,1	8,3	6,3	2,0
Magyarország 1997	24,0	12,1	7,8	4,2	32,6	4,8	3,1	1,7
Változás 1991-97	0,3	-3,5	-4,3	0,8	5,5	-3,5	-3,3	-0,3
Lengyelország 1992	15,9	8,3	8,1	0,2	23,2	5,2	5,1	0,1
Lengyelország 1995	22,9	4,7	4,6	0,1	34,4	2,8	2,7	0,1
Változás 1992-95	7,0	-3,6	-3,5	-0,1	11,2	-2,5	-2,4	0,0

Forrás: Cseh Mikrocenzus (Csehország), Magyar Háztartás Panel és TÁRKI Háztartás Monitor (Magyarország), LIS (Lengyelország).

Megjegyzés: Jövedelem=rendelkezésre álló háztartási jövedelem, $e=0,5$ -ös elaszticitással korrigálva.

A fenti eredmények a gyermekek összességének átlagjövedelmére, illetve transzferarányára vonatkoznak. Hogy a szegénység enyhítését illető hatásukat is megvizsgálhassuk, a 8. táblázat a családi transzferek jelentőségét a szegény népességben mutatja be: szegény gyermekek, szegény nagycsaládok és szegény egyedülálló szülők esetén. E csoportok jövedelmében az összes transzfer aránya kétszer-háromszor magasabb az átlagnál, 55 százalék és 70 százalék között mozog 1995/97-ben. A készpénzes családi támogatások (a 8. táblázat egyes paneleinek második és harmadik oszlopjának összegei) ugyanolyan súllyal szerepelnek a szegény gyermekek és a szegény gyermekes családok jövedelmében, mint az állami transzferek egyéb formái: akárcsak az összes gyermek esetében, a szegény gyermekek jövedelmének is mintegy felét adják ezek a transzferek Csehország és Magyarország esetében, és egynegyedét Lengyelország esetében. A családi pótlék aránya 1995/97-ben nagyjából egyforma mindhárom népességcsoport esetén, a vizsgált országokban, 18 és 20 százalék között mozog, az anyasági támogatások szintje viszont országonként erősen különbözik.

Kirajzolódnak a szegény gyermekek jövedelmének összetételében mutatkozó országonkénti sajátosságok is: először is, Csehországban csökkent mind a családtámogatások, mind az egyéb transzferek¹⁹ aránya a szegény gyermekek jövedelmében.

¹⁹ Azaz az összes transzfer és a család készpénztámogatása közötti különbség.

Magyarországon a nem családra irányuló transzferek és az anyasági támogatások aránya nőtt, méghozzá jobban, mint amennyire a családi pótlék aránya csökkent. Lengyelország esetében csak a családtámogatások értéke csökkent, míg az egyéb transzfereké emelkedett. Másodsor, Magyarországon, főként pedig Csehországban, az anyasági támogatások aránya a készpénzes családi támogatásokon belül nagyobb a szegény gyermekek jövedelmében, mint az összes gyermek jövedelmében, de megintcsak eltérő a helyzet Lengyelországban. Csehországban a családi pótlék és az anyasági támogatás jelenleg egyenlő súllyal vannak jelen a szegény gyermekek jövedelmében: egyenként 14 százalék körül.

8. táblázat

A családtámogatások aránya a szegény gyermekek, a nagycsaládok és az egyedülálló szülők jövedelmén belül, a visegrádi országokban, a 1990-es évek elején és második felében

	Szegény gyermekek			Szegény családok három vagy több gyermekkel			Szegény egyedülálló szülők		
	Összes transzfer	Családi pótlék	Anyasági támogatás	Összes transzfer	Családi pótlék	Anyasági támogatás	Összes transzfer	Családi pótlék	Anyasági támogatás
Csehország 1992	62,8	16,7	14,0	72,4	32,5	9,2	63,3	13,5	15,0
Csehország 1996	59,3	14,5	13,5	70,0	19,9	15,2	57,4	14,9	12,0
Változás 1992–96	-3,5	-2,2	-0,5	-2,4	-12,5	6,1	-5,9	1,4	-2,9
Magyarország 1991	56,4	29,2	5,6	57,8	36,3	5,3	63,5	32,9	10,2
Magyarország 1997	64,8	18,0	12,3	65,3	20,0	27,2	61,0	21,4	6,2
Változás 1991–97	8,4	-11,2	6,7	7,4	-16,4	22,0	-2,5	-11,5	-4,0
Lengyelország 1992	45,8	20,0	0,0	43,8	23,9	0,0	63,5	17,5	0,0
Lengyelország 1995	57,0	15,0	0,1	57,4	18,8	0,1	63,6	15,2	0,0
Változás 1992–95	11,2	-5,0	0,1	13,5	-5,1	0,1	0,1	-2,3	0,0

Forrás: Cseh Mikrocensus (Csehország), Magyar Háztartás Panel és TÁRKI Háztartás Monitor (Magyarország), LIS (Lengyelország).

Megjegyzés: Jövedelem=rendelkezésre álló háztartási jövedelem, e=0,5-ös elaszticitással korrigálva.

Ami az egyes családtípusokat illeti mindhárom országra igaz, hogy a szegény nagycsaládok nagyobb mértékben támaszkodnak a családtámogatásokra, mint az alacsony jövedelmű egyedülálló szülők. Csehországban a családi pótlék aránya jelentősen csökkent a szegény nagycsaládok jövedelmében, az anyasági támogatásé azonban növekedett; a másik oldalon viszont, az egyedülálló szülők esetén némiképp nőtt a családi pótlék jelentősége, és csökkent az anyasági támogatásé. Az országokénti népességcsoportok közül a magyar nagycsaládok esetén csökkent a legdrágább mértékben a családi pótlék súlya: jövedelmük harmadáról jövedelmük egyötödére esett vissza. Az anyasági támogatások aránya viszont 5 százalékról 27 százalékra nőtt. A magyar egyedülálló szülők esetén azonban már más a helyzet, náluk a családi pótlék és az anyasági támogatás jelentősége egyaránt visszaesett. A fentebb leírt általános tendencia (a nem-családi támogatások és anyasági támogatások növekvő súlya, amely ellensúlyozni tudja a családi pótlék jelentőségének csökkenését) tehát, úgy tűnik, elsősorban a három vagy több gyermeket nevelő családok esetében jellemző.

3.2. A pénzbeni családtámogatások eloszlása

Hogyan oszlanak meg a pénzbeni családtámogatások (a családi pótlékok és az anyasági támogatások együttvéve) a három visegrádi országban? Oly módon változott-e az eloszlás, hogy az jobban támogatja az alacsony jövedelmű csoportokhoz tartozó gyermekeket? A 2. ábra a gyermekek teljes rendelkezésre álló jövedelmének, illetve a gyermekekre jutó készpénzes családtámogatások Lorenz-görbéit²⁰ mutatja be, mindkét időszakra vonatkozóan. Itt csak az alacsony jövedelmű csoportokat, tehát az alsó tizedekbe eső gyermekeket vesszük figyelembe.

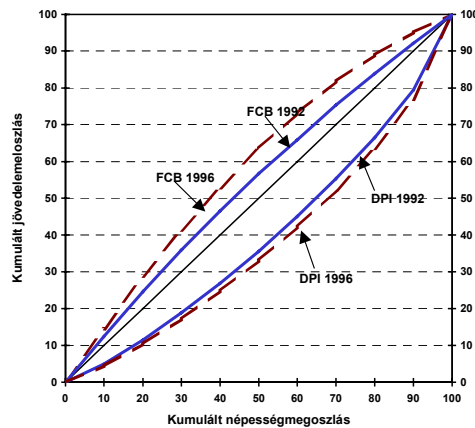
Mint látható, gyermekek teljes rendelkezésre álló jövedelme egyenlőtlenül oszlik el, de nem teljesen egyforma mértékben: az alsó 20 százalékba eső gyermekekre a rendelkezésre álló jövedelem kb. 10 százaléka jutott Csehországban, és kb. 8 százaléka Magyarországon, illetve Lengyelországban. Csehországban és Lengyelországban a gyermekek rendelkezésre álló jövedelmének eloszlása valamivel egyenlőtlenebbé vált, Magyarországon viszont enyhén csökkent az egyenlőtlenség. A készpénzes családtámogatások mindkét országban egyenlőbben oszlanak el, mint az összes jövedelem, tehát van redisztributív szerepük.

A 2. ábrából kiderül, hogy e mintázat az évek folyamán erősödött: a készpénzes családtámogatások redisztributív hatása mindhárom országban erőteljesebb lett 1991/92 és 1995/97 között. Csehországban 1992-ben e transzferek már eleve jobban célozták a társadalom szegény rétegeit, mint a gazdagokat. Ez a mintázat tovább erősödött 1996-ban is: a készpénzes családtámogatások csaknem 30 százaléka az alsó 20 százalékba eső gyermekeknek jutott, és több, mint 40 százalék pedig az alsó 30 százalékknak. Lengyelországban a vizsgált időszak elején a 2–5. decilisekbe tartozó gyerekek nagyobb támogatáshoz jutottak, mint akár a felsőbb, akár az alsóbb decilisekbe tartozó gyermekek. Az időszak végén a juttatások kismértékben ugyan, de statisztikailag szignifikáns módon redisztributívabbá váltak. Magyarország esetében a legfigyelemre méltóbb ez a tendencia: 1991-ben a készpénzes családtámogatások rétegeloszlása az (alsó) középosztálynak kedvezett, vagyis a harmadik és a hatodik tized közé eső gyermekeknek²¹. 1997-re Magyarország egy erőteljesebb redisztributív rendszer felé mozdult el: most az alsó ötöd gyermekeinek jutott a készpénzes családtámogatások 25 százaléka (korábban ez az arány 16% körül volt). A rétegeloszlás e változása részben a 3. fejezetben bemutatott szociálpolitikai változásokkal magyarázható.

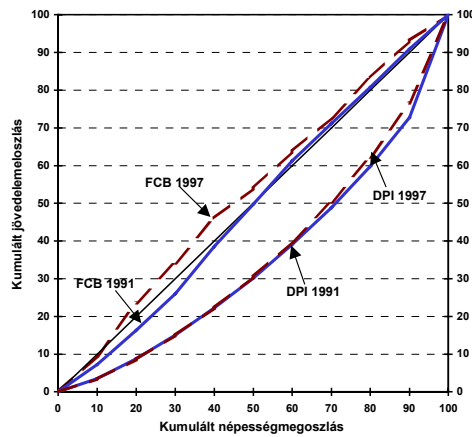
²⁰ A Lorenz-görbe a népesség legszegényebb csoportjaitól a gazdagabbak felé haladva a népesség kumulatív megoszlása mentén ábrázolja a csoportok kumulatív jövedelemeloszlását. A 45 fokos egyenes a „tökéletes egyenlőség vonala”, amikor is a népesség minden egyes tagja azonos jövedelemben részesül. A Gini-koefficiens értéke a Lorenz-görbe és a 45 fokos vonal közötti, illetve a 45 fokos egyenes alatti teljes háromszög területének egymáshoz viszonyított aránya.

²¹ Magyarország esetén ezt részletesen tárgyalja Förster és Tóth (1998).

2.a. ábra
A gyermekekre jutó rendelkezésre álló jövedelem és a készpénzes családtámogatások Lorenz-görbéje, Csehország



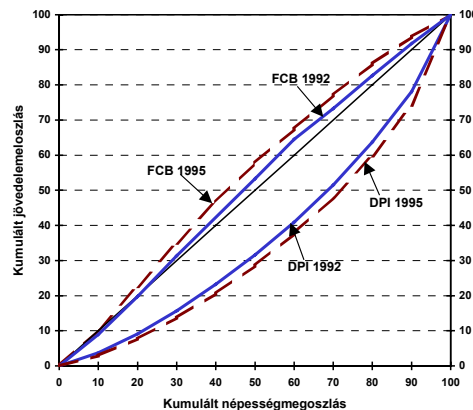
2.b. ábra
A gyermekekre jutó rendelkezésre álló jövedelem és a készpénzes családtámogatások Lorenz-görbéje, Magyarország



Forrás: Cseh Mikrocenzus (Csehország), Magyar Háztartás Panel és TÁRKI Háztartás Monitor (Magyarország).

Megjegyzés: Jövedelem=rendelkezésre álló háztartási jövedelem, $e=0,5$ -ös elaszticitással korrigálva. A személyeket és a jövedelmeket a gyermekekre jutó rendelkezésre álló jövedelem szerint rangsoroltuk. FCB=családi támogatások; DPI=elköltendő jövedelem.

2.c. ábra
A gyermekekre jutó rendelkezésre álló jövedelem és a készpénzes
családtámogatások Lorenz-görbéje, Lengyelország



Forrás: LIS.

Megjegyzés: Jövedelem=rendelkezésre álló háztartási jövedelem, $e=0,5$ -ös elaszticitással korigálva. A személyeket és a jövedelmeket a gyermekekre jutó rendelkezésre álló jövedelem szerint rangsoroltuk. FCB=családi támogatások; DPI=elköltendő jövedelem.

3.3. A családtámogatások hatásai a szegénység csökkenésére

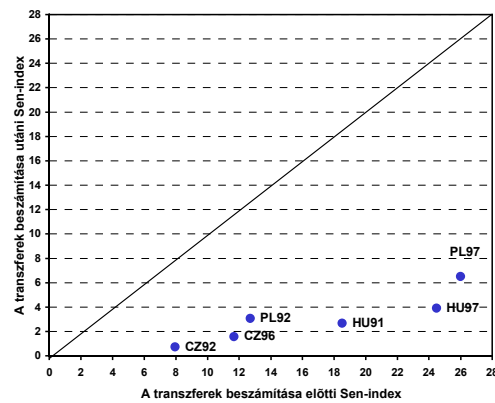
Milyen hatással volt az összes állami transzfer, s ezen belül a családtámogatások rendszere a gyermekszegénységre? A kérdés megválaszolása végett néhány tény-ellentétes feltételezést is bemutatunk különféle szegénységi mutatók segítségével (a mutatók alakulását fentebb a 2.2. alfejezetben tárgyaltuk). A támogatások megvonásának hatásait úgy mutatjuk be, hogy az összes háztartási jövedelem alapján szegénységi küszöböt állapítunk meg, majd kiszámoljuk, milyen új szegénységi ráta adódnék, ha a transfereket nem számítanánk bele az összes háztartási jövedelembe. Ez mutatja, milyen mértékű lehetne a szegénység e jövedelmi összetevők hiányában²².

Először nézzük a transferek együttes hatását. A 3.a. ábra a gyermekek Sen szegénységi indexeit tartalmazza az összes jövedelem, illetve a transferekkel csökkentett összes jövedelem esetében. Az összes állami transzfer levonásakor láthatjuk, hogy a gyermekszegénység e transferek hiányában jelentősen nő: a Sen-index értékei 8 és 26 között változnak, és országonként, illetve évenként igen eltérőek. Magyarország és Lengyelország 1995/97-re vonatkozó mutatói, például az 1992-es Csehországra számolt érték háromszorosára rúgnak. Lengyelország esetében a gyermekszegénység értéke a transferek beszámítása előtt sokkal alacsonyabb volt 1992-ben, mint Magyarország esetében, viszont 1995/97-es időszakra mindkét országban hasonló szinten alakult. Az összes transzfer hozzáadása után a Sen-index értékei sokkal alacsonyabbak – durván 1 és 6 között alakulnak, és csökkennek az

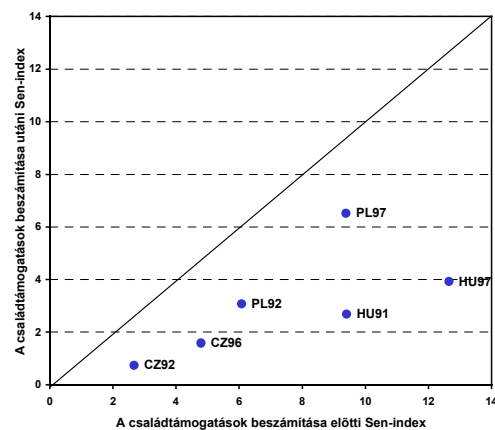
²² Elsőfokú becslésekről van szó, mivel nem vesszük figyelembe az esetleges emberi alkalmazkodást.

évek és az országok közti abszolút különbségek is. Ez arra utal, hogy a transzferek mindhárom országban igen hatékonyan tudják javítani a gyermekek helyzetét.

3.a. ábra
A gyermekszegénység csökkenése: Sen-indexek értékei az összes transzfer beszámítása előtt és után



3.b. ábra
A gyermekszegénység csökkenése: Sen-indexek értékei a családtámogatások beszámítása előtt és után



Forrás: Cseh Mikrocenzus (Csehország), Magyar Háztartás Panel és TÁRKI Háztartás Monitor (Magyarország), valamint LIS (Lengyelország).

Megjegyzés: Jövedelem=rendelkezésre álló háztartási jövedelem, $e=0,5$ -ös elaszticitással korrigálva.

A családtámogatások beszámítása nélküli szegénység (3.b. ábra) alacsonyabb, mintegy fele a 3.a. ábrában feltüntetett aránynak. A szegénység csökkentésének hatékonysága eltérő a három országban: Csehországban, ahol eleve is a legalacsonyabb a támogatások beszámítása előtti szegénység, a támogatások hozzáadásával tovább csökken a szegénységi ráta. Magyarországon mindkét évben a legmagasabb a szegények aránya a családtámogatások hiányában, hatékonyságuk mindkét évben igen jónak tűnik. A családtámogatások lengyel rendszere mindkét évben kisebb mértékben csökkentette a gyermekszegénységet, mint a másik két országban.

A 9. táblázatban a Sen-index mellett további egyenlőtlenségi mutatókat is feltüntünk: a szegénységi rátát és a szegénységi rést. Mint látszik, ha a transzfereket levonjuk, mindhárom országban minden mutató szerint nő a gyermekszegénység 1991/92 és 1995/97 között. Ez a piaci jövedelmek alakulásából adódik (növekvő munkanélküliség; növekvő jövedelemkülönbségek). A transzferek beszámítása előtti szegénységi ráták és szegénységi rések Csehországban és Lengyelországban nagyjából ugyanolyan ütemben növekednek, míg Magyarország esetében a szegénységi rés gyorsabban nő, ami a gyermekek súlyosabb elszegényedését jelenti. 1995/97-re a transzferek beszámítása előtti szegénységi ráták Csehországban eléri a 22 százalékot, Magyarországon és Lengyelországban pedig 35 és 40 százalék között alakulnak; a szegénységi rések mértéke pedig 40 és 55 százalék között mozog.

A 3.b. ábra eredményei a családtámogatások előtti szegénységet mutatják, és kevésbé riasztóak, noha minden mutató szerint a szegénység növekedésére utalnak. A teljes Sen-index Lengyelországban nőtt legnagyobb mértékben.

A 9. táblázat negyedik, ötödik és hatodik oszlopa a gyermekszegénységben mutatkozó csökkenést tünteti fel az összes transzfer (1. rész) és a készpénzes családtámogatások (2. rész) levonása után. Az összes transzfernek köszönhető csökkenés rendkívül magas: Lengyelországban 75 százalék, Csehország és Magyarország esetében pedig az utolsó évre eléri a 85 százalékot. A csökkenés az aggregált Sen-index alapján magasabb, mint a ráták vagy a szegénységi rések esetén. A készpénzes családtámogatások kevésbé csökkentették a szegénységet, hatásuk egyharmad (Lengyelország) és kétharmad (Csehország és Magyarország) között mozog.

Változások tapasztalhatók ugyanakkor a transzferek és a családtámogatások gyermekszegénységre gyakorolt hatásában.²³ A szegénység csökkenésének aránya mind a három országban és mindkét transzfertípus esetén a Sen-index értéke alacsonyabb volt 1995/97-ben, mint 1991/92-ben, noha a csökkenés mértéke egyelőre nem szignifikáns, a lengyel családtámogatásokat kivéve. A csökkenő hatékonyság elsősorban a szegénységi rátára (a szegények számára) gyakorolt hatásból ered, a szegénységi rést (a szegénység mélységét) mindhárom országban továbbra is csökkentenék a transzferek, ezalól ismét kivételt jelentenek a lengyel családtámogatások. A jövőben ugyanakkor a reformelképzelések kimunkálásakor figyelembe kell majd venni a hatékonyság kezdődő csökkenését.

²³ A pozitív előjelű szám az egyes országokhoz tartozó harmadik sorban csökkenő hatékonyságot jelez.

9. táblázat

Az összes transzfer, illetve a családtámogatások beszámítása előtt számolt gyermekszegénységi ráták, szegénységi rések és Sen-indexek, valamint a megvonási hatás: visegrádi országok, az 1990-es évek eleje és második fele

	Transzferek nélkül			A transzfereknek köszönhető csökkenés (%)		
	Szegénységi ráta	Szegénységi rés	Sen-index	Szegénységi ráta	Szegénységi rés	Sen-index
1. Összes állami transzfer						
Csehország 1992	17,5	34,0	7,96	-86,9	-33,3	-90,8
Csehország 1996	22,5	39,2	11,68	-75,1	-50,0	-86,4
Változás 1992-96	5,0	5,2	3,72	11,7	-16,7	4,4
Magyarország 1991	30,2	45,1	18,52	-80,1	-30,7	-85,5
Magyarország 1997	34,7	53,8	24,48	-72,9	-44,4	-84,0
Változás 1991-97	4,5	8,8	5,96	7,2	-13,7	1,5
Lengyelország 1992	24,8	40,3	12,70	-64,1	-41,1	-75,8
Lengyelország 1995	39,4	54,8	26,01	-59,9	-47,8	-74,9
Változás 1992-95	14,6	14,5	2,93	4,2	-6,4	0,9
2. Kézipénzes családtámogatások						
Csehország 1992	7,9	22,9	2,68	-70,9	-0,6	-72,8
Csehország 1996	13,0	25,4	4,79	-56,9	-22,8	-66,9
Változás 1992-96	5,1	2,5	2,11	14,0	-22,1	5,8
Magyarország 1991	21,7	30,9	9,41	-72,4	1,2	-71,5
Magyarország 1997	22,4	41,2	12,65	-58,0	-27,5	-69,0
Változás 1991-97	0,7	10,4	3,24	14,3	-28,7	2,5
Lengyelország 1992	15,7	27,9	6,08	-43,3	-15,5	-49,5
Lengyelország 1995	21,0	31,9	9,41	-24,8	-10,3	-30,6
Változás 1992-95	5,3	4,0	0,40	18,6	5,1	19,0

Forrás: Cseh Mikrocenzus (Csehország), Magyar Háztartás Panel és TÁRKI Háztartás Monitor (Magyarország), LIS (Lengyelország) és Burnieaux et al. (OECD átlag).

Megjegyzés: Jövedelem=rendelkezésre álló háztartási jövedelem, $e=0,5$ elaszticitással korrigálva.

Végezetül, meg kell vizsgálnunk a Sen-indexben kifejezett összes szegénység komponensek változását. Az aggregált szegénységi index a szegénység három dimenzióját fogja át: a gyakoriságot, az intenzitást, és a szegények csoportján belüli egyenlőtlenség mértékét. A teljes szegénység csökkenése elérhető e tényezők bármelyikének csökkentésével. Korábbi elemzések (Förster, 1994a) kimutatták, hogy a kontinentális Európában a szegénység az adórendszer vagy transzferek segítségével történő csökkentésének fókuszában a szegénységi ráta állt, nem a mélység vagy az egyenlőtlenség (az aggregált szegénység csökkenésének csaknem 75-90 százaléka a szegénységi ráta csökkenéséből adódott). Az angolszász országokban jobban ügyelnek a szegénység intenzitására és a szegények közötti egyenlőtlenségekre. Ez az utóbbi országok célzott támogatási törekvéseiből, illetve az alacsonyabb szinten megállapított szegénységi küszöbökből ered.

Ahhoz, hogy bemutassuk, mekkora az egyes tényezőknek a gyermekek szegénységéhez való hozzájárulása, a 10. táblázatban dekompozíciós elemzést mutatunk be.²⁴ Ez a szóban forgó három összetevő hatását mutatja be. Ha például a gyermekek

²⁴ Az egyes tényezők relatív súlyának becsléséhez a Sen-index lineáris közelítését használtuk fel. A módszert bemutatja Förster (1994a), de Achdut és Kristal (1993) is hasonló technikát alkalmaznak.

szegénységének csökkenését döntően a szegénység intenzitása, valamint a szegények közötti egyenlőtlenségek csökkentése révén érik el, esetleg a szegénységi ráták kisebb mértékű csökkenése árán, akkor ezt értelmezhetjük úgy, hogy a támogatások nagyobb mértékben áramlanak a legalacsonyabb jövedelmű szegény gyermekek irányába. Valójában úgy tűnik, hogy mindhárom ország esetében ez történt, akár az összes transzfert, akár a családi támogatásokat vizsgáljuk. Ez azt is jelenthetné, hogy a visegrádi országok a kontinentális modell felől egy angolszász modell felé mozdulnak el.²⁵ Ugyanakkor az egyes tényezők hozzájárulásának abszolút szintje még mindig a gyermekek szegénységi rátája csökkentésének fontosságára hívja fel a figyelmet.

10. táblázat

A szegénység komponenseinek százalékos hozzájárulása a teljes gyermekszegénység csökkenéséhez: a visegrádi országok a kilencvenes évek elején és közepén

	Összes állami transzfer			Pénzbeni családtámogatás		
	Szegénységi ráta	Szegénységi rés intenzitás	Gini _p ¹ (egyenlőtlenség)	Szegénységi ráta	Szegénységi rés intenzitás	Gini _p (egyenlőtlenség)
Csehország 1992	94	4	2	97	0	3
Csehország 1996	77	16	7	81	11	8
Változás 1992–96	-17	11	5	-16	11	5
Magyarország 1991	91	6	3	101	0	-1
Magyarország 1997	77	14	9	79	13	9
Változás 1991–97	-14	8	6	-23	13	10
Lengyelország 1992	78	18	4	86	12	2
Lengyelország 1995	70	24	6	80	16	5
Változás 1992–95	-8	6	2	-6	4	3

Forrás: Cseh Mikrocenzus (Csehország), Magyar Háztartás Panel és TÁRKI Háztartás Monitor (Magyarország, valamint LIS (Lengyelország).

Megjegyzés: Jövedelem=rendelkezésre álló háztartási jövedelem, $e=0,5$ -ös elasticitással korrigálva. 1) Gini_p=a szegények körére vonatkozó Gini-koefficiens értéke.

4. Összefoglalás és végkövetkeztetések

Tanulmányunkban kísérletet tettünk a szegénység és a szociális transzferek terén mutatkozó tendenciák jellemzésére három közép-kelet-európai ország, Csehország, Magyarország és Lengyelország esetén. Különös figyelmet fordítottunk a gyermekek és a gyermekes családok helyzetének alakulására, a családpolitika intézményes változásait is figyelembe véve.

Először röviden áttekintettük a főbb gazdasági változásokat és a szegénység alakulását a három országban. Ezek után futólagosan bemutattuk a szociálpolitika változásait és a szegénység területén mutatkozó tendenciákat. Tanulmányunk központi eleme a családpolitika hatásaival foglalkozik, a gyermekszegénység szempontjából, az intézményes reformok előtt és röviddel bevezetésük után.

²⁵ Hasonló következtetésre jutott Jarvis és Redmond (1997), akik a magyar és a brit családpolitikai gyakorlatot vetették össze.

Adataink a Luxemburg Jövedelemvizsgálatból (LIS) és az egyes országok jövedelmi statisztikáiból származnak. A megfigyelt időszak átfogja a gazdasági átmenet legfontosabb csomópontjait. Első adataink 1991–92-re vonatkoznak: ezek az évek tekinthetők az átmenettel járó recesszió legsúlyosabb időszakának. A második adathalmaz időpontja 1995–1997, amely szintén rendkívül fontos fordulópontra mindegyik vizsgált ország történetében. Ezek azok az évek ugyanis, amelyek a családpolitikai reformok bevezetését követik (e reformokat nagyjából ugyanabban az időben hajtották végre Csehországban, Lengyelországban és Magyarországon). A reformok az alanyi jogon járó ellátástól a jövedelemigazoláshoz kötött támogatások felé való elmozdulást kívánták elősegíteni. Pontosabban, a pénzübeni családtámogatások esetén e reformok célja a leggazdagabb rétegek kizárása volt, s nem annyira a legszegényebbek megcélzása.

Konklúzióink levonása előtt jónéhány szempont int minket óvatosságra. Először is, a nemzetközi összehasonlítás mindig kockázatos vállalkozás, különösen, ha maguk az adatállományok nem kifejezetten ilyen céllal készültek. Ezen kívül, mivel nem tudtunk pontosan azonos évekből származó adatokat gyűjteni, két további problémával is szembe kell néznünk. Először is, a két lengyel adatsor felvétele között három év telt el, Csehország esetében négy évet fog át az elemzés, Magyarországon pedig összesen hat év fejleményeit tudtuk vizsgálni. Így tehát különösen óvatosnak kell lennünk, amikor az egyes országok idősorait hasonlítjuk össze. A második probléma az, hogy noha a családpolitikai változások mindhárom ország esetében a vizsgált időszakban mentek végbe, a reformok bevezetése és az adatgyűjtés időpontjai között nem ugyanannyi idő telt el az egyes országokban. Mivel a szociális reformok csak hosszabb idő után éreztetik hatásukat, a vizsgált időtartamok eltérései miatt értelmezési nehézségekbe ütközhetünk.

Tanulmányunk legfontosabb megállapításait mégis érdemes összefoglalni. Úgy találtuk, hogy 1995/97-re, a gyermekek és a gyermekes családok jövedelmi helyzete mindhárom országban romlott a népesség egészéhez viszonyítva. Továbbá, a szegénységi ráta és a szegénység intenzitása általában magasabb a gyermekek körében. Ráadásul a gyermekek és a gyermekes családok relatív helyzete rosszabbodott is az átmenet folyamán, annak ellenére, hogy minden kormányzat, legalábbis 1990 és 1993 között, komoly erőfeszítéseket tett arra nézve, hogy a családtámogatási rendszert érintetlenül hagyja, és e szociálpolitikai eszközök révén megkönnyítse az átmenet nehéz éveit a gyermekek és a gyermekes családok számára.

A három visegrádi országban a gyermekek és a gyermekes családok szegénységi rátái jelentősen eltérnek, s nem mutatkozik semmilyen közös pont, amely felé konvergálnának: 1995/97-ben e ráta 5 százalék körül alakult Csehországban, ennek csaknem kétszerese volt Magyarországon és háromszorosa Lengyelországban. A gyermekek szegénysége Csehországban és Magyarországon körülbelül 3 százalékponttal, Lengyelország esetében pedig 7 százalékponttal nőtt a kilencvenes évek folyamán. Az összes relatív szegénység szintén növekedett, de kevésbé meredeken: 1 százalékpont (Csehország és Magyarország), illetve 4 százalékpont (Lengyelország) között. A gyermekes családok körében a három vagy annál több gyermeket nevelők, különösképpen pedig az egyedülálló szülők esetén a legnagyobb a szegénység kockázata. A nagycsaládok szegénységi rátái mindhárom visegrádi országban elérik a teljes népességre számolt szegénységi arány kétszeresét az egyedülálló szülők esetében pedig 2–5-szörösét. Mindazonáltal a szegénységi ráta alakulása az egyedülálló szülők esetében tekinthető a legdrasztikusabbnak: Csehországban és Magya-

rországon megkétszereződött, Lengyelországban pedig csaknem megháromszorozódott a szegények száma az egyszülős családok körében.

A pénzbeni családtámogatások aránya jelentős volt és az is maradt a szegény gyermekes családok jövedelmében, annak ellenére is, hogy a két vizsgált időpont között e juttatások veszítettek értékükből. A családpolitikai rendszerek elosztási hatásainak vizsgálatakor azt találtuk, hogy a készpénzes családtámogatás mindhárom országban egyenletesebben oszlik el, mint az összes jövedelem, tehát redistributív hatása van, amely az átmenet évei folyamán javult is. Csehországban ezek a transzferek már 1992-ben is jobban célozták a szegényebb, mint a gazdagabb rétegeket, s e tendencia 1996-ra csak erősödött. Magyarország és – kisebb mértékben – Lengyelország, ahol a pénzbeni családtámogatások 1991/92-ben még az (alsó) középosztálynak, illetve a harmadik és a hatodik tized (Lengyelország esetében a második, illetve ötödik tized) közé eső gyermekeknek kedveztek, 1995/97-re egy valamelyest redistributívabb rendszer irányába mozdult el.

Annak érdekében, hogy felbecsülhessük a családpolitika hatását a gyermekszegénységre, a tényellentétes feltételezések módszeréhez fordultunk. Meghatároztuk a szegénységi küszöböt az össznépeség és az összes rendelkezésre álló jövedelem alapján, majd kiszámoltuk a „megvonási hatásokat”: az egyes családtámogatások levonása után megbecsültük, mennyivel módosulnának a szegénység különféle mutatói. Ennek alapján megpróbáltunk megállapítani a különféle támogatástípusok relatív „erősségeit” a szegénység enyhítésének szempontjából.

A tényellentétes gondolat kísérlet eredményeképpen arra a következtetésre juthatunk, hogy a gyermekszegénység jelentősen magasabb volna az állami transzferek hiányában. Ezen belül a családtámogatási juttatások fontos, de nem kiemelkedően fontos szerepet játszanak. Más szociális transzferek, például a munkanélküliségi segély, a lakhatási támogatás vagy a szociális segély, ugyanolyan nagy súllyal esnek latba a szegénység enyhítésékor. Általánosabban fogalmazva, a családok gazdasági jóléte politikai intézkedések és gazdasági fejlemények bonyolult összességének eredménye.

A szegénység gyakoriságának, a családtámogatások célcsoportjának és a „megvonási hatás” együttes elemzésének eredményeképpen a következőket mondhatjuk. A gyermekes családok körében nőtt a szegénység gyakorisága, s ehhez bizonyos esetekben pontosabb célzás és csökkenő „megvonási hatás” társult. Ez csak azzal magyarázható, ha feltételezzük, hogy a családi szegénység növekedése során a jogosultak szegényebbek lettek, ami így „jobb célzáshoz” vezetett. Ezt a tendenciát erősíti az is, hogy a magasabb jövedelműeket kizárták a rendszer jogosultjai közül. Összességükben e változások csökkenthetik a „megvonási hatást” (tehát általában a családtámogatás hatékonyságát).

Az időbeni változásokat nyomon követve azt láthatjuk, hogy a visegrádi országok családtámogatási rendszere a kontinentális típusú szociálpolitika felől az angolszász típus felé mozdult el, mivel a jövedelemigazolási rendszer bevezetésével a gyermekszegénység általános csökkenését mindinkább a szegénység mélységének enyhülése, és a szegények közti egyenlőtlenségek mérséklődése okozza, míg a gyakoriság kisebb ütemben csökken. Ezt úgy is értelmezhetjük, hogy a rendszer erőteljesebben célozza meg a legalacsonyabb jövedelmi rétegbe tartozó szegény gyerekeket. Ez azonban múltó eredménynek bizonyulhat, mivel a vizsgált időszak után ismét feléledtek a jövedelemigazoláshoz kötött rendszer lazítására, és a családpolitika kiter-

jesztésére irányuló kísérletek. Magyarországon például az 1998-ban hivatalba lépett kormány bejelentette az összes korábbi családpolitikai intézkedés visszaállítását. Bárhogyan álljanak is éppen a reformok, azt azonban határozottan leszögezhetjük, hogy a családpolitika minden vizsgált országban fontos szerepet játszik a szegénység enyhítésében.

Bibliográfia

- Achdut, L.–O. Kristal (1993): *Poverty in an International Perspective: a „Reexamination”*, LIS Working Paper No. 95.
- Andorka R.–Tóth I. Gy. (1992): „A szociális kiadások és a szociálpolitika Magyarországon?”, In: Andorka, Kolosi és Vukovich (szerk.) Társadalmi riport 1992 Budapest: TÁRKI, pp. 396-509. old.
- Andorka, R.–Zs. Ferge–I. Gy. Tóth (1997): Is Hungary really the least unequal? (A discussion of data on income inequalities és poverty in Central and Eastern European countries) *Journal of Russian and Eastern European Finance and Trade*, November-December 1997, pp. 67-94.
- Atkinson, A.B.–John Micklewright (1992): *Economic transformation in Eastern Europe and the distribution of income*. Cambridge: Cambridge U.P.
- Atkinson, Anthony–L. Rainwater–Timothy M. Smeeding (1995): *Income distribution in the OECD countries*. Paris: OECD Social Policy Studies No. 18.
- Barr, N. (ed, 1994): *Labor Markets and social policy in Central and Eastern Europe* Oxford: Oxford University Press 387. p.
- Burnieaux, J.-M.–T.-T. Dang–D. Fore–M. Förster–M. Mira d'Ercole–H. Oxley (1998): „Income Distribution and Poverty in Selected OECD Countries”, OECD/ECO Working Paper No. 189.
- Cichon, M. (ed, 1995): *Social protection in the Visegrad countries*, ILO–CCET Report No 13. ILO-CEET Budapest, 172. p.
- EBRD (1996): *Transition report, 1996*. EBRD, London.
- EUROSTAT (1994): „Poverty Statistics in the late 1980s: Research based on micro-data”. Study carried out by A. Hagenaars, Kl. de Vos–A. Zaidi. Luxembourg.
- Forssén, K. (1998): „Child Poverty and Family Policy in OECD Countries”, *LIS Working Paper 178*.
- Förster, M.F. (1994a): „The Effects of Net Transfers on Low Incomes Among Non-Elderly Families”, *OECD Economic Studies* No. 22, pp. 181-221, Paris.
- Förster, M.F. (1994b): „Measurement of low incomes and poverty in a perspective of international comparisons”, *OECD Labour Market and Social Policy Occasional Paper* No. 14, Paris.
- Förster, M.F. (1997): „Armutsschätzungen anhand von Mikrodaten: Visegradstaaten im internationalen Vergleich”, in: Bratislava Conference volume on „Transformation of social insurance és labour markets: challenges for the Slovak Republic”.
- Förster, M.F.–Tóth I.Gy. (1998): „The Effects of Changing Labour Markets and Social Policies on Income Inequality and Poverty: Hungary and the other Visegrad Countries Compared”, *LIS Working Paper 177*, Luxembourg., 52 p.
- Förster, M.F.–P. Szivós–I.Gy. Tóth (1998): *Welfare support and poverty. The experiences of Hungary and the other Visegrad countries*. In: Kolosi, T.–I. Gy. Tóth–Gy. Vukovich (1998): *Social Report, 1998*. Budapest: TÁRKI, pp. 293-309.
- Gottschalk, P.–T. Smeeding (1997): „Empirical Evidence on Income Inequality in Industrialised Countries”, *LIS Working Paper* No. 154.
- Gregg, P.–S. Harkness–St. Machin (1999): „Poor Kids: Trends in Child Poverty in Britain, 1968-96”, *Fiscal Studies* Vol. 20, No. 2, pp. 163-187.

- Harding, A.–A. Szukalaska (1999): „Trends in Child Poverty 1982 to 1995/96”, Paper presented at the Australian Association for Social Research Annual Conference, mimeo.
- Jarvis, S.–Redmond, G. (1997): Welfare state regimes and child poverty in the UK and Hungary *Journal of European Social Policy*, Vol. 7. No. 4. pp. 275–290.
- Kenworthy, L. (1998): „Do Social Welfare Policies Reduce Poverty? A Cross-National Assessment”, LIS Working Paper 188, Luxembourg.
- Kornai, J. (1994): „Transformational recession: the main causes”, *Journal of Comparative Economics* 1994. Vol. 19. No. 3. pp. 39-63.
- Kux, J. (1996): Employment and unemployment in the Czech és Slovak Republics *Mannheimer Zentre for Sozialforschung (MZES)* mimeo.
- Milanovic, B. (1998): *Income, Inequality and Poverty during the Transition From Planned to Market Economy*, Washington, The World Bank p. 237.
- OECD (1995a): „Social and Labour Market Policies in Hungary”. Paris.
- OECD (1995b): *Review of the labour market in The Czech Republic* OECD, Paris, 140 p.
- OECD (1998a): „Income Distribution and Poverty in Selected OECD countries”, Annex 3.
- OECD (1998b): „Economic Survey: The Czech Republic”.
- Oxley, H.–J.M. Burnieaux–T.–T. Dang–M. Mira d’Ercole (1999): „Income Distribution and Poverty in 13 OECD countries”, *OECD Economic Studies* No. 29, pp. 55-94, Paris.
- PHARE Consensus Programme (1996a): *Country Policy Paper The Czech Republic ZZ-9505-01-003*, June 1996, [HTTP://ourworld.compuserve.com/homepages/consensus/projects](http://ourworld.compuserve.com/homepages/consensus/projects)
- PHARE Consensus Programme (1996b): *Country Policy Paper Hungary ZZ-9505-01-005*, [HTTP://ourworld.compuserve.com/homepages/consensus/projects](http://ourworld.compuserve.com/homepages/consensus/projects)
- PHARE Consensus Programme (1996c): *Country Policy Paper Poland ZZ-9505-01-008*, December 1996, [HTTP://ourworld.compuserve.com/homepages/consensus/projects](http://ourworld.compuserve.com/homepages/consensus/projects)
- Phipps, S. (1999): „The Well-Being of Young Canadian Children in International Perspective”, LIS Working Paper 197, Luxembourg.
- Rutkowski, J. (1998): *Labor markets, welfare and social policy during economic transition in Poland*, mimeo.
- Sipos, S.–I.GY. Tóth (1998) *Poverty alleviation: Social assistance and family benefits*. In: Bokros, L.–J.J. Dethier: *Public Finance reform during the transition. The experience of Hungary*. Washington, The World Bank, 1998 pp. 287-316.
- Smeeding, T.–B. Torrey (1988): „Poor Children in Rich Countries”, *Science* Vol. 242, pp. 873-877.
- Smeeding, T.–K. Ross–P. England–K. Christopher–S. McLanahan (1999): „Poverty and Parenthood across Modern Nations”, LIS Working Paper 194, Luxembourg.
- Smeeding, T.–K. Ross–P. England–K. Christopher–S. McLanahan (1999): „Poverty and Parenthood Across Modern Nations: Findings from LIS”, LIS Working Paper 194, Luxembourg.

- Solera, C. (1998): „Income Transfers and Support of Mothers' Employment: The Link to Family Poverty Risks; A Comparison Between Italy, Sweden and the U.K.”, LIS Working Paper 192.
- Soltys, S. (1996): Employment and unemployment in Poland. Mannheimer Zentre for Sozialforschung (MZES) mimeo.
- Spéder, Zs.–R. Habich (1998): Vesztesek és nyertesek. A társadalmi változás következményei három országban. In: Kolosi, T.–I.Gy. Tóth–Gy. Vukovich (szerk.): Társadalmi riport 1998, Budapest, TÁRKI.
- Szivós, P.–I.Gy. Tóth (1998): Welfare support and poverty in Hungary, 1992-1997. Hungarian Statistical Review, Special Number, 1998.
- Topinska, I. (1992): Social transfers and taxes in Poland, 1992. Mimeo, 31 p.
- Tóth, I.Gy.–R. Andorka–M.F. Förster–Zs. Spéder (1994): Poverty inequalities and the incidence of social transfers in Hungary, 1992-93. Paper prepared for the World Bank Budapest Office, TÁRKI, Budapest, June, 1994.
- Tóth, M. (1997): A cseh jóléti rendszer (The Czech Welfare System) case study, Prague, February, 1997.
- UNICEF (1995): Poverty, children and policy UNICEF ICDC Regional Monitoring Report No 3. 155 p.
- UNICEF (1997): Children at risk in Central és Eastern Europe. UNICEF ICDC Regional Monitoring Report No 4., 170 p.
- Vecernik, J. (1993): „Poverty, Welfare Policy and Work Incentives in the Czech és Slovak Republic”. Insitute of Sociology, Prague.
- Vecernik, J. (1996): Markets and People. The Czech Reform experience in a comparative perspective. Avebury. Publ. Aldershot,
- Vecernik, J. (1999a): „Labour Market Policies in the Czech Republic”, mimeo, May 1999.
- Vecernik, J. (1999b): „Neither Fish nor Fowl: the Hesitation (or Balancing) of Czech Social Policy”, mimeo, March.
- World Bank (1995): „Understanding Poverty in Poland”. Washington.
- World Bank (1996b): From plan to market. World Development Report. Published for the World Bank. Oxford: Oxford University Press. p.241.
- World Bank (1996a): Hungary: Poverty and Social Transfers. A World Bank Country Study. Washington DC. p. 85.

Függelék

1. Függelék: A szegénységi küszöb hatása az eredményekre és az ekvivalencia-skálára vonatkozó feltevések

A szegénységre vonatkozó becslések általában, s a gyermekszegénységre vonatkozóak különösképpen érzékenyek arra, hol állapítják meg a szegénységi küszöböt, és milyen ekvivalencia-skálát használnak a háztartások méretbeli különbségeinek kiegyenlítésére. A függelékben azt vizsgáljuk, mennyiben kell óvatosan kezelnünk a 2. és a 4. fejezet elemzéseit annak következtében, hogy más-más szegénységi küszöböt, illetve ekvivalencia-skálát használtunk. A nyilvánvaló eltérésekkel nem foglalkozunk, például azzal, hogy a magasabb szegénységi küszöb eltérő arányszámokhoz vezet, inkább azt szeretnénk felmérni, mennyiben tekinthetők megalapozottnak az összehasonlító elemzések eredményei. Háromféle összehasonlítást veszünk szemügyre: először is a visegrádi országok közötti összehasonlításokat, másodsor, az időbeni, végül pedig a gyermekek és a teljes népesség közötti összehasonlításokat.

Szegénységi küszöbök

A 2. és a 4. fejezetben a szegénységi küszöböt többnyire a háztartástípus szerint igazított rendelkezésre álló jövedelem mediánjának 50 százalékában állapítottuk meg, valamint néhány esetben a jövedelemeloszlás alsó kvintilisénel húztuk meg. A nemzetközi összehasonlítások általában ezeket a küszöbértékeket használják (pl. az OECD, az Eurostat és a LIS). Az F.1. táblázatban az eredmények szenzitivitását teszteljük két újabb küszöb bevezetésével: a medián jövedelem 40 százaléka szerint – ezt szokás „szélsőséges szegénységnek” nevezni –, illetve 60 százaléka szerint – erre „majdnem szegénységként”²⁶ szoktak utalni.

Az országok közötti összehasonlítások akkor is megállják a helyüket, ha az alacsonyabb vagy a magasabb szegénységi küszöböt használjuk: a teljes és a gyermekszegénység rátái mindkét évben Csehországban voltak a legalacsonyabbak és Lengyelországban a legmagasabbak; Magyarországon a kettő között alakul a mutatók értéke. Az időbeli *tendenciát* is igazolják az alternatív küszöbök: a 1990-es évek közepén mindhárom országban emelkedett a szegénységi ráta, méghozzá a gyermekek esetén sokkal meredekebben, mint a népesség egészét tekintve. A gyermekszegénység növekedése különösen nagy, ha a magasabb küszöbértékeket használjuk, tehát a „majdnem szegény” csoportokat is vizsgáljuk. Végül, amikor a *gyermekeket* vetjük össze a népesség egészével, az eltérő küszöbök esetleg kissé eltérő eredményekhez vezethetnek. A 2. fejezetben kirajzolódó általános kép azt sugallja, hogy a visegrádi országok közül kettőben – Csehországban és Magyarországon – a gyermekszegénységi ráták alacsonyabbak voltak az 1990-es évek elején, mint a teljes szegénység, öt évvel később viszont már magasabbak (Lengyelországban mindkét évben magasabbak voltak). Ezt az 50 százalékos és a 60 százalékos küszöb egyaránt megerősíti, a 40 százalékos küszöb („szélsőséges szegénység”) esetén azon-

²⁶ Az előbbi küszöböt – a medián jövedelem 40 százalékát – használják egyes újkeletű összehasonlító tanulmányok, amelyek a Luxemburg Jövedelemvizsgálat (LIS) adatait vetik össze (Kenworthy, 1998; Smeeding et al., 1999). Az utóbbi küszöb – a medián jövedelem 60 százaléka – Csehország, Magyarország, Lengyelország és a Szlovák Köztársaság 1992-es évének összehasonlító elemzésében szerepel (Förster, 1997). E küszöb választását az indokolhatja, hogy ez az érték áll a legközelebb az adott évben a társadalmi minimum program által megadott értékhez, az egyes országok valutájára átszámolva.

ban, a gyermekszegénységi ráták már 1992-ben is meghaladták a teljes népesség-beli szegények arányát mindkét országban.

F.1. táblázat

Teljes és gyermekszegénységi ráták három szegénységi küszöb esetén, a visegrádi országokban a kilencvenes évek elején és második felében

Szegénységi küszöbök	Teljes népesség			Gyermekek		
	A medián 40%-a	A medián 50%-a	A medián 60%-a	A medián 40%-a	A medián 50%-a	A medián 60%-a
Csehország 1992	0,9	3,3	8,4	1,1	2,3	6,1
Csehország 1996	1,3	4,5	10,3	2,2	5,6	11,4
Változás 1992-96	0,4	1,2	1,9	1,1	3,3	5,3
Magyarország 1991	3,0	6,7	13,4	3,9	6,0	11,9
Magyarország 1997	3,8	7,3	14,1	6,1	9,4	19,2
Változás 1991-97	0,8	0,6	0,7	2,2	3,4	7,3
Lengyelország 1992	3,8	2,1	14,2	4,5	8,9	15,6
Lengyelország 1995	7,4	11,9	18,0	9,8	15,8	23,5
Változás 1992-95	3,6	3,8	3,8	5,3	6,9	7,9

Forrás: Cseh Mikrocenzus, Magyar Háztartás Panel, TÁRKI Háztartás Monitor és LIS (Lengyelország).

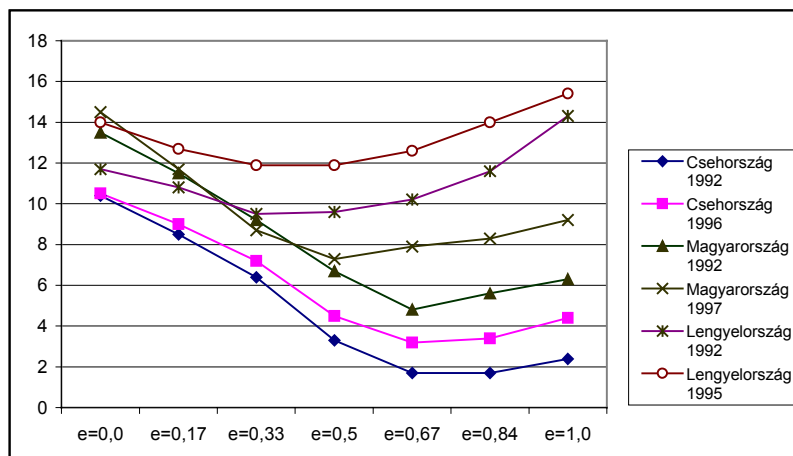
Megjegyzés: A szegénységi küszöb a rendelkezésre álló háztartási jövedelemre vonatkozik, amelyet $e=0,5$ -ös elaszticitással korrigáltunk.

Ekvivalencia-skálák

Az előző fejezetekben egyetlen ekvivalencia-skálát használtunk a háztartási jövedelem korrigálásához különböző méretű háztartások esetén, az $e=0,5$ elaszticitási értékű skálát (ld. az 1.2. alfejezetet). Az utóbbi időben ezt az ekvivalenciaskálát (a „módosított OECD-skálát”) szokták használni országok közötti összehasonlítások esetén, ami azt jelenti, hogy háztartási jövedelmeket a háztartás méretének négyzetgyökével korrigálják. Ez a skála például feltételezi, hogy egy házaspárnak, amelynek együttesen 100.000 Ft az elkölthető jövedelme, 122.000 Ft-ra lenne szüksége ahhoz, hogy egy gyermek születése után is fenntartsa addigi életmódját, a második gyermek születése után pedig 138.000 forintra. A szakirodalomban és a politikai döntéselőkészítésben azonban számos más ekvivalencia-skála is forgalomban van, amelyek ennél több vagy ennél kisebb súlyt adnak a háztartás további tagjainak. A „hágyományos OECD-skála” például, amelyet még mindig gyakran használnak, $e=0,75$ elaszticitással számol. Eszerint a házaspárnak az első gyermek megszületése után 130.000 Ft-ra, a második után pedig 152.000 Ft-ra lenne szüksége életszínvonalva fenntartásához. Nyilvánvaló, hogy az eltérő ekvivalencia-skálák hatással vannak a szegénységi becslésekre, különösen pedig a gyermekszegénységre. Általában e magasabb érték esetén nőnek a gyermekszegénységre vonatkozó becslések, és *vice versa*.

Az F.1. ábra a teljes népességre számolt szegénységi ráták érzékenységét vizsgálja az ekvivalencia-skála megválasztására, ahol az elaszticitás $e=0$ -tól, amely 100 százalékos méretgazdaságossággal számol (ez a háztartásjövedelem), $e=1$ -ig terjedhet, amelynek esetén semmilyen méretgazdaságosságot nem tételezünk fel (egy főre jutó háztartási jövedelem). Öt köztes ekvivalencia-értéket tüntettünk fel.

F.1. ábra
Teljes szegénységi ráták alakulása hét különböző ekvivalencia-feltevés szerint a visegrádi országokban a kilencvenes évek elején és második felében



Forrás: Cseh Mikrocenzus, Magyar Háztartás Panel, TÁRKI Háztartás Monitor és LIS.

Megjegyzés: Szegénységi küszöb=a rendelkezésre álló háztartási jövedelem 50 százaléka.

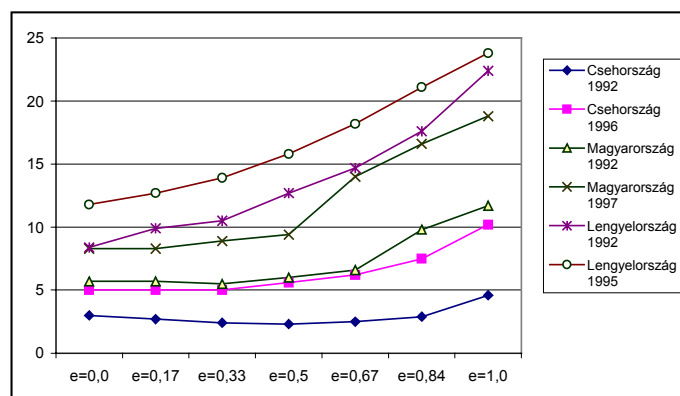
Az összes szegénységi rátában mutatkozó u-alakú görbét már jónéhány OECD ország esetén leírták (Förster, 1994b). Az F.1. ábra alapján az is kitűnik, hogy $e=0,5$ feletti elaszticitás esetén a rangsor nem változik, továbbra is Csehországban a legalacsonyabb és Lengyelországban a legmagasabb a szegénységi arányszám, és a ráták az utóbbi években nőttek az 1992-ben mérthez képest. Továbbá, Csehország rátái 1996-ban még mindig alacsonyabbak voltak, mint az 1991-es magyar ráták, viszont a magyar ráták az utolsó évben valamivel alacsonyabbak voltak, mint a lengyel ráták 1992-ben. Ami Magyarországot illeti, a szintek mindkét évben változnak kissé, főként amikor a skála értékét $e=0,5$ -ről $e=0,67$ -re változtatjuk: az előző feltevés szerint (ezzel élünk a 2. és a 4. fejezetben) a szegénységi ráták 1991/92 és 1995/97 között alig egy százalékponttal nőttek, $e=0,67$ mellett viszont a növekedés mértéke körülbelül 3 százalékpont. Az $e=0,5$ -nél alacsonyabb elaszticitási értékek esetén még fontosabb különbségekre bukkanhatunk, mivel Magyarország és Lengyelország rátáinak görbéi ekkor metszik egymást. Az $e=0,33$ feltevés szerint, például, a magyar szegénységi ráta némiképp csökken 1991 és 1997 között az 1992-re vonatkozó a lengyel ráta valamivel alacsonyabb, mint bármelyik magyar arányszám. Az $e=0,5$ alatti elaszticitási értékeket azonban nagyon ritkán használják, érdemes tehát inkább a felső régióban, az $e=0,5$ és az $e=1$ között változó értékből következő különbségekre figyelniük.²⁷

²⁷ A visegrádi országokban az 1990-es években gyakran használták az $e=1$ feltevést (azaz az egy főre jutó háztartási jövedelem fogalmát) jövedelem-elemzésekhez, és még ma is van némi jelentősége, különösen a szociális programok értékelése körüli vitákban. Az F.1. ábra szerint az egy főre jutó jövedelem alapján számolt szegénységi ráták Lengyelországban és 1997-ben Magyarországon magasabbak, mint $e=0,5$ mellett, viszont Csehország és 1991/92-ben Magyarországon esetében nem. Az összkép végső soron nem változik.

Az F.2. ábra ugyanazon hét ekvivalencia-értékre vonatkozó feltétel mellett vizsgálja a gyermekszegénység alakulását. Először is, láthatjuk, hogy a gyermekszegénységre vonatkozó becslések érzékenyebbek az ekvivalencia-értékre, mint a teljes szegénységi ráták, ugyanis a gyermekszegénység csaknem megkétszereződik, ha az alacsonyabb elaszticitásról magasabbra térünk át. Másodsor, a gyermekszegénységi ráták inkább lineáris (és nem u-alakú) vonal mentén alakulnak az ekvivalencia-skála függvényében: vagyis a kisebb érték automatikusan magasabb szegénységi rátához vezet. Kivétel e tekintetben Csehország és, kisebb mértékben, Magyarország az 1991/92-es években. 1996/97 fordulójára azonban a lineáris kapcsolat válik uralkodóvá. Harmadszor, mind a hét elaszticitási érték esetén világosan megmarad az országok rangsora. Negyedszer, az ekvivalenciára vonatkozó feltevések arra utalnak, hogy a gyermekszegénység növekedése kilencvenes évek eleje és második fele között magasabb volt, mint a teljes szegénységre vonatkozó érték, mindhárom vizsgált visegrádi országban.

F.2. ábra

A gyermekszegénységi ráták értékeinek alakulása hét különféle ekvivalencia-feltevés szerint a visegrádi országokban, a kilencvenes évek elején és második felében



Forrás: Cseh Mikrocenzus, Magyar Háztartás Panel, TÁRKI Háztartás Monitor és LIS (Lengyelország).

Megjegyzés: szegénységi küszöb=a rendelkezésre álló háztartási jövedelem 50 százaléka.

Végezetül, meg kell vizsgálnunk eredményeink érzékenységét a gyermekek és a teljes népesség közötti összevetések esetén is. Az F.2. táblázat a relatív gyermekszegénységi mutatókat tünteti fel (a teljes szegénységi ráta százalékában mért gyermekszegénység). Nem meglepő módon, a gyermekekre vonatkozó relatív szegénység szintek nagyon érzékenyek az ekvivalencia-skála megválasztására: a háztartáson belüli teljes méretgazdaságosság feltételezése esetén a gyermekszegénységi ráta mindig alacsonyabb, mint az összes szegénységi ráta, alacsonyabb méretgazdaság esetén pedig mindig magasabb. Ennek megfelelően a gyermekszegénységi ráták nagysága a teljes szegénység fele és annak kétszerese között mozoghatnak. Nehéz tehát általánosítanunk a 2. fejezet relatív gyermekszegénységre vonatkozó eredményei alapján. A kirajzolódó tendenciák azonban már sokkal szilárdabbak: mind a hét ekvivalencia-feltevés azt mutatja, hogy a gyermekszegénység szintje növekedett a teljes szegénység szintjéhez képest, mindhárom visegrádi országban.

F.2. táblázat
Gyermekszegénységi ráták a teljes szegénység százalékában, hét ekvivalencia-
feltevés esetén, a visegrádi országokban, a kilencvenes évek elején és
második felében

	e=0	e=0,17	e=0,33	e=0,5	e=0,67	e=0,84	e=1
Csehország 1992	28,8	31,8	37,5	69,7	147,1	170,6	191,7
Csehország 1996	47,6	55,6	69,4	124,4	193,8	220,6	231,8
Magyarország 1991	42,2	49,6	59,8	89,6	137,5	175,0	185,7
Magyarország 1997	57,2	70,9	102,3	128,8	177,2	200,0	204,3
Lengyelország 1992	51,8	65,6	83,3	109,9	131,7	142,9	148,6
Lengyelország 1995	84,3	100,0	116,8	150,5	144,4	150,7	154,5

Forrás: Cseh Mikrocenzus, Magyar Háztartás Panel, TÁRKI Háztartás Monitor és LIS (Lengyelország).

Megjegyzés: A szegénységi küszöb a rendelkezésre álló háztartási jövedelemre vonatkozik, e=0,5-ös elaszticitással korrigálva.

A fenti szenzitivitás-vizsgálat arra enged következtetni, hogy a 2. és a 4. fejezet eredményei, ami a szegénységi küszöbök és az ekvivalencia-skálák megválasztását illeti, az összehasonlítások két szintjét tekintve állják meg a helyüket a változók értékétől függetlenül: a) az országok közti összehasonlítás, b) legfőképpen pedig az időbeli tendenciák elemzése területén. Ami az összehasonlítás harmadik szintjét, a gyermekek és a teljes népesség közti összehasonlításokat illeti, óvatosan kell értelmeznünk a jóléti színvonalra vonatkozó becsléseket, de a tendenciák és az országokénti összehasonlítások különféle módszertani feltevések mellett is megállják a helyüket.

2. Függelék: Főbb családtámogatási intézmények változásai a vizsgálat éveiben a visegrádi országokban

Csehország

Szüllési szabadság	1992	1996
Jogosultság:	Munkaviszony, 270 nap biztosított viszony.	Nem változott.
A juttatás időtartama:		
Első gyermek	7 hónap (37 hét ikrek esetén).	Nem változott.
Második gyermek	Ugyanannyi	Nem változott.
Harmadik gyermek	Ugyanannyi	Nem változott.
A támogatás összege a kereset száza- lékában	A napi nettó kereset 90%-a, de maximum 162 cseh korona.	A bruttó napi jövedelem 69%-a, de maximum 186 korona.
Anyasági támogatások		
Jogosultság:	Allampolgárság	Nem változott.
Időtartam:		
Fizetett	A gyermek 3 éves koráig	A gyermek 4 éves koráig.
Nem fizetett	Nincs adat.	Nincs adat.
A támogatás összege		
1992 január: 900 korona.		1980 korona (a felnőttekre számolt létni- mum 1,1-szerese).
1992 áprilistól: 1200 korona.		
A támogatás összege a kereset száza- lékában	Nincs adat.	Nincs adat.
Családi pótlék		
Jogosultság:	Biztosított és munkaviszony, az eltartott gyermek tanulói jog- viszonyban áll.	A létninimum háromszorosa alatti jövede- lemmel rendelkező családok és az eltartott gyermek tanulói jogviszonyban áll.
Korhatár:		
Tanulók	26 év	Nem változott.
Nem tanulók	15 év	Nem változott.

A támogatás átlagos összege gyermekeként	A támogatás átlagos összege 635 korona. Az 1. gyermek: 200 korona; 2. gyerek: 450 korona; 3. gyermek: 560 korona; 4. gyermek: 510 korona; az 5. és minden rákövetkező gyermek esetén 350 korona.	Átlagos összeg: nincs adat. Jövedelemfüggő támogatás: három kategória a családi létminimum 1,1-szerese; 1,8-szorosa, illetve 3-szorosával rendelkező családok, ennek megfelelően a gyermekekénti támogatás összege a személyes létminimum 0,32; 0,28, illetve 0,14-szerese. 1996. januárban a támogatás gyermekek korára, illetve jövedelemsávok szerinti összege a következő: 0-6 éves: 423; 370, illetve 185 korona; 6-10 éves: 468; 409, ill. 205 korona; 10-15 éves: 554; 485, ill. 243 korona; 15-26 éves: 608, 532, ill. 266 korona. A fogyatékos gyerekek kiegészítő támogatása megszünt, szociális segély formájában lehet hozzájutni, de csak az alacsony jövedelemmel rendelkező családok jogosultak rá. Nincs adat.
Az egy gyerekre jutó támogatás összege az átlagkereset százalékában	Az első gyermek: 9,1%, második gyermek: 12,5%; a harmadik gyermek 16,9%; a negyedik gyermek: 15,8%.	

Lengyelország

Szülési szabadság	1992	1995
Jogosultság:	Munkaviszony	Nem változott.
A juttatás időtartama:	4 hónap (kivéve esetén 6 hónap)	Nem változott.
Első gyerek	4,5 hónap	Nem változott.
Második gyerek	4,5 hónap	Nem változott.
Harmadik és minden rákövetkező gyerek	100%	1995. március 1. óta az utolsó hat hónapra számított havi átlagjövedelem 100%-a.

Anyasági támogatások		
Jogosultság:	Legalább 6 havi munkaviszony, betegség vagy egyéb ok miatt az apa is igénybe veheti a támogatást. Jövedelemfüggetlen támogatás: az egy főre jutó jövedelem nem haladhatja meg az átlag kereset 25%-át.	Nem változott.
Időtartam:		
Fizetett	Első gyerek: 2 év. Második gyerek: 3 év.	Nem változott.
Nem fizetett	Az első gyerek maximum 3 éves koráig, a második gyermek maximum 6 éves koráig.	Nem változott.
A támogatás összege	Havonta 512 ezer zloty; egyedülálló anya esetén: 818 ezer zloty.	Negyedévenkénti indexálással. A második negyedévben maximum 133 zloty, egyedülálló anya esetén: 211 zloty.
A támogatás összege a kereset százalékában	Kb. 21%	Nincs adat.
Családi pótlék		
Jogosultság:	Munkaviszony.	Foglalkoztatottak, munkanélüliek és tanulók is igénybe vehetik azzal a feltétellel, hogy a család jövedelme nem éri el az átlagkereset 50%-át.
Korhatár:		
Tanulók	25 év	20 év
Nem tanulók	16 év	Nem változott.
A támogatás átlagos összege	167 ezer zloty	21 zloty
gyermekenként		
Az egy gyerekre jutó támogatás összege az átlagkereset százalékában	4,6%	3,7%

Magyarország

	1992	1997
Szülési szabadság	Munkaviszony, 270 nap biztosított.	Nem változott.
Jogosultság:		
A juttatás időtartama:		
<i>Első gyermek</i>	5 hónap	6 hónap
<i>Második gyermek</i>	5 hónap	6 hónap
<i>Harmadik gyermek</i>	5 hónap	6 hónap
A támogatás összege a kereset százalékában	Az anya fizetésének 100%-a.	Nem változott.
Anyasági támogatások: gyese, gyed		Jövedelemfüggető támogatás: 23.000 Ft-os egy főre jutó, havi nettó jövedelem alatt.
Jogosultság	Allampolgárság	
Időtartam:		
Gyermekgondozási díj (gyed) – keresetarányos támogatás	Teljes munkaidőben való foglalkoztatás esetén a gyermek 2 éves koráig vehető igénybe.	Ez a támogatás 1996-tól megszűnt.
Gyermekgondozási segély (gyese) – fix összegű támogatás	a gyermek 2 és 3 éves kora között (a szükséges hosszúságú munkaviszonnyal rendelkezők számára); a gyermek 5 hónapos és 3 éves kora között (a szükségesnél rövidebb munkaviszonnyal rendelkezők számára).	A gyermek 3 éves koráig vehető igénybe.
A támogatás összege:	Az anya utolsó fizetésének 75%-a gyed esetében, illetve fix összeg gyese esetén.	Fix összeg, az öregségi nyugdíj minimuma.
A támogatás összege az átlagkereset százalékában	53% - gyed; 34% - gyese	30,1%

	1992	1997
Családi pótlék		
Jogosultság:	Allampolgársági jogon jár.	Jövedelem igazolás szükséges: az egy főre jutó, havi nettó jövedelem nem haladja meg a 23.000 Ft-ot (21.200 Ft-ot).
Korhatár:		
Tanulók	20 év	Nem változott.
Nem tanulók	16 év	Nem változott.
A támogatás átlagos összege gyermekenként	Az első gyerekekre 2.370 Ft, 2. gyerekekre 2.820 Ft, a 3. és azt követő gyerekekre 3.250 Ft a támogatás összege. A gyermeküket egyedül nevelő szülők esetében: 1. gyermek után 2.820 Ft, a 2. gyermek után 3.250 Ft, a 3. És további gyerekekre 3.420 Ft jár. A fogvatékos gyermekekre emelt összegek érvényesek.	Abban az esetben, ha az egy főre jutó havi nettó jövedelem 21.200 Ft alatt van: az 1. gyermek után 3.400 Ft; 2. gyermek esetén: 4200 Ft, a 3. és az azt követő gyerekekre: 5.200 Ft. A fogvatékos gyerekekre emelt összegek érvényesek.
Az egy gyerekre jutó támogatás összege az átlagkereset százalékában	21% gyermekenként (egy négytagú család esetén).	Nincs adat.

Források: UNICEF ICDC MONNEE Database (Csehország és Lengyelország, az adatokért köszönet illeti Fajth Gáspárt); TÁRKI Szociális Adattár (Magyarország).

Abstract

Our basic questions concern the development of poverty among children and families with children during and after the difficult years of transition in the three Visegrad countries; the changes in family policies introduced in the individual countries; and the effects these policies may have had on poverty patterns. We analyse micro data from national income datasets and the Luxembourg Income Study (LIS). The time period observed spans over the most crucial years of the transition. The first data point is 1991–92, the deepest point in the transformational recession. The second data point (1995–1997) represent years that immediately follow family policy reform attempts. Family transfers in this paper cover cash incomes in two broad groups (maternity and child family allowances). In-kind benefits and services (kindergarten, schools, counselling, etc.) could not be taken into account, though we think these also play a very important role as parts of family policies. Poverty has been defined in a monetary and relative way, setting the thresholds at 50 per cent of the total adjusted median income in each country.

Background

Family policies constituted a very important part of public policies in each of the countries observed. They were intended to serve multiple goals: firstly, to support the maintenance of economic capacities of all families with children; but also, they had pro-natalist and poverty alleviation aims; finally, they were intended to help keeping labour market attachments for mothers with children. During the transition, developments in family policies were determined by economic necessities (increasing inequalities, decreasing real incomes and increased unemployment) and economic constraints (i.e. increasing pressure on the state budgets). Family support measures were first used to smooth the negative impacts of the economic downturn, then, under the circumstances of falling GDP, mounting inflation and stagnating real wages, family allowances played an increasing role in maintaining some income security for the most hard hit population groups.

Budget deficits put constraints on the amounts that could be spent on family policies. While there was an increase in coverage and while expenditures stagnated or decreased, inadequate indexation of benefits under the circumstances of inflation naturally lead to an erosion of provisions and significant losses of real value of benefits.

Reforms of family policy systems, for some reasons (and this would merit a detailed political economy analysis on its own), happened in by and large, the same time (around 1995) in the three observed countries. The direction of these reforms was a shift from universalistic provisions to an introduction of means testing. More precisely, most of the reform attempts aimed at excluding the richest income groups (e.g., by introducing upper cuts on benefits), rather than focusing on the poorest parts of the population (as would be the case in “traditional” income testing).

Our findings are the followings:

- The relative income position of children and families with children has weakened through the years of the transition, despite the fact that all governments, at least between 1990 and 1993 made serious attempts to keep family policy systems unchanged and to keep these instruments alive to smooth the effects of the economic downturn on children and families with children. While income levels and patterns of relative poverty for children were not significantly different from those of the entire population in the early 1990s, this situation has changed in

the later 1990s. The levels of poverty rates for children and families with children differ considerably across the three Visegrad countries: in 1995–97, the rate was around 5 per cent in the Czech Republic, almost twice that level in Hungary and three times that level in Poland. Children's poverty increased, by about 3 percentage points over the early to the later 1990s. Overall relative poverty increased, too – but at a slower path, by 1 to 2 percentage points.

- Among families with children, those with three or more children and, in particular, single parents face the highest poverty risks. In all three Visegrad countries, poverty rates for large families are twice those of the entire population. Nevertheless, poverty rates for single parents show the most dramatic development: they doubled in the Czech Republic and in Hungary, and increased by 50 per cent in Poland.
- The share of family cash benefits was and remained to be an important part of the income composition of poor families with children, despite the fact that between the two data points family cash benefits lost some of their importance. When comparing the distributional effects of family policies, we found that family cash benefits were in all three countries distributed more equally than total incomes and therefore they played a re-distributive role. This feature was even strengthened through the years of the transition. In the Czech Republic, these transfers were already more targeted to poorer than to richer groups in 1992, and this pattern strengthened in 1996. In Hungary and Poland, where in 1991–92 the distribution of family cash benefits favoured the (lower) middle classes and children in the third to sixth deciles, by 1995–97, both countries moved to a somewhat more re-distributive system.
- As a result of counterfactual experiments, we observed that child poverty would be considerably higher in the absence of public social transfers. In that, family benefits play an important, although not exclusive role. Other social cash transfers going to families and individuals in families such as unemployment benefits, housing benefits or social assistance are equally important for poverty alleviation. More general, the relative economic well-being of families is a result of a whole set of policies and economic developments.
- When analysing poverty incidence, targeting of family benefits and the withdrawal effects together, we found the following "story" here. Incidence of poverty for families with children increased, and this, in certain cases, was accompanied with increased targeting and decreasing withdrawal effects. This can only be explained if we say that due to an increase in family poverty, recipients in general became poorer, what incidentally resulted in "better targeting". This trend was reinforced by the exclusion of higher income groups from the system coverage. Altogether these changes may have decreased the withdrawal effects for poverty rates (hence the effectiveness of family benefits).
- When assessing changes over time, we found that family transfer systems of the Visegrad countries seemed beginning to move from a Continental European to a more Anglo-Saxon pattern, since, with the introduction of means test in the family allowance system, overall child poverty reduction was increasingly achieved through a lowering of intensity and inequality of the poor, at the cost of a decreased reduction in incidence, and this could be interpreted as an increased targeting to the lowest income segments of poor children. However, this might prove to be only temporary, since after the observation period, there have been attempts to relax income testing and restore at least some of the universalistic features of family policies. Whatever the current state of reforms will be, family policies do play an important role in poverty alleviation in each of the countries we observed.

A TÁRKI Társadalompolitikai Tanulmányok eddig megjelent számai

1. Michael F. Förster–Tóth István György: Szegénység és egyenlőtlenségek Magyarországon és a többi visegrádi országban (1997. november)
2. Tóth István János: Az adófizetők jövedelemszerkezete és adótehermegoszlása 1996-ban (1997. december)
3. Gál Róbert Iván: Az önkéntes nyugdíjpénztárak piaca (1998. január)
4. Medgyesi Márton–Róbert Péter: A munka-attitűdök időbeli változása 1989-1997 között (1998. február)
5. Szivós Péter–Tóth István György: A jóléti támogatások és a szegénység Magyarországon, 1992-1997 (1998. március)
6. Mészáros József–Szakadát István: Parlamenti képviselői helyek megoszlásának becslése közvéleménykutatási adatok alapján (1998. április)
7. Sik Endre–Tóth István János: A rejtett gazdaság néhány eleme a mai Magyarországon (1998. május)
8. Róbert Péter–Nagy Ildikó: Újraelosztó állam vagy öngondoskodó polgár? (1998. június)
9. Lehmann Hedvig–Polonyi Gábor: Kórkörkép: látens és diagnosztizált betegségek (1998. július)
10. Szivós Péter–Rudas Tamás–Tóth István György: TÁRSZIM97 mikro-szimulációs modell az adók és támogatások hatásvizsgálatára (1998. augusztus)
11. Sik Endre: Külföldiek Magyarországon és a velük kapcsolatos nézetek a helyi önkormányzatokban (1999. május)
12. Tóth Olga: Erőszak a családban (1999. június)
13. Medgyesi Márton–Sági Matild–Szivós Péter: A harmadik kor: az idősek jövedelmi helyzete és lakáskörülményei (1999. július)
14. Nagy Ildikó: Családok pénzkezelési szokásai a kilencvenes években (1999. augusztus)
15. Jan Rutkowski: Kereseti mobilitás a kilencvenes évek Magyarországon (adatok a Magyar Háztartás Panelből) (1999. szeptember)