

Fóti Klára

A SZEGÉNYSÉG ENYHÍTÉSÉÉRT – HELYZETKÉP ÉS JAVASLATOK
(Az azonos című, a humán fejlettségről szóló országjelentés főbb megállapításai)

A Kihívások jelen száma az *Alleviating Poverty: Analysis and Recommendations. Human Development Report for Hungary 2000–2002*, Budapest, UNDP/IWE, 2003 (magyarul: *A szegénység enyhítéséért – helyzetkép és javaslatok. Országjelentés a „humán fejlettségről” 2000–2002*, Budapest, UNDP/VKI, 2003) alapján készült.

Az ENSZ Fejlesztési Szervezete (UNDP) és az MTA Világgazdasági Kutatóintézet együttműködésében idén készült el a legújabb (immár ötödik) Magyarországról szóló jelentés a „humán fejlettség” témakörében.

1. A humán fejlettség

1.1. A nemzetközi szervezetek (elsősorban az ENSZ) szóhasználatában meglehetősen elterjedt, magyarra nehezen fordítható kifejezés tág teret ölel fel: azon kérdések körét, amelyek a szociális szférához tartoznak, azaz minden olyan területet, amelyre a széles értelemben vett társadalompolitika hatóköre kiterjed. A kifejezés koncepciója – ami az ENSZ különböző dokumentumaiban lelhető fel – segít az értelmezésben. E szerint ahhoz, hogy a demokratikus társadalmak fő célját jelentő részvétel, a döntésekbe való beleszólás érdemi módon valósuljon meg, az emberek lehetőségeit ki kell tágítani. Meg kell tehát adni az esélyt mindenekelőtt a hosszú és egészséges életre, az ismeretek szerzésére, s arra, hogy az embereket méltányos életszínvonal illesse meg. A humán fejlettség koncepciója hangsúlyozza, hogy a gazdasági növekedés nem lehet öncél, hanem a fenti célok elérésének eszközévé kell válnia. A már elért humán fejlettségi szint mérésére és országok közötti összehasonlítására szolgál az ún. humán fejlettségi mutató (*human development index*, HDI), amely a szokásos (i) egy főre jutó bruttó hazai termék vásárlóerő-paritáson becsült értékén túl más, főként az adott ország népességének életminőségét jelző statisztikai adatokat is tartalmaz. Ilyen (ii) a születéskor várható átlagos élettartam és (iii) az iskolázottság szintjét jellemző két adat, (a) az írni-olvasni tudók aránya, valamint (b) az alap-, közép- és felsőfokú iskolázottság összevont arányszáma.

1.2. A több mint 170 ország adatait tartalmazó világranglistán hazánk 2000-ben a 35. helyen állt, s ezzel a magas humán fejlettségű országok csoportjába tartozik, ahol a középmezőnyben „foglal helyet”. (A legjobb helyzetű csoport ugyanis 53 országból tevődik össze.) A legtöbb közép- és kelet-európai ország helyezése hasonló. Szlovénia például a 29., Csehország a 33.,

Szlovákia a 36. és Lengyelország a 37. a rangsorban. A különbségeket főként a jövedelmi eltérések magyarázzák (a vásárlóerő-paritáson számolt egy főre eső GDP alapján). Figyelemre méltó ugyanakkor, hogy 2000-ben a születéskor várható átlagos élettartam mind Szlovákiában, mind Lengyelországban magasabb volt, mint nálunk (73,3 év mindkét országban, míg hazánkban 71,3 év). Ez a mutató még a szomszédos Horvátországban is – a 73,3 éves értékkel – meghaladja a magyar szintet, annak ellenére, hogy Horvátország a HDI tekintetében jóval hátrább, a 48. helyen áll (főként az alacsonyabb jövedelmi szint miatt). Ugyanakkor a legújabb adatok a magyarországi népesség egészségi állapotának javulásáról tanúskodnak. A születéskor várható átlagos élettartam az 1990-es évek végétől emelkedik, s úgy tűnik, megkezdődött a felzárkózás a hasonló gazdasági fejlettségű közép-kelet-európai országokhoz.

1.3. A humán fejlettség koncepciója a szegénység leküzdésének nagy fontosságot tulajdonít. Az ideai jelentés középpontjában a kirekesztettség kialakulásának témája állt. Továbbá vizsgálat tárgya volt az is, hogy születtek-e intézkedések a kirekesztettség következményeinek enyhítésére, s ha igen, azok mennyire bizonyultak hatékonyaknak. Ez az összefoglaló tehát előbb a szegénység kialakulását, terjedését, okait, nagyságrendjét érintő fő megállapításokat ismerteti, majd a segélyrendszer módosulásaiból, eddigi működéséből levonható fontosabb következtetéseket körvonalazza.

2. A szegénység terjedése, súlyosbodása – okok és következmények

2.1. Még a témával foglalkozó elemzések sem hangsúlyozzák mindig, hogy a magyar társadalomban a szegénységnek mély történelmi gyökerei vannak, s a szocialista rendszer sem volt képes az öröklött adottságok érdemi felszámolására. A kérdéskör vizsgálatára elsősorban a jövedelemegyenlőtlenségekkel összefüggésben kerül sor, holott kétséges, vajon kizárólag erre lehet-e a szegénységet visszavezetni. Ugyanis, ahogy Szalai Júlia fogalmazott, „a szegénység alapvetően dezintegrációs probléma, s csak másodlagosan egyenlőtlenségi: nem elsősorban a piacon gyökerezik, hanem a feudális függőség rendszerében és az államnak való közvetlen alárendeltségben, kiszolgáltatottságban.”

2.2. A szegénység elleni fellépés napjainkra a közép- és kelet-európai országokban – beleértve hazánkat is – égetően sürgőssé vált, mert a gazdasági átalakulás kezdetekor a térséget a recesszió nyomán bekövetkezett tömeges elszegényedés felkészületlenül érte. Ugyanakkor a szabad választások után létrejött új kormányok az emberi jogok – közöttük a politikai és a szociális jogok – rögzítésére a szocializmus örökségétől való elhatárolódás és saját legitimitásuk érdekében nagy súlyt helyeztek. A szociális jogok egy része azonban a megfelelő ellátások hiányában írott malaszt maradt. Ami a tömeges elszegényedést illeti, Ferge Zsuzsa megállapította: „a romlás fő oka valójában a jórészt elkerülhetetlen gazdasági visszaesés volt, de ezt súlyosbította, hogy még a lehetséges védelmek egy része sem épült ki (például nem történt semmi a lakásrészletekkel kapcsolatos, pontosan előrelátható eladósodás kivédésére). Így az egyenlőtlenség-

gek, a szegénység és a kirekesztés mértéke nagyobb lett, mint amekkorát az ország gazdasági helyzete indokolt volna.” Kérdés tehát, hogy miért nem született meg időben a megfelelő ellátások rendszere, annak ellenére sem, hogy a kilencvenes években hazánk elkötelezte magát néhány, a szegénység leküzdését célzó nemzetközi kezdeményezés mellett. (A kormány például aláírta a társadalmi fejlődésről szóló 1995-ös koppenhágai nyilatkozatot, legújabbán pedig az ENSZ millenniumi fejlesztési céljainak támogatását vállalta, amelyek közül az egyik szintén a szegénység megszüntetését szorgalmazza).

3. A szegénység elleni hatékony fellépés fő akadályai: a források elégtelensége és/vagy a politikai akarat hiánya?

3.1. A szegénység valamelyes enyhítésére bevezetett intézkedéseket vizsgálva megállapítható, hogy azok a nemzetközi kötelezettségvállalások ellenére sem alapulnak koherens koncepción. Ráadásul a recesszió nyomán kialakult súlyos gazdasági egyensúlytalanságok miatt az egymást követő kormányok korlátos költségvetési lehetőségek közepette alakították politikájukat. A pénzügyi források szűkössége tehát eleve lehetetlenné tette, hogy az intézkedések hatékonyan működjenek.

3.2. Az átfogó stratégia hiánya nyomán azonban joggal vetődik fel a kérdés, hogy létezett-e egyáltalán elég erős politikai akarat a szegénység problémájának leküzdéséhez. Nyilvánvalóan az állami szerepvállalás minimalizálására tett törekvések is összefüggnek az elszántság gyengeségével. A visszafogott állami beavatkozásról vallott felfogást tükrözik többek között a szociális ellátásokról szóló jogszabályok (a törvényt 1993-ban fogadták el), amelyek a központi állami szerepvállalás visszaszorulásával párhuzamosan az önkormányzatokra egyre több szociálpolitikai feladatot róttak, s így a mindenkori kormányok jórészt tőlük várták el a szegények helyzetének érdemi javítását. A hatékony megvalósításra azonban a helyi közigazgatás sem intézményi, sem pénzügyi, sem személyi szempontból nem volt kellően felkészülve.

3.3. Szalai Júlia arra is felhívta a figyelmet, hogy a jogszabályi változtatások persze önmagukban aligha adhatnak magyarázatot arra, miként történhetett, hogy „az új demokratikus rend születésének pillanatában a szegénység ügye lekerült a politikai témák napirendjéről”. A szegénység és kirekesztés kérdésének háttérbe szorulása minden bizonnyal arra is visszavezethető, hogy a zsugorodó állami források újraelosztásáért egyre élesebb küzdelem alakult ki az egyes lecsúszó társadalmi csoportok között, s a leginkább rászorulóknak – érthető módon, helyzetüknél fogva – e „versenyben” aligha juthattak szóhoz. Ráadásul „annak a koncepciónak az újjáéledése, miszerint léteznek (a támogatásra – F.K.) «érdemes» szegények, megnehezítette az alanyi jogú programok kidolgozását. Amennyiben a kormányzati segítség az emberek bizonyos kategóriájára korlátozódik, a hivatalnokok önkényes döntései jutnak szerephez, vagyis igazságtalan gyakorlat alakulhat ki”.

4. A szegénység mérése és a mérés nehézségei

4.1. A megfelelő politika kialakításának legfontosabb előfeltétele természetesen a szegénység nagyságának, kiterjedtségének és mélységének pontos ismerete, valamint annak felmérése, hogy mely csoportok maradtak ki a felzárkózás folyamatából, s melyek azok a rétegek, amelyeket a tartós elszegényedés a leginkább veszélyeztet. Az a fogalmi és egyéb, a jelenség okaival, kezelésével kapcsolatos zavar, ami a 90-es évekre mindvégig jellemző volt, azonban aligha segítette elő a tisztánlátást.

4.2. A szegénység fogalma ma sem tisztázott, mint ahogy kiterjedtsége is állandó viták tárgya. Az ismerethiány egyik legfontosabb oka, hogy hazánkban ma nem folyik olyan, a szegénységet vizsgáló rendszeres adatgyűjtés, amelyet viszonylag nagy mintán végeznének, tehát alkalmas lenne érdemi következtetések levonásához. A jelentés egyik fő célja éppen az volt, hogy ezt a hiányosságot legalább annyiban próbálja valamelyest orvosolni, hogy a Központi Statisztikai Hivatal két, országos, reprezentatív, nagy mintán végzett felmérését a szegénység szempontjából igyekszik alaposan elemezni. Bár e felmérésekből értékes információk nyerhetők, hangsúlyozni kell, hogy három fő ok miatt nem helyettesíthetik a szegénység specifikus témájára összpontosító rendszeres adatgyűjtést:

4.2.1. E felmérések nem tartalmazzák sem a hajléktalanok adatait (számuk mintegy ötvezerre tehető), sem az úgynevezett „intézményi háztartásokét” (vagyis azon emberekét, akik intézményekben élnek, például öregek otthonában, börtönökben stb., s akiknek létszámuk szintén ötvezer körüli).

4.2.2. E felmérések nem vizsgálták kifejezetten a romák helyzetét, akik nem csak a szegények között található meg aránytalanul nagy számban, hanem – mint ahogy arra néhány kutatás rámutatott – a mély szegénységben élők között többségben is vannak. A hazánk teljes népességének körülbelül hat százalékát kitevő cigány kisebbség speciális gondjai tehát szorosan kapcsolódnak a szegénységhez, a peremre szorulás, a kirekesztődés problémáihoz, valamint a nyomor és a kisebbségi lét összefüggéseisehez.

4.2.3. A szegénységgel foglalkozó célirányos adatgyűjtésnek speciális, kifejezetten a témával kapcsolatos kérdésekre adott válaszokat is kellene tartalmaznia (úgy mint a szegények véleménye a segélyezés rendszeréről, intézményeiről stb.).

5. A szegénység nagyságrendje

5.1. Az elmúlt néhány évben tapasztalható gazdasági növekedés ellenére a szegénység enyhítése továbbra is aktuális kérdés maradt Magyarországon. A jelentésbe foglalt adatok ugyanis azt mutatják, hogy ma is tetemesek a társadalmi csoportok közötti különbségek – főként az életszínvonal tekintetében –, és a jelenlegi gazdasági növekedés hasznából a legelesettebb csoportok aligha részesülnek. Nem csupán a magas és alacsony jövedelmű csoportok közötti különbségek éleződtek ki, hanem a kilencvenes évek elejei mély recesszió nyomán kialakult elszegényedés következményei is éreztetik hatásukat. A gazdasági átalakulás során a szegénység to-

vább mélyült. A halmozott szegénységgel, kirekesztéssel foglalkozó második fejezet megállapította például, hogy Magyarországon 1,2-1,3 millió ember (a magyar lakosság 12-13%-a) él halmozott szegénységben, vagyis rájuk legalább három jellemző a szegénység öt formája közül (ezek a jövedelmi, a fogyasztási, a szubjektív szegénység, valamint a lakásszegénység és a lakásfelszerelésben megnyilvánuló szegénység). Különösen veszélyeztetettek ebből a szempontból a nyugdíjasok, a munkanélküliek, az alacsony iskolai végzettségűek, a községekben lakók, a csak idős személyekből álló háztartások, továbbá a sokgyermekes, valamint a női háztartásfőjű családok.

5.2. Az adatok érzékletesen mutatják, hogy megjelent a tartós szegénység, ami egyre szélesebb kört kezdett érinteni. Noha néhány újabb statisztikából mintha arra lehetne következtetni, hogy az elszegényedés folyamata mára valamelyest enyhült volna, óvakodni kell a hosszú távú, optimista perspektívák felvázolásától. Több adat összevetése alapján ugyanis úgy tűnik, a szegénység továbbra is stagnál. A legelterjedtebb szegénységi küszöb – a medián jövedelem ötven vagy hatvan százaléka – alapján számolt, különböző forrásokból származó adatok egyaránt azt mutatják, hogy a szegények aránya 1997-től kezdődően kilenc és tíz százalék között mozog. Ami a jövedelmi egyenlőtlenségeket illeti, a legmagasabb és a legalacsonyabb tizedek közötti átlagos jövedelmi különbség az 1995/96-os hétszeres különbségről 2001/2002-re 7,9-szeresre nőtt. A fenti adatok tükrében különösen nyilvánvaló a segélyrendszer lényeges szerepe.

6. A segélyezési rendszer fő módosulásai – javaslatok a változtatásra

6.1. Bár a segélyezési rendszer meglehetősen sok változáson ment keresztül a 90-es évek során (például a célcsoportok tekintetében), e módosulások a lényegét és a rendszer ideológiai hátterét nem érintették. A jelenlegi időszakban, amikor a gazdaság növekedésnek indult, itt az ideje annak, hogy a segélyezés rendszerében végre igazi fordulat menjen végbe. Mind a segélyezéssel kapcsolatos eddigi tapasztalatok, amelyeket a kutatások már feltártak, mind pedig a jelentésben bemutatott bizonyítékok egy irányba mutatnak: nem elegendő pusztán reformokat végrehajtani, hanem radikális változtatásokra van szükség! Úgy véljük, hogy a jelenlegi rendszer mögöttes ideológiájával, azaz „a támogatást kiérdemlő szegények” (*deserving poor*) koncepciójával teljes mértékben szakítani kell. Erre nem csupán az ország nemzetközi elkötelezettsége miatt van szükség, hanem azért is, mert a koncepció a civilizált társadalom alapértékeivel áll szemben. A koncepció elutasítása ugyanakkor előfeltételét jelenti annak, hogy a segélyezési rendszer hatékonyságát javítani lehessen. A jelentés harmadik fejezete a rendszer olyan súlyos fogyatékoságára mutatott rá, ami nyilvánvalóan a ma hazánkban érvényesülő kategoriális segélyezési rendszerrel függ össze: vannak olyan családok, amelyek azért esnek ki a szociális hálóból, mert nem illenek egyik előzetesen meghatározott kategóriába se. Amennyiben sikerül a „támogatást kiérdemlő szegények” koncepciójával szakítani, létre lehetne hozni a „létfenntartásukban tartósan veszélyeztetettek” kategóriáját is. Ily módon a jelenlegi kategorizált rendszer továbbra is meg-

maradhatna, hatékonysága viszont nagymértékben javulhat. A jelenlegi gyenge eredményesség nyilvánvalóan a magyar segélyrendszer azon sajátosságából is adódik, miszerint „nincs olyan általános segély, amely a jövedelem egy meghatározott szintje alatt támogatást nyújtana” (harmadik fejezet). A kategoriális segélyezés önmagában nem képes orvosolni ezt a problémát. Amennyiben azonban a rendszer kiegészül ezzel a meglehetősen általános kategóriával, kiküszöbölhetők egyéb hátrányai, mint például a bizonytalanság és a kiszámíthatatlanság. (A jelentés harmadik fejezete kimutatta, hogy a 90-es években változtak az egyes célcsoportok, azaz a tartós munkanélküliek támogatásának súlya csökkent, s a segélyrendszer egyre inkább a gyermekes családokat kezdte előnyben részesíteni.)

6.2. A jelentés adatai szintén alátámasztották a segélyezési rendszernek azt a másik fogyatékoságát, hogy nem veszi figyelembe a családi méretgazdaságosság elvét, és egyéneket céloz meg az együtt élő közösségek támogatása helyett. A harmadik fejezet például kimutatta, hogy a felnőtt gyerekekkel együtt lakó háztartások szegénységi kockázatukhoz képest nem eléggé segélyezettek. A mindenkori segélyrendszernek tehát a különböző családok, illetve együtt élő közösségek számára eltérő jogosultsági küszöbértékeket kell meghatározni.

6.3. A harmadik fejezet megállapította azt is, hogy a segélyezés szabályozása és finanszírozása a központi kormány és a helyi önkormányzatok szerepvállalásának kettősségén alapszik. A rendszer hatékonyságát értékelve a jelentés arra a következtetésre jutott, hogy a központi szabályozás jelenleg túlságosan általános, nem ad egyértelmű útmutatást, s a kerettörvény csupán ajánlásokat tartalmaz. Ily módon az önkormányzatok, amelyekre e tekintetben túlzott teher és felelősség hárul, hajlamosak a túlszabályozásra. Ez érthető önvédelmi reakció a részükről, mert el akarják kerülni a vádat, hogy igazságtalan és önkényes gyakorlatot folytatnak. A rendszer hatékonyságát véleményünk szerint a központi szabályozás és finanszírozás erősítése révén kellene és lehetne javítani. Az utóbbi szintén fontos, hiszen a fellelt adatok megerősítették, hogy a gyengén fejlett régiók önkormányzatai számára rendelkezésre álló források korlátozottabbak az átlagosnál. Elvben ugyan e helyzetben a szociális normatívák rendszere hivatott segíteni, amennyiben azok – mint ahogy erről a jelentésben szó is volt – figyelembe vesznek jó néhány, az elmaradottságot jelző mutatót. Nyilvánvaló azonban, hogy a (potenciális) rászorulóknak száma e mutatóknak nem mindig feleltethető meg teljesen egyértelműen. Az állam és a helyi önkormányzatok közötti megosztott felelősség rendszerét továbbra is fenn kell tartani, azonban a központi kormány szerepét erősíteni szükséges.

6.4. További vizsgálatok kellene annak megítéléséhez is, hogy a kiadáskompenzáló és az átmeneti segélyek súlyának a jövedelemkiegészítő segélyek javára történő eltolódása vajon elősegítette-e a hatékonyabb segélyezést. Nézetünk szerint az átmeneti segélyeket, nevüknek és eredeti céljuknak megfelelően, kizárólag valódi válsághelyzet esetén kellene nyújtani, vagyis nem

a jelenlegi gyakorlat szerint, amelyben az átmeneti segélyeket rendszeresen az alacsony jövedelmek kiegészítéseként adják.

6.5. A jelentés kimutatta, hogy a segélyek a szegény háztartások töredékét (tíz és húsz százalék közötti arányát) érik el. A különböző segélylehetőségekről szóló tájékoztatás tekintetében tehát igen sok a teendő. A jelentés második fejezete azt hangsúlyozta, hogy hiányoznak azok a csatornák, amelyek a rászorulókat és a segélyek odaítélésére illetékes hatóságok között közvetíteni tudnának. Erősíteni kell tehát e tekintetben a civil társadalom, azaz a nem kormányzati szervezetek (NGO-k) szerepét, s az egyházakat szintén be lehetne vonni az információátadás és a támogatás folyamataiba.

7. Főbb következtetések

A jelentésből világosan kiderül, hogy a halmozott szegénység enyhítéséhez mindenekelőtt átfogó szociálpolitikára lenne szükség. Ennek olyan koncepción kellene alapulnia, amely világos, összehangolt és koherens elveken alapul. Az átfogó politika kialakításának fontos előfeltétele, hogy a szegénység okairól, jellegzetességeiről több információ álljon rendelkezésre. A jelenlegi hiányosságok egyik oka, hogy a szegények helyzetéről máig sem készült olyan szisztematikus, célzott adatgyűjtés, amely támpontul szolgálhatna nem csupán az életkörülményeiket illetően, hanem a segélyrendszerrel kapcsolatos viselkedésük, felfogásuk, véleményük tekintetében is. A jelentésben elemzett felmérések ugyan értékes információt szolgáltatnak jó néhány releváns témában, a kérdőívek azonban nem tartalmaztak olyan speciális kérdéseket, amelyek szükségessé lennének a társadalmi kirekesztettség néhány sajátos aspektusának megítéléséhez.

* * * * *