

5. Monitoring-esettanulmány: a szegénység mérése a hazai kohéziós programokban

5.1. Bevezetés, kérdésfelvetés

A szegénység csökkentése nemcsak a kohéziós programok, de az EU-s és nemzetközi fejlesztési célkitűzések egyik kiemelt eleme. Ez a cél Magyarország EU-s csatlakozása óta programozási időszakokon átívelően jelent meg a vonatkozó fejlesztési programokban. Monitoring szempontjából fontos kérdés, lehet-e az információtmörítés érdekében a szegénységet egy kiválasztott mérőszámmal, indikátorral megragadni (például a szegénység és a társadalmi kirekesztettség mérhető-e azonos módon) annak érdekében, hogy időszakokon átívelően elemezni lehessen annak alakulását, és vajon megkülönböztetendők-e az időszakok között a szegénység jellegéből eredő eltérések, amelyeket az indikátorok meghatározása révén szükséges lekövetni. A fenti kérdések megválaszolását két jól elkülöníthető részen keresztül kíséreljük meg.

Az első részben (5.2., 5.3.) áttekintjük a szegénység mérésének nemzetközi megközelítéseit. Egyrészt a kohéziós programok monitoringjára nem szabad elvontan, különálló szegmensként tekinteni, mintha az független lenne a világban máshol, más programokban alkalmazott monitoringeljárásoktól. Részben abból eredően, hogy átfogó és részletes uniós (és hazai) szabályozás érhető el a tekintetben, miként is kell a „kohéziós monitoringtevékenységet” végezni, művelni, hajlamosak vagyunk megfelelkezni a kontextusról és arról, hogy a monitoringtevékenységek elsősorban az eredményorientált irányítás támogató eszközei, és nem pedig öncélú munkafolyamatok. Másrészt, támogató eszközökként, a monitoringrendszerek is kellő előkészületet igényelnek ahhoz, hogy megfelelően működjenek. Ahogyan a nyomon követni kívánt programokat, úgy magát a nyomonkövetési rendszereket is előre érdemes megtervezni. Tudjuk, hogy ebben kiemelkedő szerepe van az indikátoroknak, vagyis annak, hogy egy program előrehaladásának pozitív vagy negatív voltát miként definiáljuk, és ezt azután hogyan mérjük. Papíron általában egyszerűnek tűnik egy-egy fejlesztéspolitikai intézkedés pozitív és negatív eredményeinek meghatározása, majd valamilyen indikátor megalkotása. A gyakorlatban azonban tudjuk, hogy ez nem ilyen egyszerű, és nehéz olyan indikátort találni, amely képes olyan mértékben megragadni az intézkedéssel célzott állapotot és annak változásait, amellyel megbízhatóan mérni lehetne egy program vagy intézkedés előrehaladását. Nem ritka az sem, hogy egy indikátorról azt hisszük, jól mér egy jelenséget, és alkalmazása annyira berögződik, hogy egy idő után észre sem vesszük: az indikátor tulajdonképpen egyáltalán nem tartja a lépést a leírandó jelenség valós változásaival.

A második részben (5.4.) azt vizsgáljuk meg, hogy a magyar fejlesztési programokban milyen beavatkozási logika mentén jelentek meg a szegénység és társadalmi kirekesztés csökkentését célzó intézkedések, valamint melyik indikátorokat választották ki a szándékolt célállapot mérésére. Értelemszerűen utóbbi nem vizsgálható az előbbi nélkül.

A két rész tartalma alapján látható, hogy ez az esettanulmány elsősorban leíró jellegű. A két rész eltérően, de egymást kiegészítve igyekszik hozzájárulni a kiinduló kérdések megválaszolásához. Ugyanakkor a cél az, hogy az esettanulmány ne csupán a kiválasztott témakör, a szegénység és társadalmi kirekesztettség vonatkozásában villantson fel támpontokat, hanem általánosságban, az indikátorok megtervezésével kapcsolatos kihívásokat és dilemmákat is új (más) megvilágításba helyezze. Miért fontos ez? Ugyan az indikátortervezés csak egy szelete a monitoringgal elvégzendő tevékenységeknek (az indikátorok mérését lehetővé tevő adatigényének megfogalmazásán,

az adatgyűjtési, tárolási és kinyerési rendszerek megalkotásán, az adatok felhasználásán át a jelentéstételig és döntési visszacsatolásig), de talán az egyik legfontosabb feladata. Ha az indikátorok nincsenek jól megtervezve, megalkotva, hiába végezzük el a monitoring lépéseit hibátlanul, valójában nem lesz sok értelme, hiszen nem fogjuk tudni, hogy az indikátorméréseinknek pontosan milyen döntéseket kell indukálniuk.

5.2. A szegénység mérésének módjai

Az esettanulmány első részében, ahogy már említettük, áttekintjük a szegénység (és társadalmi kirekesztettség) mérésére a nemzetközi gyakorlatban alkalmazott indikátorokat, valamint az ezek kialakításához vezető utat is.

5.2.1. A szegénység felszámolására irányuló törekvések rövid történeti áttekintése

Európában a középkorig a szegénység felszámolása alapvetően nem tartozott az ország- és/vagy nemzetirányítási feladatok közé. Jellemzően az egyház foglalkozott a rászorultak (így a szegények) támogatásával, megsegítésével, vallási-teológiai meggyőződés függvényében.

Az első közpolitikai intézkedések, amelyek elsősorban az éhezés felszámolására irányultak, a 16–17. században, Angliában jelentek meg. Ezek közül is meghatározó az 1601. évi úgynevezett Erzsébet-féle szegénnytörvény, amely évszázadokon keresztül mint egyedüli központi jogi szabályozás létezett a legelesettebb sorban élők körülményeinek javítására, leginkább szintén egyházi intézményekre támaszkodva.¹

5.1. szövegdoboz: *Törvény a szegények helyzetének javításáról, 1601, Anglia*

„I. Iktatassék törvénybe jelen országgyűlésünk akaratából, hogy valamennyi egyházközségben a presbiterek, nem különben, négy, három vagy két tekintélyes gazda – a szerént, hogy az ottani község nagyságára tekintettel hányan találtnak ilyenek –, kiknek is megválasztása évente Húsvét hetében avagy a Húsvétot követő hónapban megvéjük két avagy több békebírájának személye s pecsétje által megerősítve történjék, (melly békebírák közül legalább az egyik a kiválóbbak között tartassék számon, s a mondott egyházközségben vagy választókerületben, illetve annak közelében lakjék), neveztesse ki az egyházközség szegényeinek felvigyázóivá. Hozzanak pedig ezek, mind a hányuk avagy többbedmaguk – a fennebb említett két avagy több békebíró jóváhagyását bírván – időről időre oly intézkedéseket, a mellyekkel munkára foghatják azon gyermekeket, kiknek szülőit mondott presbiterek és felvigyázók vagy többbedmaguk a gyermek eltartására képesnek nem tartják. És fogassanak munkára azon személyek mind, akár házasságok legyenek, akár nem, kik enmagukat ellátni nem képesek, s nem bírnak oly iparral, rendszeres foglalatossággal, mellyel megélhetésükről gondoskodhatnának. És gyűjtessék össze a mondott egyházközség mind valahány lakosára, papra és lelkészre, és minden ház- és földtulajdonosokra, tized- és dézsmaszedőkre, bányabirtokosokra és az áruba bocsátható erdőrészek tulajdonosaira a jónak látott mértékben kivetett adóztatásból befolyt summa révén hetenként (vagy más

¹ Vraukó Tamás: Az angliai szegénnytörvények, 1834–1914. *Klió*, 3. (1994), 1.

időközönként) elegendő mennyiségű len, kender, gyapjú, fonál, vas és más szükséges eszközök és anyagok, a mellyekkel a szegények munkára foghatók. Fordítassék ugyancsak elegendő pénz a szegények közt lelhető sánták, maguktehetetlenek, aggok, világtalanok és más hasonlóan munkaképtelenek szükséges megsegítésére, valamint arra, hogy a község képességei szerint a szegény gyermekek inasnak adathassanak, ezenfelül a község által megfelelőnek látott módon rendelkezés essék a mondott termények felől és az adott helység ügyeiben.”

Forrás: Angliai Erzsébet 1601-es szegénnytörvénye. Ford. Polyák Béla. *Esély*, 30. (2019), 1. 103.

A törvény megközelítésében szegénynek számított az, aki önmagát ellátni nem képes, illetve szegény gyermek az, akit szülei nem képesek ellátni. Ők szegényellátásban részesültek, amely a mai munkanélküli-segély elődjének tekinthető. Ugyanakkor annak eldöntését, mire van szüksége valakinek ahhoz, hogy ne tartsák szegénynek, vagyis képes legyen önmagát ellátni, már Adam Smith is feszegette: „szükségeken nemcsak az alapvető létfenntartáshoz nélkülözhetetlen dolgokat értem, hanem mindazokat is, amelyeket egy társadalom szokásai még a legalacsonyabb sorban élő ember tisztességes megélhetéséhez is elengedhetetlennek tartanak.”²

5.2. szövegdoz: *A nemzetek gazdagsága (Adam Smith)*

„Életszükségleti javak alatt nemcsak azokat értem, amelyek az életfenntartáshoz elengedhetetlenül szükségesek, hanem mindazokat, amelyeknek hiánya az ország szokásai szerint még a legalacsonyabb néposztályokban is a tisztességes embereknek nem illőnek mondható. Egy vászoning például szoros értelemben véve nem életszükséglet. A görögök és rómaiak, tudomásom szerint igen jól éltek vászonnemű nélkül is. De a mai időkben Európa nagyobb részében egy tisztességes napszámos röstelne nyilvánosan vászoning nélkül mutatkozni, mert ennek hiánya a szegénységnek oly szégyenteljes fokát jelentené, amelyről azt hiszik, hogy senkit sem érhet el egészen rossz magaviselet nélkül. Ugyanígy szokás tette Angliában a bőrcipőt is életszükségleti tárggyá. A legszegényebb tisztességes férfi vagy nő szégyellné cipő nélkül nyilvánosan megjelenni. Skóciában a szokás a legalsóbb néposztályban a férfiaknál életszükségleti tárggyá tette a cipőt, a nőknél azonban nem, és ezek minden szégyenkezés nélkül járhatnak mezítláb is. Franciaországban a bőrcipő sem a férfiaknak, sem a nőknek nem életszükségleti cikk: az alsóbb néposztály férfiai és asszonyai a nyilvánosság előtt minden szégyenkezés nélkül jelennek meg néha facipőkben, néha mezítláb. Szükségleti javak alatt tehát nemcsak azokat a dolgokat értem, melyeket a természet, hanem azokat, melyeket az illendőség bevett törvényei tettek az alsóbb néposztályoknál szükségessé. Minden más dolgot fényűzési cikknek nevezek, anélkül, hogy ez elnevezés a legkisebb mértékben is megszólása akarna lenni mérsékelt használatuknak.

Nagy-Britanniában például a sört, bortermelő országokban a bort fényűzési cikknek nevezem. Bármily magasrangú is valaki, anélkül, hogy megszólásnak tenné ki magát, teljesen tartózkodhatik ilyen italok fogyasztásától. A természet nem teszi ezeket az élet fenntartáshoz szükségessé és a szokás sehol sem teszi illetlenné a tőlük tartózkodó életet.”

Forrás: Smith (2011): i. m.

² Adam Smith: *Vizsgálódás a nemzetek jólétének természetéről és okairól I–II*. Budapest, Napvilág Kiadó, 2011.

A „Régi szegénytörvényt” 1831-ben követte az I. reformtörvény, majd az 1834-es Új szegénytörvény. Ezek a törvények szakítást jelentettek a korábbi megközelítéssel, és céljuk az volt, hogy véget vessenek „az állami bőkezűség” gyakorlatának, vagyis csökkentsék a segélyre jogosultak számát. Eszerint a törvény hatálya alá tartozónak ítélt embereket dologházakba kényszerítették. Általános megítélés szerint a lusták és azok váltak (mai szóval élve) közmunkássá, akik haszontalan életmódot folytattak, ezáltal szégyellni való, elrettentő példakkká váltak. Ennek ellentmond, hogy a betegeket és magatehetetleneket is teljes természetességgel vitték a dologházakba, vagyis a szegénység megállapítása „állapotalapú” megközelítés mentén történt, a szegénységhez vezető okokat nem vették figyelembe. Annak firtatása, hogy a szegénység betegsége, fogyatékosagra, munkanélküliségre stb. volt-e visszavezethető, nem játszott szerepet.

Az angliai folyamatokkal részben párhuzamosan Franciaországban filozófiai-politikai vita alakult ki a szegénység kezelésének a szükségességéről. A 18. század végén, a 19. század elején fogalmazta meg forradalmi nézeteit Condorcet, aki szerint a szegénység nem isteni kényszer, amelyet a szegénynek méltósággal kell viselnie, ehelyett orvosolható társadalmi probléma, mivel azt az ember alkotta. Azokkal szemben (mint például Malthus), akik azt állították, hogy a szakadék a gazdagok és a szegények között a „civilizáció” elkerülhetetlen része, Condorcet azzal érvelt, hogy az egyenlőtlenséget nagyrészt „a társadalmi művészet jelenlegi tökéletlenségeinek” kell tulajdonítani. A forradalmat követően nézetei berendezkedésellenesként lettek elkönyvelve, támadásként a meglévő szociális rend, a monarchia és a keresztény egyház ellen. Eszerint a szegénység ellen egy megoldás van: ha a dolgozni képesek többet dolgoznak, és elhagyják rossz szokásaikat (lustaság, részegség, paráználkodás), a rászorulókat (árvák, özvegyek, fogyatékkal élők) pedig a tehetősebbek által felajánlott egyházi adományok révén kell segíteni.³

Így fordult elő az, hogy a szegénység felszámolására az első modern, intézményesített intézkedéscsomagot Bismarck alatt, 1888-ban Poroszországban vezették be. A munkás-társadalombiztosítás bevezetését elsősorban az alsóbb rétegek társadalmi nyugtalanságának enyhítése, a munkásréteg kiengesztelése, illetve az Egyesült Államokba való kivándorlás meggátolása motiválta.⁴ Ez az intézkedés általános szociális garanciákat biztosított a társadalom tagjainak, és ebben rejlik az úttörő jellege.

A szegénység elleni küzdelem következő mérföldköve az ENSZ 1945-ös megalapítása. Átfogó céljai között – a béke biztosítása mellett – az emberi jólét növelése is hangsúlyosan megjelent. Ebben a kontextusban 1948-ban fogadták el *Az emberi jogok egyetemes nyilatkozatát*.

5.3. szövegdozoz: Az emberi jogok egyetemes nyilatkozata

„1. Minden személynek joga van saját maga és családja egészségének és jólétének biztosítására alkalmas életszínvonalhoz, nevezetesen élelemhez, ruházathoz, lakáshoz, orvosi gondozáshoz, valamint a szükséges szociális szolgáltatásokhoz, joga van a munkanélküliség, betegség, rokkantság, özvegyiség, öregség esetére szóló, valamint mindazon más esetekre szóló biztosításhoz, amikor létfenntartási eszközeit akaratától független körülmények miatt elveszíti.”

Forrás: ENSZ: *Az emberi jogok egyetemes nyilatkozata*, 1948. 25. cikk

³ Gareth Stedman Jones: *An End to Poverty? A Historical Debate*. New York, Columbia University Press, 2008.

⁴ Ernest Peter Hennock: *The Origin of the Welfare State in England and Germany, 1850–1914. Social Policies Compared*. Cambridge, Cambridge University Press, 2007.

A nyilatkozat kontextusában minden embernek joga van egy bizonyos minimum-életszínvonalhoz, és első alkalommal definiálták, hogy mik tekinthetők méltányos életfeltételeknek. Ugyanakkor vegyük észre, a nyilatkozat nem vitatja, hogy a szegénység a társadalmak velejárója-e, és nem fogalmaz meg olyan célt, amely a felszámolására irányulna, inkább a szociális segélyezési felelősség szükségességét húzza alá a szegények minimum-életszínvonalának biztosítása érdekében.

Az a cél, amely túlmutat azon, hogy a mindenkori szegénységben élők számára egyfajta minimummegélhetést kell biztosítani, és ehelyett magát a szegénységből való kilábalást (amely állapotban a segélyezés elviekben így nem lenne szükséges) helyezi előtérbe, a II. világháborút követő dekolonizációs folyamatok eredményeképpen jelent meg, többek között a fejlődő országokban tapasztalt szegénységgel összefüggésben.

Ahogy Faragó is írja: „A gyarmatosítás végével a fejlődő országok természeti erőforrásaihoz való hozzáféréssel, az ottani olcsó munkaerővel és részben a piacaik megtartásával kapcsolatos érdekek miatt valamilyen megoldást kellett találni az együttműködésre, a felszabadult országok részéről az új típusú együttműködés egyik fő feltétele pedig az volt, hogy az iparosodott országok hozzájáruljanak az országaikban meglevő szegénység felszámolásához, az életkörülmények javításához, a gazdasági fejlődéshez, a nemzetközi kereskedelmi kapcsolatok átalakításához anélkül, hogy beavatkoznának belügyeikbe.”⁵

Erre az időszakra tehető a nemzetközi fejlesztéspolitika, valamint máig fennmaradt mechanizmusainak kialakulása, térnyerése. Ugyanakkor maga a szegénység felszámolása, a szegénységben élők számának csökkentése még évtizedekig nem jelentek meg közvetlen célként a fejlesztéspolitikai programokban. A felfogás az volt, hogy amint sikerül gazdaságilag növekedési pályára állítani egy térséget (országot stb.), a fejlődésből eredő előnyök lecsorognak, és a szegénység fokozatosan megszűnik. A növekedést pedig strukturális reformokkal (elsősorban: stabilizáció, privatizáció, liberalizáció) mentén lehet megvalósítani.⁶ A szakirodalomban elterjedt, hogy ez a megközelítés Afrika számára „az elveszett évtizedet”⁷ eredményezte, ugyanis a 90-es évek elejére világossá vált, hogy ez a megközelítés nem feltétlenül hatékony a szegénység leküzdésében.

A Világbank tizenharmadik, fejlődési folyamatokkal foglalkozó éves jelentése, a *World Development Report* 1990. évi kiadása⁸ fókuszába ezért is a szegénységet állította, és egyben megfogalmazta: a gazdasági intézkedések mellett szociális intézkedések is szükségesek a szegénység elleni küzdelem sikeréhez.

5.4. szövegdoboz: Kivonat a Világbank 1990. évi éves jelentése előszavából

„Ez a jelentés a szegényekről szól. Vagyis a gazdasági fejlődés alapvető kérdéséről: a szegénység felszámolásáról a világon. A jelentés tág értelemben határozza meg a szegénységet, beleértve az írástudást, a táplálkozást és az egészséget, valamint a jövedelmet. A vizsgálatok

⁵ Faragó Tibor: A nemzetközi fejlesztési együttműködés céljai és a fenntartható fejlődési célok. *Statistikai Szemle*, 91. (2013), 8–9. 825.

⁶ David Hulme: *Global Poverty. Global Governance and Poor People in the Post-2015 Era*. London, Routledge, 2015.

⁷ Hans Wolfgang Singer: The 1980s. A Lost Decade – Development in Reverse? In Hans Wolfgang Singer – Soumitra Sharma (szerk.): *Growth and External Debt Management*. London, Palgrave Macmillan, 1989. 46–56.

⁸ World Bank: *World Development Report 1990. Poverty*. New York, Oxford University Press, 1990.

azt mutatják, hogy a szegénység elleni küzdelemben gyors és fenntartható előrelépést sikerült elérni egy olyan stratégiával, amely két egyformán fontos elemet tartalmaz. Az első legfontosabb elem, a szegények munkaerőpiacra való belépésének elősegítése. [...] A második elem az alapvető szociális szolgáltatások biztosítása a szegények számára (például alapellátás, családtervezés, táplálkozás és alapfokú oktatás). A jelentés arra a következtetésre jut, hogy a szegénység teljes felszámolása nem reális cél a kilencvenes évekre nézve, de a szegénység nagymértékű csökkentése lehetséges. A globális gazdasági környezetre vonatkozó feltételezéseket felhasználva, a jelentés 2000-re a szegénységben élők számának egyharmadával való csökkenését vetíti előre.”

Forrás: World Bank (1990): i. m.

A jelentés aláhúzza, hogy a szegénység nem egyenlő az egyenlőtlenséggel: „míg a szegénység a társadalom egy részének abszolút életszínvonalára vonatkozik, addig az egyenlőtlenség az egész társadalom relatív életszínvonalából vezethető le. A legnagyobb egyenlőtlenség esetében egy embernek van meg mindene, és nyilvánvalóan magas a szegénység. De minimális egyenlőtlenség (ahol mindenki egyenlő) lehetséges nulla szegénység mellett (ahol senki sem szegény), valamint maximális szegénység mellett (ahol mindenki szegény) is.”⁹ Ebben a kontextusban a jelentés a szegénységet úgy határozza meg, mint „egy minimális életszínvonal elérésének lehetetlenségét”.

A jelentés úttörő volt abból a szempontból, hogy a szegénység méréséhez kapcsolódóan fessegette az alábbi kérdéseket is: Hogyan mérjük az életszínvonalat? Mit értünk minimális életszínvonal alatt? És miután azonosítottuk a szegényeket, hogyan fejezzük ki a szegénység általános súlyosságát egyetlen mérőszámban vagy indexben?

5.2.2. Abszolút vs. relatív szegénységi küszöbök

A Világbank jelentése a minimális életszínvonal, vagyis a szegénységi küszöb megadásához a fogyasztásból indult ki: a minimális táplálkozási és egyéb alapvető szükségletek megvásárlásához szükséges kiadásokból, valamint egy további, országonként eltérő összegből, amely tükrözi a mindennapi életben való részvétel költségeit. A jelentés szerint előbbi kiszámítható a minimális kalóriabeviteli szükségletből és azon élelmiszerek áraiból kiindulva, amelyeket a szegények fogyasztanak. A jelentés ez alapján végül a 275–370 USD/év/fő sávot azonosította (1985-ös árakon), mint ami azon minimum-életszínvonal fenntartásához szükséges, amely alatt valaki szegénynek számít. Ez a küszöb híresült el az úgynevezett 1 \$ indikátorként.¹⁰

A jelentés az indikátor alapján az úgynevezett létszámarány módszer (*headcount ratio*) mentén számszerűsítette, hogy 1985-ben 1,1 milliárd ember élt szegénységben, amely a fejlődő világ lakosságának mintegy harmada. Közülük több mint félmilliárdan (630 millió fő) extrém szegénységben, vagyis évi 275 USD-nél (napi 0,75 USD-nél) kevesebből éltek.

⁹ World Bank (1990): i. m.

¹⁰ Az évtizedek alatt a megélhetési költségekben bekövetkezett változások hatására a nemzetközi szegénységi küszöb 2008-ban 2005-ös áron 1,25 \$-ra frissült. Az utolsó változás 2015 októberében volt, amikor 2011-es áron 1,90 \$ szinten határozták meg a nemzetközi szegénységi küszöböt. Jelenleg is ez a nemzetközi szegénységi küszöb használt érték.

Számszakilag ekkor a legtöbb szegény Dél-Ázsiában (gyakorlatilag Indiában) élt, ahol a lakosság több mint fele (!) szegénynek számított. Fekete-Afrikában a lakosság arányában kifejezve a szegények szintén körülbelül a lakosság felét adták (47%), de abszolút értékben (egyelőre) kevesebben minősültek szegénynek, mint Dél-Ázsiában (180 vs. 520 millió fő). Az 1 \$-os szegénységi küszöb köszönt vissza a milleniumi fejlesztési célok (angolul: *Millenium Development Goals* vagy *MDGs*) között is. A 2000 szeptemberében megtartott Millenniumi Csúcstalálkozón fogadták el a világ vezetői az ENSZ Millenniumi Nyilatkozatát, elkötelezve nemzeteiket egy új globális partnerség mellett a mélyszegénység csökkentése érdekében, és több célkitűzést is megfogalmaztak 2015-re. A célok:

- A mélyszegénység és éhezés megszüntetése
- A mindenkire kiterjedő alapfokú oktatás elérése
- A nemek közötti egyenlőség és a nők felemelkedésének előmozdítása
- A gyermekhalandóság csökkentése
- Az anyai egészség fejlesztése
- A HIV/AIDS, malária és más betegségek elleni küzdelem
- A környezeti fenntarthatóság biztosítása
- Globális partnerség kiépítése a fejlesztés érdekében

Az első átfogó célkitűzés vonatkozásában két konkrét szándékot határoztak meg:

- 2015-re felezní kell azoknak az arányát, akiknek a napi jövedelme kevesebb, mint 1,25 dollár;¹¹
- az éhínségben szenvedők arányát felére kell csökkenteni 1990 és 2015 között.

2015-re a fenti mérőszámokkal kifejezett szegénységben számottevő előrehaladást sikerült elérni. Összességében az ENSZ 2015. évi, milleniumi fejlesztési célokról szóló jelentése megállapította: „A szélsőséges szegénység jelentősen csökkent az elmúlt két évtizedben. 1990-ben a fejlődő világ lakosságának közel fele (1,9 milliárd ember) napi 1,25 dollárnál kevesebb összegből élt; ez az arány 2015-re 14 százalékra csökkent (836 millió ember).”¹²

Vegyük észre, hogy a vizsgált időszakban a viszonyítási alap megváltozott! Amíg 1990-ben körülbelül 4,8 milliárd ember élt a bolygón, addig 2015-ben majdnem 7,5 milliárd ember. Ez azt is jelenti, hogy ugyan a szegénységben élők *aránya* csökkent, de továbbra is 0,8 milliárd ember élt az 1,25 \$-os szinten kikiáltott létminimum alatt (vö. a 1985-ös 1,1 milliárdos számmal). Ráadásul ha földrajzilag differenciáltan vizsgáljuk az előrehaladást, a fekete-afrikai szegénység ugyan szintén csökkenő tendenciát mutatva, de 2015-ben még mindig 40%-os szinten állt,¹³ pontosan

¹¹ A cél nyomon követése érdekében – konkrét számszerűsített cél nélkül – meghatározták az úgynevezett szegénységi rés indikátorát is. A szegénységi rés az inség mélységét fejezi ki, vagyis azt, hogy mennyivel a szegénységi küszöb alatt élnek a nélkülözők. Az aggregált szegénységi rés így nem más, mint az a jövedelem, amelyet a szűkölködőkre fordítva „megszüntethető” a nélkülözés, és a szegénységi küszöb értékére hozható az alatta élők jövedelme. Az egész társadalomra összesített szegénységi rés értékéből pedig a szegénységi rés aránymutatószáma képezhető, amely az átlagos szegénységi rés értékét a szegénységi küszöb értékének arányában fejezi ki. Bánfalvi Győző: Szegénységi mutatószámok – magyar és nemzetközi példák. *Metszetek*, 3. (2014), 2. 119–140.

¹² United Nations Department of Economic and Social Affairs (ENSZ Gazdasági és Társadalmi Ügyekért felelős Főosztálya): *The Millennium Development Goals Report 2015*.

¹³ World Bank: *World Development Indicators*. Washington, 2015.

ott, ahol 1985-ben. Ennek többek között a népességrobbanás az oka, hiszen Afrika lakossága a vizsgált időszakban megduplázódott. 2015-ben újabb globális célokat határoztak meg, 2030-ra kitűzött fenntartható fejlődési célok (Sustainable Development Goals – SDGs) néven.¹⁴

5.5. szövegdoz: *Ban Ki-Moon, a 2007 és 2016 közötti ENSZ-főtitkár nyilatkozata a fenntartható fejlődési célok kapcsán*

„A szélsőséges szegénység felszámolása továbbra is korunk egyik fő kihívása, és a nemzetközi közösség egyik fő gondja. Ennek a csapásnak a felszámolása a kormányok, a civil társadalmi szervezetek és a magánszektor együttes erőfeszítéseit igényli. A millenniumi fejlesztési célok időbeli célokat határoznak meg, amelyekkel előrelépést kell elérni a jövedelmi szegénység, az éhezés, a betegségek, a megfelelő menedék és kirekesztés csökkentésében – miközben elősegítik a nemek közötti egyenlőséget, az egészséget, az oktatást és a környezeti fenntarthatóságot. Alapvető emberi jogok terén pedig kitűzik a bolygón élő minden embernek az egészséghez, az oktatáshoz, a menedékhez és a biztonsághoz fűződő jogainak garantálását. A célok ambiciózusak, de megvalósíthatók, és az Egyesült Nemzetek átfogó fejlesztési menetrendjével együtt meghatározzák az irányt a szélsőséges szegénység 2015-ig történő enyhítésére.”

Forrás: United Nations: We can End Poverty. Millenium Development Goals and Beyond 2015. Background. *United Nations web*, 2013

A szegénység vonatkozásában az SDG-k az 5.1. táblázatban felsorolt célokat és ezek mérésére a következő indikátorokat fogalmazták meg:

5.1. táblázat: *Az SDG keretében a szegénység felszámolásával összefüggő célok*

Cél	Vonatkozó indikátor ¹⁵
2030-ra fel kell számolni a szegénységet minden ember számára, aki jelenleg napi 1,25 dollárnál kevesebből él	Az 1,25 dollárnál kevesebből élők aránya (nem, életkor, földrajzi hely és munkaerőpiaci státusz megbontásban) zéró
2030-ra legalább a felére kell csökkenteni minden korosztályban a nemzeti meghatározások szerint szegénységben élő férfiak, nők és gyermekek arányát	– A nemzeti szegénységi küszöb alatt élő lakosság aránya, nem és életkor szerint, – a szegénységben élő, férfiak, nők és gyermekek aránya a szegénység minden dimenziójában a nemzeti meghatározások szerint
Nemzeti szinten megfelelő szociális védelmi rendszerek és intézkedések végrehajtása mindenki számára	Társadalombiztosítással lefedett lakosság aránya

¹⁴ Nyikos Györgyi: *Fenntartható finanszírozás és fejlesztés. Stratégia és szabályozás: átállás a fenntartható finanszírozási modellekre*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2022.

¹⁵ Nem az összes meghatározott indikátort tüntettük fel, hanem csak azokat, amelyek az esettanulmány szempontjából relevánsak.

Cél	Vonatkozó indikátor ¹⁵
2030-ig biztosítani kell, hogy minden férfi és nő, különösen a szegények és a kiszolgáltatottak egyenlő jogokkal rendelkezzenek a gazdasági erőforrásokhoz, valamint az alapvető szolgáltatásokhoz való hozzáférésben, ideértve a pénzügyi szolgáltatásokat is (például a mikrofinanszírozást) ¹⁶	A lakosság aránya olyan háztartásokban, amelyek hozzáférnek az alapvető szolgáltatásokhoz
2030-ig ki kell építeni a szegények és a kiszolgáltatott helyzetben lévők ellenálló képességét, és csökkenteni az éghajlathoz kapcsolódó szélsőséges események, valamint egyéb gazdasági, társadalmi és környezeti sokkok és katasztrófák iránti kitettségüket és kiszolgáltatottságukat	Halottak, eltűnt személyek és katasztrófa sújtotta személyek száma 100 000 főre vetítve

Forrás: United Nations Department of Economic and Social Affairs: Sustainable Development. The 17 Goals. *United Nations web*, 2015

Két dolgot érdemes kiemelni abból, ahogyan az SDG-k a szegénységet megközelítették:

- egyrészt bevezették a nemzeti szegénységi küszöb fogalmát az univerzális és abszolút 1 \$ szegénységi küszöb mellett;
- másrészt a szegénység jövedelmi dimenziója (létfenntartáshoz szükséges jövedelem hiánya) mellett megjelentek más, a szegénységgel összefüggő dimenziók is: alapvető szolgáltatásokhoz való hozzáférés, biztonságos lét.

A nemzeti szegénységi küszöb bevezetése az abszolút (ekkor már 1,90 \$ szintű) küszöbvel szemben megfogalmazott kritikákból ered. A legfőbb kritika – amellett, hogy túl alacsony szinten határozták meg, és ezáltal kisebbnek mutatja a szegénységben élők számát – az volt, hogy egy abszolút érték nem alkalmas az egyes országok eltérő adottságainak kezelésére. Gondoljunk vissza Adam Smith 18. században megfogalmazott szavaira! Ahhoz, hogy valaki ne fázzon, teljesen eltérő áruk és szolgáltatások megvásárlására van szükség Lengyelországban és Dél-Afrikában. Ahogy az indikátor nem kezeli az országok között tapasztalható árszínvonal-különbséget sem, a melegen tartáshoz hiába szükségesek hasonló áruk két különböző országban, ha azok eltérő áron szerezhetők be.

Vagyis a nemzeti szegénységi küszöbök jobban kifejezik a szegények arányát egy adott társadalmi berendezkedés mellett, ezért megbízhatóbb képet nyújtanak a szegénység elterjedtségéről. Továbbá ez a módszertan jobban megragadja egy ország jövedelmi szintjének alakulását is.

A nemzeti szegénységi küszöbök egy adott országra jellemző mediánjövedelem százalékában fejezik ki azt az életszínvonalat, amely alatt valaki szegénynek minősül. Magyarországon (és az EU-ban, lásd később) ezt 60%-ban határozták meg. Így egy egyszemélyes háztartás esetén 2017–2019 között körülbelül 1 millió forintos éves jövedelem alatt minősült valaki szegénynek.¹⁷ E mutató szerint 2006-ban a szegénység mértéke Magyarországon 16% volt, amely folyamatosan csökkenő tendencia mellett (kivéve a pénzügyi válság utáni éveket) 2018-ra 12% körüli értékre mérséklődött.

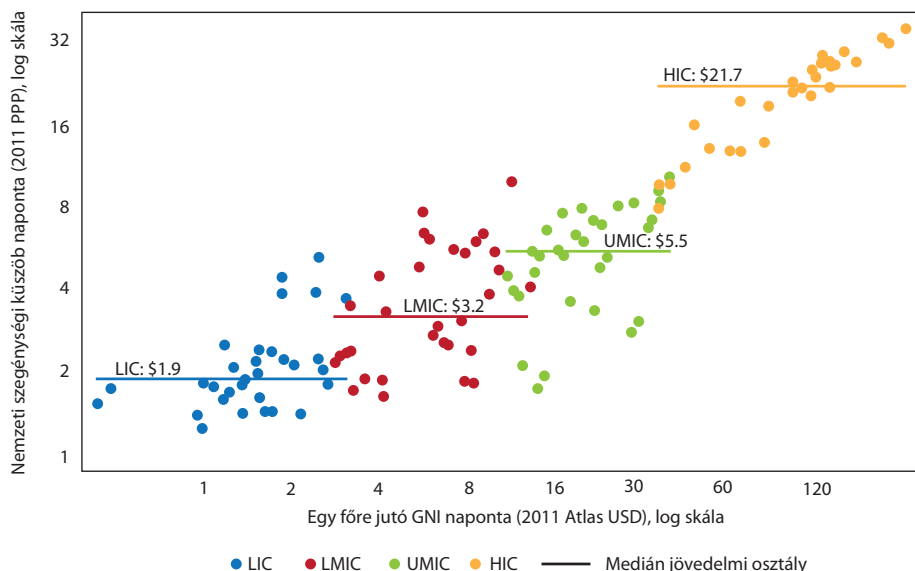
¹⁶ Györgyi Nyikos: *Microfinance Programmes and the Utilization of Public Money*. Székesfehérvár, Fejér Enterprise Agency, 2018b.

¹⁷ Központi Statisztikai Hivatal (KSH): *Jövedelem-eloszlás, szegénység (2006–2019)*. Budapest, 2019.

A kritikák hatására a Világbank ugyan nem kezdte el használni a nemzeti szegénységi küszöböt, de az általa „kezelt” abszolút szegénységi küszöböt 2017-ben kiterjesztették két értékkel: a 3,20 dolláros szegénységi küszöböt az alacsony középső jövedelmű országcsoportba tartozó országok (például Algéria, Bolívia, Irán, Marokkó, Nigéria, Vietnám) nemzeti szegénységi küszöbéből számították ki. Az 5,50 dolláros szegénységi küszöböt pedig a felső középső jövedelmű országokban (Európában például Bosznia, Bulgária, Románia, Szerbia, illetve Oroszország, Törökország) használt nemzeti szegénységi küszöbök mediánja alapján állapították meg.

A kiegészítést a Világbank részéről tehát két dolog indokolta: a létminimumhoz különböző országokban eltérő árukészletre és szolgáltatásokra van szükség – és a gazdagabb országokban ezek általában drágábbak is; másrészt ezáltal pontosabb kép festhető a világban szegénységben élőkről (amíg a felső közepes jövedelmű országokban az 1,90 \$-os indikátor mentén elenyésző lenne a szegények aránya, addig az 5,50 \$-os küszöb mellett akár jelentős is lehet).

Nem meglepő módon a szegénységi küszöb nő, minél magasabb egy ország jövedelme (lásd 5.1. ábra). A magas jövedelmű országokban (amelyek közé Magyarország is tartozik 2014 óta) az 1 \$ (vagy ma alkalmazott értékén: 1,90 \$) küszöb alkalmazása nem lehetséges, hiszen a leg-alacsonyabb szociális járadék összege is magasabb ennél. Vagyis e mellett a mutató mellett Magyarországon nem mérnék a szegénységet. A 12. ábrán látszik is, hogy abban az ország-csoportban, amelybe Magyarország is tartozik, a nemzeti szegénységi küszöbök mediánja 21,70 \$.



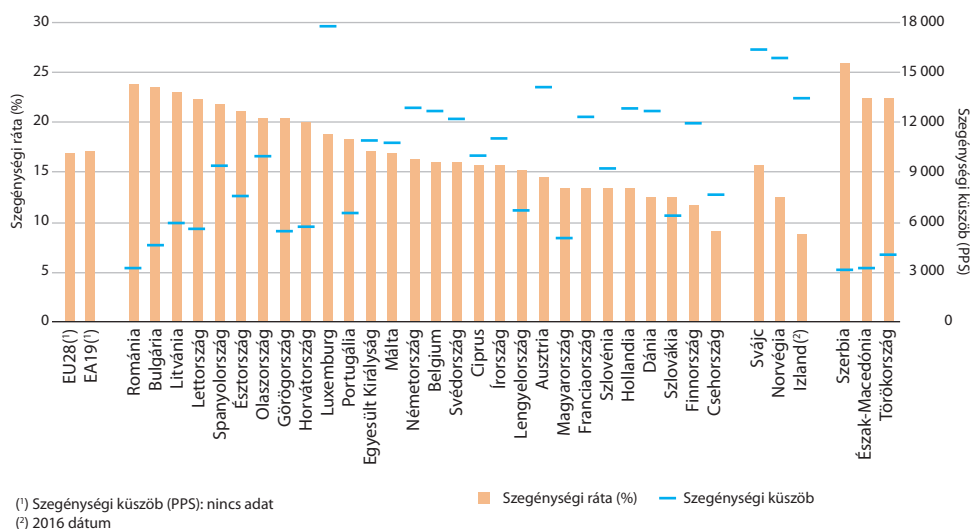
5.1. ábra: A szegénységi küszöbök alakulása a jövedelmi viszonyok függvényében

Megjegyzés: LIC: low-income countries – alacsony jövedelmű országok; LMIC: low middle income countries – alacsony közepes jövedelmű országok; UMIC: upper middle income countries – felső közepes jövedelmű országok; HIC: high income countries – magas jövedelmű országok

Forrás: Francisco Ferreira – Carolina Sánchez-Páramo: A Richer Array of International Poverty Line. World Bank Blogs, 2017. október 13.

Ahogy korábban tárgyaltuk, a hazai szegénységi küszöb körülbelül 1 millió forint volt 2017 és 2019 között, amely átszámítva napi 10 dolláros mértékkel egyenlő. Ez azt jelenti, hogy a magyar szegénységi küszöb a Világbank klasszifikációjában a magas jövedelmű országok medián szegénységi küszöbének körülbelül fele. Tehát míg az 1,90 dolláros mellett nem lenne szegénységben élő ember Magyarországon, a Világbank magas jövedelmű országokra számolt szegénységi küszöbe alapján körülbelül 2,8 millió ember számítana, az ENSZ SDG-k (és a KSH) által használt relatív küszöb alapján pedig körülbelül 1,1 millió ember számít szegénységben élőknek.¹⁸

Látható tehát, hogy attól függően, hol húzzuk meg a célcsoportra vonatkozó indikátorok kapcsán azt a küszöböt, ami alapján célcsoporttá válik egy csoport, vagy sem, számottevő eltérések lehetnek utóbbi nagyságában. Ez azt is jelenti, hogy a szegénység csökkentésére irányuló intézkedések is nagymértékben változhatnak attól függően, hogy mekkora a célcsoport (és milyen annak az összetétele, de erről később).



5.2. ábra: A szegénység mértéke és a szegénységi küszöb értéke az EU-ban, valamint más országokban 2017-ben

Forrás: EU Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC) Methodology–Monetary Poverty. Eurostat (é. n.)

Az 5.2. ábra alapján látható, hogy Magyarországon volt (van) az egyik legalacsonyabb szegénységi küszöb az EU-ban (amely az előzőekből adódóan a mediánjövedelem alacsony szintjére vezethető vissza). Ugyanakkor Romániában és Bulgáriában, annak ellenére, hogy a hazainál alacsonyabb a szegénységi küszöb, a szegények aránya magasabb (körülbelül 23%) volt 2017-ben. A legmagasabb szegénységi küszöbvel rendelkező tagállamokban (Luxemburgot nem számítva) a 12 ezer eurós (mintegy 4,3 millió forint) szegénységi küszöb mellett a szegények aránya jellemzően a magyar aránnyal megegyező, vagy 1-2 százalékponttal magasabb.

¹⁸ KSH (2019): i. m.

5.6. szövegdoboz: A szegénység mérésének kezdetei az EU-ban

A Milleniumi Fejlesztési Célok megalkotásával egy időben, 2000-ben indultak el az EU-ban a szegénység, a társadalmi kirekesztettség elleni közös fellépések, valamint ekkor kezdődött meg ezek eredményeinek a mérése. Az amszterdami szerződés (1999) rögzítette a társadalmi kirekesztés felszámolását a közösségi szociálpolitika egyik célkitűzéséként.

Ezt követően a 2000-ben elindított lisszaboni stratégiában egy monitoring- és koordinációs mechanizmust fektettek le a szegénység mérésére. Számszerűsített célt ebben a stratégiában nem határoztak meg, csupán az arra való törekvést, hogy 2010-ig csökkenjen a szegénység által veszélyeztetett személyek száma.¹⁹

A stratégia abban volt mérföldkő, hogy megteremtette az egységes mérési módszertan szükségességét a tagállamok között a szegénység mérésére (úgynevezett új nyílt koordinációs módszer keretében), megalkotta az összehasonlítható statisztikai adatok gyűjtésére és terjesztésre vonatkozó intézkedések finanszírozásához és különösen a szegénység és társadalmi kirekesztés felmérésének és elemzésének támogatásához szükséges feltételeket. Ez alapján 2003-ban elfogadták az Európai Parlament és a Tanács 1177/2003/EK rendeletét a jövedelmekre és életkörülményekre vonatkozó közösségi statisztikáról, amelynek fő funkciói (többek között) ezek voltak:

- a Bizottságnak – különösen a 2000 márciusában, 2000 decemberében, 2001 márciusában, illetve 2001 decemberében megrendezett lisszaboni, nizzai, stockholmi és laekeni európai tanácsi ülést követően kijelölt feladatok ellátása érdekében – folyamatos tájékoztatást kell kapnia a tagállamokon belüli jövedelemeloszlásról, valamint a szegénység és társadalmi kirekesztés szintjéről és összetételéről;
- a társadalomba való beilleszkedés területén végzendő koordináció újfajta, nyitott módszere, valamint az éves összefoglaló jelentéshez elkészítendő szerkezeti mutatók – a tagállamok közötti megbízható és megfelelő összehasonlítás érdekében – növelik a jövedelem megoszlására, valamint a szegénység és társadalmi kirekesztés szintjére és összetételére vonatkozó összehasonlítható és aktuális keresztmetszeti, valamint longitudinális adatok szükségességét.

Vagyis az EU-ban tulajdonképpen a 2000-es évektől kezdődően beszélhetünk egységes statisztikai fellépésről a szegénység mérését illetően, és ennek keretében vezették be a relatív szegénységi rátát a szegénység elterjedésének jellemzésére. A módszertan alapján minden adatot szolgáltató ország esetében az adott országra jellemző mediánjövedelem 60%-ában határozták meg a szegénységi küszöböt. Ez az oka annak, hogy a KSH Magyarországon szintén 60%-ban határozza meg a szegénységi küszöböt.

Forrás: Hajdu szerkesztése

5.3. Társadalmi kirekesztettség

Ahogy utaltunk rá, a relatív szegénységi küszöbök beemelése mellett az SDG-k másik újdonsága az volt, hogy a szegénység mérésére a jövedelem mellett más dimenzióban is alkalmaztak indikátorokat. Emögött az a megfontolás húzódik, hogy szegényként az emberek kirekesztődnek

¹⁹ European Council: *Lisbon European Council 23 and 24 March 2000. Presidency Conclusions*. European Parliament, 2000.

bizonyos társadalmi-szociális szolgáltatásokból (tudáshoz való hozzáférés, munkalehetőségek, biztonság, alapvető egészségügyi szolgáltatások stb.). A kirekesztődött emberek nem tudnak teljes mértékben részt venni a releváns társadalmi, gazdasági, kulturális és politikai tevékenységekben, azaz nem tudnak teljes értékű életet élni.²⁰

Ebben a felfogásban az anyagi értelemben vett szegénység csak egyike azoknak a hátrányos tényezőknek, amelyek lehetetlenné teszik, hogy kikerüljenek ezek az emberek a társadalom nélkülöző tagjai közül. Az is elképzelhető, hogy anyagi értelemben valaki nem minősül szegénynek, mégis nélkülöznie kell. Ebben a kontextusban szegény az, akinek (anyagi, kulturális és társadalmi) erőforrásai annyira korlátozottak, hogy ez kizárja őt a minimálisan elfogadható életmódból abban a társadalomban, amelyben él.

5.7. szövegdozoz: Az ENSZ Fejlesztési Programjának 1990. évi jelentése

„Az emberi fejlődés elérésének eszközeivel kapcsolatos technikai megfontolások – és a statisztikai összesítők használata a nemzeti jövedelem és növekedésének mérésére – időnként elhomályosítják azt a tényt, hogy a fejlődés elsődleges céljaként az emberek javát szolgálja [...]. Az emberek nagyra értékelik azt is, ami nem azonnal vagy egyáltalán nem jelenik meg növekedési és jövedelmi adatokban: jobb táplálkozás és egészségügyi szolgáltatások, a tudáshoz való nagyobb hozzáférés, biztos megélhetés, jó munkakörülmények, biztonság, a szabadidő tartalmas eltöltése, és részt venni gazdasági, kulturális, közösségi és politikai tevékenységekben. [...] Vagyis a jövedelem nem az emberi élet összessége.”

Forrás: United Nations Development Programme (UNDP): Human Development Report 1990. Concept and Measurement of Human Development. New York, Oxford University Press, 1990

A szegénység ilyen felfogásának gyakorlatba való átültetésével az EU megelőzte az ENSZ-t (és a 2015-ben elfogadott SDG-ket). Az EU lisszaboni stratégiát követő, ezután átfogó stratégiája, a 2010-ben elfogadott Europe 2020 stratégia ugyanis már ebben a szellemben foglalkozott a szegénységgel, valamint a társadalmi kirekesztettséggel és ennek mérésével.

5.8. szövegdozoz: Europe 2020 stratégia

Az EU2020 stratégia már számszerűsített célokat határozott meg a szegénység felszámolása vonatkozásában: „A Bizottság azt javasolja, hogy öt területen – foglalkoztatás, kutatás és innováció, éghajlatváltozás és energia, oktatás, valamint a szegénység elleni küzdelem – tűzzünk ki a törekvéseinket vezérlő és 2020-ig megvalósítandó, mérhető uniós célokat, amelyekből nemzeti célokat kell majd levezetni. Ezek a célok kijelölik majd a követendő irányt, és mérhetővé teszik sikerünket.”

Eszerint a társadalmi kirekesztettségben élők számának csökkentését tűzte ki 25%-kal, legalább 20 millió embert emelve ki a szegénységből.

Forrás: Európai Bizottság: Európa 2020. Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája. COM(2010) 2020 végleges (2010. március 3.). 3.

²⁰ United Nations Economic Commission for Europe: *Guide on Poverty Measurement*. New York – Geneva, United Nations, 2017.

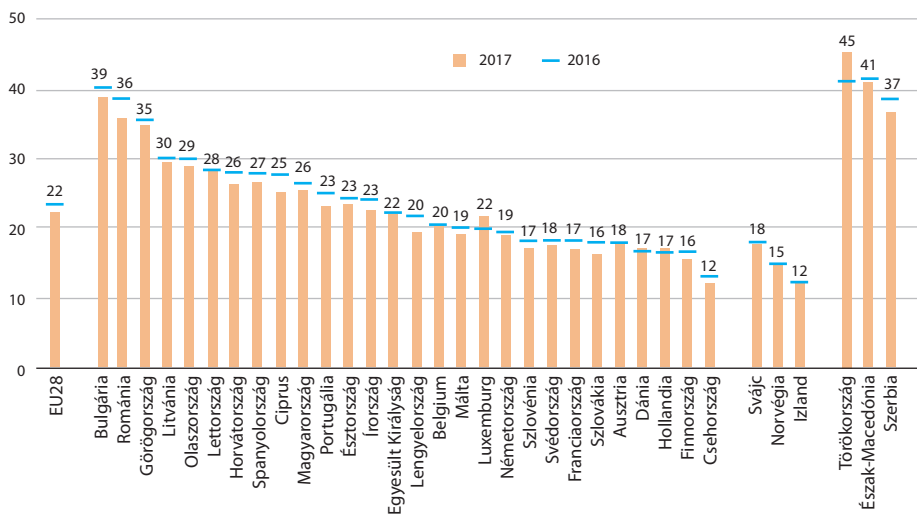
Az SDG-kkel ellentétben ugyanakkor az EU2020 stratégia nem egy-egy újabb indikátort emelt be a szegénységet mérő indikátor *mellé*, hanem egy úgynevezett kompozit indikátort alkotott, három indikátor „egyesítésével”, ezáltal kiterjesztve a relatív jövedelmi szegénység szokásos fogalmát nem monetáris dimenziókkal is.

Az így alkotott, „szegénység vagy a társadalmi kirekesztés veszélyének kitett emberek” elnevezésű indikátor (At Risk of Poverty or Social Exclusion – AROPE) azoknak a személyeknek az arányát és számát mutatja meg, akik (1) szegénységi kockázatnak vannak kitéve, (2) súlyosan anyagi rászorulóak vagy (3) nagyon alacsony munkaintenzitású háztartásokban élnek. A személyeket csak egyszer számolják, még akkor is, ha több alindikátorban szerepelnek.

A szegénységi kockázatnak kitett emberek száma egyenlő a már ismert, nemzeti szegénységi küszöb alatt élő emberek számával. A súlyosan anyagi rászorulóak indikátora azokat méri, akiket korlátozó életkörülményeikben az erőforrások hiánya, vagyis az alábbi kilenc dimenzióból legalább négyben nélkülöznek:

- i) bérleti díj vagy közüzemi számla fizetése;
- ii) otthonuk kellően melegen tartása;
- iii) váratlan kiadások;
- iv) minden második nap nem esznek húst, halat vagy más fehérjeekvivalenst;
- v) nem engedhetnek meg egy hetes nyaralást;
- vi) nem engedhetnek meg maguknak autót;
- vii) nem engedhetnek meg maguknak mosógépet;
- viii) nem engedhetnek meg maguknak színes tévét; vagy
- ix) nem engedhetnek meg maguknak telefont.

A nagyon alacsony munkaintenzitású háztartásokban élők pedig azok a 0–59 évesek, akik olyan háztartásokban élnek, ahol a felnőttek (18–59 évesek) teljes munkaképességük 20%-át vagy annál kevesebbet dolgoztak az elmúlt évben.



5.3. ábra: A szegénység vagy a társadalmi kirekesztés veszélyének kitett emberek aránya az EU tagállamaiban, 2017 (és változás 2016-hoz képest)

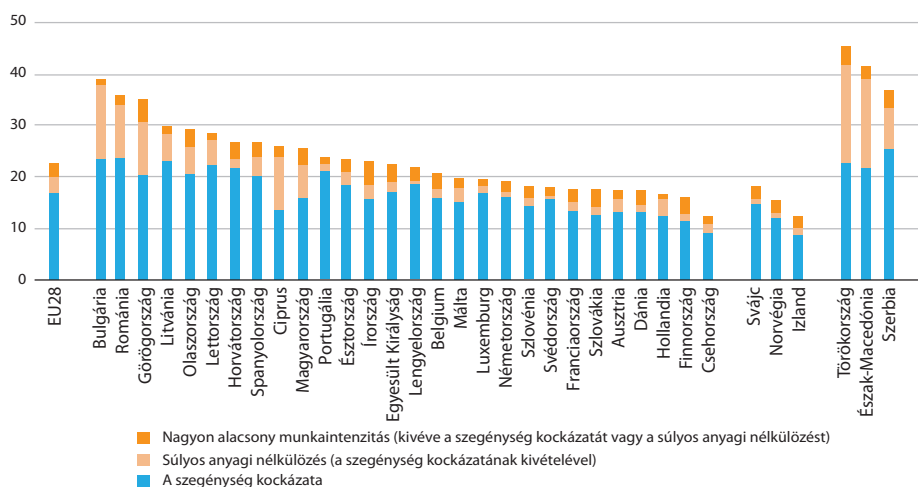
Forrás: Archive: People at Risk of Poverty or Social Exclusion. Eurostat, 2019. január

2017-ben a kirekesztettnek minősülő emberek száma az EU27 országaiban körülbelül 98,5 millió fő volt. Ez a 2010-es (UK nélkül számított) adathoz képest körülbelül 5 millió fős csökkenés, ami jelentősen elmarad a kitűzött 20 milliós csökkenéstől. Ugyan 2019-re a csökkenés megduplázódott, mára megállapítható, hogy a kitűzött célt a szegénység és a társadalmi kirekesztettség területén nem sikerült teljesíteni EU-szinten. Ennek okai elsősorban, de nem kizárólag a 2009-es gazdasági világválság negatív hatásaiban keresendők. Továbbá a tagállamok között jelentős és tartós különbségek figyelhetők meg a szegények számát illetően: különösen a válság által leginkább érintett déli tagállamokban (Ciprus, Görögország, Spanyolország és Olaszország), még mindig jelentősen nagyobb arányban regisztrálnak a szegénység vagy a társadalmi kirekesztés veszélyének kitett embereket. Ugyanakkor a közép-európai új tagállamokban (mint például Magyarország) jelentős eredményeket sikerült elérni a társadalom peremén élők számának csökkentésében.²¹

Magyarországon a fenti indikátor szerint 2017-ben 26% volt a kirekesztettek aránya, amellyel az EU-átlag (22%) fölé, a középmagas értékkel rendelkező tagállamok közé tartozott. Ez alapján, ha a szegénység meghatározásakor nemcsak a jövedelmi dimenziókat vesszük figyelembe, hanem az anyagi deprivációt és az alacsony munkaintenzitást is, akkor a lakosság további 13%-a, vagyis több mint tizede minősült kirekesztettnek, mintha kizárólag azt vizsgáltuk volna, hogy anyagi értelemben hányan szegények Magyarországon.

Bulgáriában, Romániában és Görögországban a kirekesztettek aránya meghaladta a lakosság harmadát, és jelentős szegénység volt tapasztalható Litvániában is. A legalacsonyabb szegénységi arányokat Csehországban, Finnországban, Hollandiában, Dániában, Szlovéniában, Szlovákiában és Franciaországban mérték.

A társadalmi kirekesztettséget mérő kompozit indikátor alkalmas arra is, hogy adjon egy áttekintést arról, hogy a szegénység és kirekesztettség egy adott országban mely tényezőkre vezethető vissza.



5.4. ábra: A társadalmi kirekesztettség alindikátorainak mértéke, 2017

Forrás: Children at Risk of Poverty or Social Exclusion. Eurostat, 2024. június 19.

²¹ European Commission: *Assessment of the Europe 2020 Strategy. Joint Report of the Employment Committee (EMCO) and Social Protection Committee (SPC)*. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2019.

Ebből kiolvasható, hogy Magyarországon – hasonlóan Bulgáriához, Romániához és Görögországhoz, de ellentétben a többi tagállammal – jelentős szerepe van az anyagi deprivációnak a szegénységben és kirekesztettségben, a jövedelmi létminimumnál alacsonyabb jövedelmi szint mellett (ezzel szemben az, hogy a háztartásban tartós lenne a foglalkoztatottság hiánya, a legkisebb tényező).

2013-ban az úgynevezett szociális eredménytábla megalkotása jelentette az EU-ban a szegénység és társadalmi kirekesztettség mérésének következő lépcsőjét a gazdasági és monetáris unió szociális dimenziójának megerősítése keretében. A szociális eredménytábla a tagállamokban elért szociális és foglalkoztatási eredményeket monitorozta. Aztán 2017 novemberében, amikor megfogalmazták a Szociális jogok európai pillérét,²² az eredménytábla megújult, majd 2021 márciusában, párhuzamosan a Pillér akciótervének (úgynevezett Cselekvési terv a szociális jogok európai pillérének megvalósítására) kihirdetésével, ismét átalakuláson ment keresztül. Utóbbi fő oka, hogy az akcióterv kiemelt célokat javasolt az EU-nak a 2030-ig tartó időszakra,²³ és az eredménytábla indikátorait összhangba hozták ezekkel a célokkal.

Az új célkitűzés értelmében 2030-ra legalább 15 millióval kell csökkenteni a szegénység vagy a társadalmi kirekesztés kockázatának kitett emberek számát, amelyből 5 millió főnek gyermeknek kell lennie.²⁴

Az eredménytábla a jelenlegi formájában három területen fogalmaz meg úgynevezett fő indikátorokat (*headline indicators*):²⁵

- esélyegyenlőség és munkaerőpiaci hozzáférés;
- dinamikus munkaerőpiacok és tisztességes munkakörülmények; valamint
- szociális védelem és befogadás.

Közülük a legutóbbiban szerepelnek a társadalmi kirekesztettséggel és a szegénységgel összefüggő indikátorok. Ezek kapcsán újdonság, hogy az eddig használt AROPE-indikátor megújult, másrészt három további indikátor is felkerült mellé a szegénység monitorozása céljából.

Ahogy korábban említettük, az AROPE három elemből álló úgynevezett multidimenzionális indikátor. Első eleme, a szegénységi kockázatnak kitett emberek száma alindikátor és annak módszertana nem változott. A második, az anyagi nélkülözést mérő indikátor jelentősen átalakult: ugyanúgy azoknak a személyeknek a számát méri, akik nem engedhetnek meg maguknak bizonyos árukat, szolgáltatásokat vagy társadalmi tevékenységeket, de a korábbi kilenc tétel helyett tizenháromból vezetik le a nélkülözés szintjét, és utóbbit pedig négy tétel helyett hét hiánytétel jelzi.

²² A Pillér ismertetése nem tárgya az esettanulmánynak, lásd bővebben: European Commission: *The European Pillar of Social Rights Action Plan*. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2021.

²³ Fontos ugyanakkor aláhúzni, hogy az EU-nak nincsenek az Europe 2020-hoz hasonló átfogó célkitűzései a következő évtizedre, szakterülettől függő ambíció határozza meg, hogy mely területeken irányozzák elő az EU-s célokat. Hivatalosan az EU-ra is érvényesek az ENSZ fenntartható fejlődési céljai.

²⁴ Európai Bizottság: *Cselekvési terv a szociális jogok európai pillérének megvalósítására*. COM(2021) 102 végleges (2021. március 4.).

²⁵ European Pillar of Social Rights. Social Scoreboard Indicators. *Eurostat*, 2021.

5.2. táblázat: Az anyagi deprivációt mérő indikátor módosulása 2021-ben

Az anyagi deprivációt mérő áruk, szolgáltatások a korábbi AROPE-indikátorban	Az anyagi deprivációt mérő áruk, szolgáltatások az új, 2021-es AROPE-indikátorban
Bérleti díj vagy közüzemi számla fizetése	Új megfogalmazás: hiteltörlesztéssel vagy lakással kapcsolatos fizetési hátralék
Otthonuk kellően melegen tartása	Új megfogalmazás: a lakás megfelelő fűtésének hiánya
Váratlan kiadások	Váratlan kiadások fedezetének hiánya
Minden második nap nem esznek húst, halat vagy más fehérje-ekvivalenst	Kétnaponta hús, hal vagy azzal egyenértékű tápanyag fogyasztásának hiánya
Egyhetes nyaralást nem engedhetnek meg	Évi egyhetes, nem otthon töltött üdülés hiánya
Nem engedhetnek meg maguknak autót	Anyagi okból nem rendelkezik személygépkocsival
Nem engedhetnek meg maguknak mosógépet	Kikerültek
Nem engedhetnek meg maguknak színes tévét	
Nem engedhetnek meg maguknak telefont	
	Problémás az elhasználódott bútorok cseréje
	Nem rendelkezik otthon interneteléréssel
	Elhasználódott ruhák
	Nem rendelkezik legalább két pár cipővel, amelyekből az egyik minden évszakban használható
	Hetente egy kisebb összeget nem tud magára költeni
	Nem tud rendszeresen részt venni fizetős szabadidős programokon
	Legalább havonta egyszer nem tudja vendégül látni rokonait, barátait, vagy elmenni velük vendéglátóhelyre

Forrás: KSH: A fenntartható fejlődés indikátorai

A harmadik összetevő, a nagyon alacsony munkaintenzitású háztartásokban élők aránya elnevezésű indikátor esetében a pontosítások mellett a legfőbb változás az, hogy a korcsoport 0–64 éves korig bővült (a korábbi 0–59 éves korcsoport helyett).

Az indikátorok frissítése következtében a 2017-es kép az EU-ban tapasztalható társadalmi kirekesztettségéről kevésbé változott. EU-szinten a kirekesztettek száma az EU27 országaiban ugyanúgy körülbelül 98 millió fő volt, Magyarországon pedig az új indikátor szerint is 2,5 millió fő, vagyis körülbelül 26% volt a kirekesztettek aránya.

5.9. szövegdoz: Egyéb multidimenzionális szegénységi indexek

A globális multidimenzionális szegénységi indexet (*Multidimensional Poverty Index – MPI*) 2010 óta számítják az ENSZ Fejlesztési Programja megbízásából az oxfordi egyetemen. 10 indikátorból tevődik össze, és az indikátorok különböző súlyokkal rendelkeznek. Több mint 100 országra számítják. A felhasznált indikátorok és súlyuk az MPI-ben:

- 70 év alatti személy esetében alultápláltság, súly: 1/6;
- 18 év alatti gyermek elhunyt a háztartásban a felmérést megelőző öt év során, súly: 1/6;
- egyik jogosult háztartási tag sem vett részt hatévnyi iskolai oktatásban, súly: 1,6;
- a gyermek abban a korban nem jár iskolában, amikor befejezné a 8. osztályt, súly: 1,6;
- a háztartás szilárd tüzelőanyagot használ, például trágyát, mezőgazdasági terményt, cserjéket, fát vagy szemetet, súly: 1/18;

- a háztartásban nincs korszerűsített vagy egyáltalán nincs mosdó, vagy van, de azt megosztják más háztartásokkal, súly: 1/18;
- a háztartás ivóvízforrása nem biztonságos, vagy a biztonságos ivóvíz 30 perces vagy hosszabb sétára van otthonról, oda-vissza, súly: 1/18;
- nincs áram a háztartásban, súly: 1/18;
- a háztartásban a lakóhely padlója, tetője vagy a falai hiányosak, súly: 1/18;
- a háztartás nem rendelkezik egynél több eszközzel ezekből: rádió, TV, telefon, számítógép, szekér, kerékpár, motorkerékpár vagy hűtőszekrény, autó vagy teherautó, súly: 1/18.

Az index alapján azok az országok, ahol a lakosság legalább fele szegénységben él: Afganisztán (lakossága 55,9%-a), Angola (51,1%), Benin (66,8%), Burundi (74,3%), Csád (85,7%), Kongó (64,5%), Etiópia (83,5%), Guinea (66,2%), Bissau-Guinea (67,3%), Madagaszkár (69,1%), Malawi (52,6%), Mali (68,3%), Pápua Új-Guinea (56,6%), Ruanda (54,4%), Szenegál (53,2%), Sierra Leone (57,9%), Szudán (52,3%), Tanzánia (55,4%), Uganda (55,1%), Burkina Faso (83,8%), Közép-afrikai Köztársaság (79,4%), Libéria (62,9%), Mozambik (72,5%), Niger (90,5%), Dél-Szudán (91,9%).

Az indexet Európában az alábbi országokra mérik, és a szegénység aránya az index alapján, valamint az EU-ban használt AROPE-indikátor alapján 2017-ben:²⁶

	Az MPI alapján szegénységben élők aránya (%)	Az AROPE alapján szegénységben élők aránya (%)
Albánia	0,7	58,5
Georgia (Grúzia)	0,3	n. a.
Montenegró	1,2	42,2
Szerbia	0,3	39,5
Bosznia-Hercegovina	2,2	n. a.
Moldova	0,9	n. a.
Ukrajna	0,2	n. a.

Látható, hogy statisztikailag az MPI Európában gyakorlatilag nem értelmezhető, vagyis az indikátor megválasztásától függően számottevő különbségek tapasztalhatók abban, hogy kik minősülnek szegénynek egy adott országban.

Forrás: UNDP (1990): i. m.

5.4. A szegénység csökkentésére irányuló célok az egyes fejlesztési időszakokban

A következő részben, építve az előzőekben megismert indikátorokra, valamint az ezek mögött húzódó elméletekre, megfontolásokra, áttekintjük, hogy a hazai fejlesztéspolitikában milyen mérőszámok mentén mérték a szegénységet, valamint a társadalmi kirekesztettség kiterjedtségét.

²⁶ A MPI nem egy konkrét évre érhető el, hanem az adatfelvétel idejétől függ. A 2020-as jelentés ugyanakkor általában a 2014–2019-es évekre érhető el, így összevethető a 2017-es AROPE-indikátorral.

5.4.1. A 2004–2006-os fejlesztési időszak

A 2004–2006-os Humán erőforrás-fejlesztés Operatív Programban (HEFOP) megfogalmazott beavatkozási logika elsősorban a munkaerőpiaci részvételre – mint elsődleges tényezőre – koncentrált a szegénység és kirekesztettség csökkentésében, annak ellenére, hogy a helyzetértékelés szerint a szegénység kialakulásában a biztonság hiánya, a társadalmi részvétel lehetőségeinek korlátozottsága, a támogatórendszerekhez való alacsony hozzáférés, tehát összességében a „rossz életésélyek” fontos szerepet játszanak. A program szerint „[a] szegénység és a társadalmi kirekesztettség egyik meghatározó oka a munkaerőpiacról való kiszorulás, a munkanélküliség, különösen a tartós munkanélküliség és az inaktivitás. Ennek veszélye fokozottan fenyegeti a társadalom egyes hátrányos helyzetű csoportjait, elsősorban a roma népességet és a fogyatékos embereket.”²⁷

5.10. szövegdoz: *A 2004–2006-os Humán erőforrás-fejlesztés Operatív Program szegénységre és társadalmi kirekesztésre vonatkozó helyzetelemzése*

„A kilencvenes években lezajlott társadalmi-gazdasági átalakulás nagy terheket rótt az egész társadalomra, különösen a szegénység kockázata és a biztonság hiánya miatt, amely egyes hátrányos helyzetű, különösen kiszolgáltatott csoportokat fenyegetett. Ilyen csoportok főleg a romák, a munkanélküliek, az alacsony iskolai végzettségűek és szakképzetlenek, a fogyatékos emberek, a rossz egészségi állapotú vagy szenvedélybeteg emberek, a veszélyeztetett gyermekek, a gyermeküket egyedül nevelő szülők, a hajléktalanok és a rossz lakhatási feltételek között, hátrányos helyzetű településeken élők. E csoportok társadalmi kirekesztődésének központi eleme a *marginális munkaerőpiaci pozíció, ám a kirekesztettség tágabb értelemben a biztonság hiányára, a jövedelemszerző képesség bizonytalanságára, a társadalmi részvétel lehetőségének korlátozottságára, a támogatórendszerekhez való hozzáférés lehetőségének szűkösségére, vagyis a rossz életésélyekre vezethető vissza*. Magyarországon az adatgyűjtési rendszer még nem terjed ki a társadalmi befogadás fogalmába tartozó jelenségek komplex vizsgálatára, ezért néhány esetben csupán becslésekre lehet támaszkodni, és így az adatok alapján nemzetközi összehasonlítás csak korlátozottan lehetséges.

Jövedelmi egyenlőtlenségek

A jövedelmi egyenlőtlenségek növekedése már a nyolcvanas évek elején megkezdődött. A felső és alsó jövedelmek kategóriák közötti 4-4,5-szeres különbség 1997-ig emelkedett, és azóta a (nagyjából a közösségi átlagnak megfelelő) 7,5-8-szoros szinten stabilizálódott. Ehhez hasonlóan, az EU-átlagokhoz közeli értékeket jeleznek a jövedelmi egyenlőtlenségek más mutatói is. 2001-ben a népesség leggazdagabb 20%-ának jövedelme 4,7-szeresen (EU: 5,2) haladta meg a legszegényebb 20%-át, és a Gini-együttható 33%-os értéke is közel áll az EU 31%-os átlagához.

A kilencvenes években jelentősen átalakult a háztartások jövedelemszerkezete. A munkanélküliség és az inaktivitás növekedésével a munkaerőpiacról jövedelmet szerző háztartások száma csökkent, a jóléti támogatásokban részesedőké pedig nőtt. *2000-ben a lakosság 15,2%-a rendelkezett az egy főre jutó nettó jövedelem mediánértékének 60%-ánál kisebb*

²⁷ Humán erőforrás-fejlesztés Operatív Program 2004–2006. Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium, 2003. 30.

jövedelemmel, szemben az EU-val, ahol a szegénységi küszöb alatt a népesség 18%-a él. [...] Más megközelítést alkalmazva azonban a szegénység sokkal kiterjedtebb, a lakosság megközelítőleg egynegyede él az úgynevezett szociális minimumnál (2000-ben 25,6 ezer forint/fő) alacsonyabb jövedelemből.

Generációsszegénység-kockázatok

Az átalakulás a jövedelmi helyzet tekintetében nem egyformán érintette a generációkat. Az utóbbi egy évtizedben az idős korcsoportok aránya a szegények között kevesebb mint felére csökkent, miközben a gyermekek (gyermekes családok) szegénységi kockázata megkétszereződött. A gyermekek szegénységi kockázata másfélszerese a hátrányos helyzetű felnőtt lakosságnál tapasztaltnál. Minden társadalmi, demográfiai csoport szegénységi kockázatánál nagyobb a négy vagy több gyermeket nevelő családok (41%) és a gyermek(ek)et egyedül nevelők (36%) szegénységi kockázata.

Regionális különbségek

A jövedelmek Közép-Magyarországot leszámítva regionális szinten kiegyenlítettek. Közép-Magyarországon az egy főre jutó bruttó jövedelmek 17%-kal haladják meg az országos átlagot, és 36%-kal a legkedvezőtlenebb helyzetű észak-alföldi régió mutatóját. A társadalmi kirekesztődés kockázata és a szegénység újratermelődése fokozottan érvényesül a fejletlenebb régiókban, az aprófalvas, hátrányos helyzetű kistérségekben, a városok „szegénynegyedeiben” és a hátrányos helyzetű, munkalehetőségeket nem biztosító településeken. A területi szegregáció társadalmi kohéziót gyengítő hatása abban rejlik, hogy a szociális szükségletek éppen azokon a legszegényebb, alacsony gazdasági teherviselő képességű településeken jelentkeznek halmozottan, ahol a népesség társadalmi-demográfiai összetétele is kedvezőtlenebb az átlagosnál, és a feszültségek kezelésére szolgáló eszközök és ellátórendszerek csak szűkösen állnak rendelkezésre.

[...]

A szegénység és a társadalmi kirekesztettség egyik meghatározó oka a munkaerőpiacról való kiszorulás, a munkanélküliség, különösen a tartós munkanélküliség és az inaktivitás. Ennek veszélye fokozottan fenyegeti a társadalom egyes hátrányos helyzetű csoportjait, elsősorban a roma népességet és a fogyatékos embereket”, valamint a szenvedélybetegeket. *(Hajdu kiegészítése a program szövege alapján.)*

Forrás: Humán erőforrás-fejlesztés Operatív Program 2004–2006 (2003): i. m. 27–28, 30.

A program tervezése idején az MDG-k jelentették a nemzetközi *benchmark*-ot, amelyek a szegénység vonatkozásában – ahogyan korábban láttuk – a Világbank által alkalmazott abszolút szegénységi küszöböt jelentették. Az EU-ban pedig, bár a lisszaboni stratégiában már megjelent ekkor a szegénység, a társadalmi kirekesztettség elleni közös fellépés ambíciója, egyelőre az egységes monitoringrendszerek kialakításán volt a hangsúly (ezen belül is azon, hogy a relatív szegénységi küszöb mentén egységes adatgyűjtés rendelkezésre álljon minden tagállamban), és szofisztikált, társadalmi kirekesztettséget mérő indikátorokról még nem beszélhetünk.

Nem meglepő módon ezért a 2004–2006-os időszaki fejlesztési programban a szegénység és társadalmi kirekesztettség vonatkozásában releváns indikátort definiáltak. A program

helyzetelemzése kitér a relatív szegénységi küszöbre (összhangban az EU-ban elindult ez irányú adatgyűjtésekkel), valamint behoz egy abszolút szegénységi küszöböt is, a szociális minimumnál (2000-ben 25,6 ezer forint/fő) kevesebb jövedelemből élők számát.

Ezek az indikátorok tehát a helyzetelemzésben jelennek meg, viszont rájuk vonatkozó célokat a programban nem határoznak meg.²⁸ Helyette, a fent hivatkozott beavatkozási logikával összefüggésben (miszerint a munkaerőpiacra való visszavezetés a szegénység megszüntetésének elsődleges eszköze) a programban megfogalmazott társadalmi befogadás elősegítése célra a tartós munkanélküliségi ráta nevű indikátor 2002. évi 2,6%-ról 2008. évi 2,2%-ra történő csökkentése szerepel.

5.4.2. A 2007–2013-os fejlesztési időszak

Az első teljes fejlesztési időszakra készülő fejlesztési program (Társadalmi Megújulás Operatív Program – TÁMOP) tervezése idején (körülbelül 2005) az előző programhoz képest érdemi újdonságokról a nemzetközi szegénységmérési módszerek kapcsán nem beszélhetünk. Ugyanakkor a program helyzetértékelésében tartalmaz eltéréseket az előző időszaki programhoz képest.

5.11. szövegdoboz: A 2007–2013-as Társadalmi Megújulás Operatív Program társadalmi befogadásra vonatkozó helyzetelemzése

„A szegénység és a társadalmi kirekesztettség szempontjából meghatározó tényező a *munkanélküliség és a tartós inaktivitás, az alacsony iskolai végzettség és az egészségi állapot*. A foglalkoztatottal nem rendelkező háztartásban élő 18–59 éves személyek aránya hazánkban a 3. legmagasabb az uniós államok közül, míg a 17 éven aluliak körében ez az arány a 4. legmagasabb. Erős kockázati tényezőt jelentenek továbbá a területi (települési, térségi) hátrányok is. Miközben kimutathatóan növekszik a szegénységben élők területi koncentrációja, a közösségi szolgáltató- és ellátórendszerek minőségének és hozzáférhetőségének egyenlőtlenségei (oktatás, egészségügy, szociális ellátás és szolgáltatások) konzerválják, esetenként felerősítik a leszakadást és a szegregációt. A leghátrányosabb helyzetben a legnépesebb kisebbséget alkotó romák vannak: 56%-uk a népesség legszegényebb 10%-ához tartozik.

Az elmúlt tíz esztendő során a szegénység kiterjedtségében nem tapasztalható számottevő növekedés, sőt az utóbbi években enyhe mérséklődés tapasztalható ezen a területen. Állandósult viszont a mélyszegénység és a társadalmi kirekesztettség. A *szegénységi ráta* a teljes népesség körében 2004-ben 13% volt (uniós átlag 16%). A gyermekek közt növekszik a szegénységben élők aránya, 2004-ben 20% volt (uniós átlag 19%). Az egyre kevesebb gyermekből egyre többen születnek szegény, gyakran egyszülős családba. Hasonló problémákkal szembesülnek az inaktív, illetve tartósan munkanélküli eltartóval rendelkező családokban élő gyerekek és fiatalok is, akik jóval nehezebb helyzetből startolnak a munkaerőpiacon, mint kortársaik. Esetükben a társadalmi kirekesztődés gyakran területi hátrányokkal is párosul. [...]

Magyarország esetében a legalsó jövedelmi decilisbe tartozó, körülbelül 1 millió szegénységben élő személy közel fele (42%) kisgyermek, illetve 20 év alatti tanuló. [...]

²⁸ Tájékoztatásul közöljük, hogy a relatív szegénységi küszöb alatt élők aránya 2000 és 2017 között 15,2%-ról 13,4%-ra, vagyis 1,8 százalékponttal csökkent.

Számos társadalmi csoportot sújt előítéletesség, hátrányos megkülönböztetés. E jelenségek közismerten leginkább a roma kisebbséget sújtják. A hátrányos megkülönböztetés az élet minden területén – például a munkaerőpiacra való belépéskor, az általános iskolai oktatásban, egészségügyi ellátásban, lakhatási körülményeikben, de akár a közszolgáltatásokhoz való hozzáférésben, hivatalos ügyek intézésében – éri őket, és jelentős mértékben akadályozza társadalmi beilleszkedésüket.

Az előítéletesség a mentális betegséggel élő, valamint a fogyatékossgal élő embereket is sújtja. Utóbbi csoport esetében a társadalmi részvételt nehezíti az is, hogy az épített környezet, valamint a közszolgáltatások tervezésekor nem veszik kellőképpen figyelembe a fogyatékossgal élő emberek igényeit és szükségleteit. [...]

A társadalmi kirekesztődéssel szorosan összefügg az érdek- és jogérvényesítés képességének hiánya, ami kiszolgáltatottságot eredményez. A hátrányos helyzetű emberek gyakran nem rendelkeznek azokkal az információkkal és képvisellel, amelyek biztosítanák számukra a jogaik érvényesítését. Különösen jellemző a kiszolgáltatottság az ellátottak és a betegek esetében, illetve a fogyasztóvédelem területén. Az egészségügyi, szociális és gyermekvédelmi szolgáltatások igénybevételével, illetve a fogyasztók saját jogaikkal csak minimális mértékben vannak tisztában, és nem eléggé tudatosak (öntudatosak). [...]

Alapvető probléma, hogy a társadalmi kirekesztődés nem önmagában álló jelenség, hanem együtt jár a kulturális kirekesztődéssel, a kulturális szegénységgel, ami a társadalmi érvényesüléshez szükséges kompetenciák hiányához vezet. A kulturális szegénység a közösség szintjén öröklődő társadalmi egyenlőtlenséget szül, a gazdaság és a foglalkoztatás szintjén pedig rontja a versenyképességet, mivel akadályozza a kreativitás kibontakozását.”

Forrás: Társadalmi Megújulás Operatív Program 2007–2013. Az Európai Bizottság 2007. szeptember 13-án kelt, B(2007)4306 számú határozatával elfogadva. 2007. 31–32.

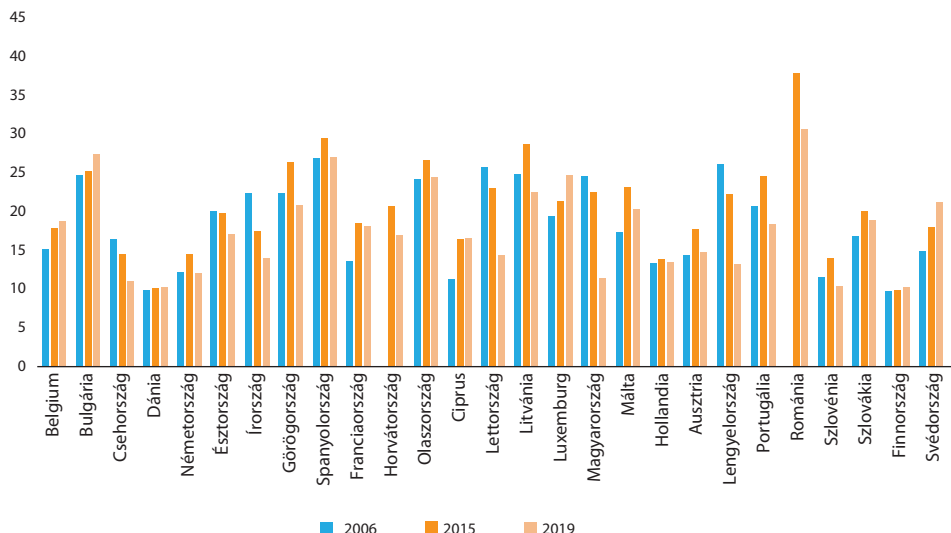
Vegyük észre, hogy a szegénység vonatkozásában a munkaerőpiaci állapot, és ezzel összefüggésben a jövedelmi helyzet mellett több másik kockázati tényező is megjelenik a helyzetelemzésben: az alacsony iskolai végzettség, az egészségi állapot, a kulturális szegénység, a diszkrimináció. Az, hogy valaki hova születik (földrajzilag), szintén meghatározza a társadalmi kirekesztődés kockázatát. A korábbi célcsoport (romák, fogyatékosok) mellett új megközelítést hozott be az életkor szerinti elemzés. Ugyanakkor, indikátorok szintjén mindez nem jelenik meg, továbbra is a jövedelmi szinttel mérhető körülményeket határozták meg a helyzetelemzésben.

A program céljait tekintve követi a korábbi programot: „A munkaerőpiacról való kiszorulás, a munkanélküliség gyakran áll a szegénység és a társadalmi kirekesztődés hátterében, különösen igaz ez a tartós munkanélküliek, illetve a munkakeresést feladó inaktívok esetében. A szegénység és a vele összefüggő munkaerőpiaci és társadalmi hátrányok gyakran továbbörökítődnek. A szegénység és a halmozott, továbbörökített hátrányos társadalmi és munkaerőpiaci helyzet elleni küzdelem leghatékonyabb eszközének a foglalkoztatást, azon keresztül a jövedelem és az önálló jövedelemszerzésre való képesség megteremtését tekintjük.”²⁹

A program indikátorai követik a fenti logikát: a program, átfogó céljával egyezően, a munkaképes korú (20–64 éves) népesség aktivitási és foglalkoztatotti rátájának növekedését tűzte ki. Egy specifikus indikátor jelent meg a szegénység felszámolásához kapcsolódóan: a szegény

²⁹ *Társadalmi Megújulás Operatív Program 2007–2013 (2007): i. m. 63–64.*

(a mediánjövedelem 60%-a alatti jövedelemből élő) családokban élő (0–17 éves korú) gyerekek arányának csökkentése a 2006-os 24,8%-ról 18%-ra (2015-ben). Azóta tudjuk, hogy ezt a célt a kitűzött időpontra nem sikerült teljesíteni, a szegénységben élő gyermekek aránya 2015-ben 22,7% volt, ugyanakkor 2019-re számottevően, 11,5%-ra csökkent.³⁰



5.5. ábra: A szegénységben élő gyermekek aránya (%)

Forrás: Children at Risk of Poverty or Social Exclusion (2024): i. m.

5.4.3. A 2014–2020-as fejlesztési időszak

Az Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Program (EFOP) a „társadalmi felzárkózás” címszó alatt határozta meg azokat a célokat, amelyek közvetlenül kapcsolódnak az EU2020 Stratégia nélkülözés vagy szociális kirekesztés által fenyegetett népesség számarányának csökkentési céljához (mint láttuk az előző fejezetben, az EFOP tervezésének időszakában már hatályos volt az EU2020 stratégia: amely számszerűsített célokat tűzött ki a társadalmi kirekesztés 2020-as felszámolására, immáron nemcsak jövedelmi, hanem más, szegénységgel összefüggő dimenziók vonatkozásában is az AROPE-indikátor mentén).

A társadalmi felzárkózás keretében elérendő célokat a *Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia II.* dokumentum jelölte ki, az ebben azonosított kihívások határozták meg az EFOP társadalmi felzárkózáshoz való hozzájárulását: „azaz a gyermekeket sújtó nélkülözés visszaszorítása, a tartós szegénységben élők, köztük a romák felzárkózása, a periférikus élethelyzetek megszüntetése, valamint a halmozottan hátrányos helyzetű emberek alkalmassá

³⁰ Children at Risk of Poverty or Social Exclusion (2024): i. m.

tétele a munkaerőpiacon való megjelenésre és a munkaerőpiaci eszközökben való részvételre, a települések helyi megtartó képességének erősítése.”³¹

5.12. szövegdoboz: A 2014–2020-as Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Program társadalmi felzárkózásra vonatkozó helyzetértékelése

„[A] társadalmi kirekesztődés az egyik legsúlyosabb társadalmi probléma: 2012-ben a lakosság 32,4%-a volt érintett, szemben a 24,3%-os uniós átlaggal. A nélkülözés szempontjából legmeghatározóbb társadalmi jellemzők:

- a háztartások/családok alacsony munkaerőpiaci aktivitása;
- az alacsony iskolai végzettség;
- a roma származás;
- a családok gyermekszáma, illetve a gyermekeket sújtó nélkülözés („a nélkülözés fiatal arca”: 2012-ben a 0–17 éves korosztályba tartozók 40,9%-át fenyegette a nélkülözés vagy társadalmi kirekesztődés); valamint
- vidéki lakókönyezet (a segítségre szorulóknak több mint fele községekben él).

Magyarországon minden negyedik gyermek halmozottan hátrányos helyzetű, ami a második legrosszabb adat Európában. A *gyermekeket sújtó nélkülözés* közvetlen kapcsolatot mutat a szülők foglalkoztatottságával, és a háztartásban élő gyermekek számával. A gyermekeket sújtó nélkülözés a gyermek jövőbeni életesélyeit is csökkenti: kétszer annyi a korai iskolaelhagyók aránya a tartósan munkanélküli családokban, mint a foglalkoztatottakéban. [...]

A *társadalmi-gazdasági problémák területi koncentrációja is mutatnak*. A fejlesztendő járássok egymáshoz nagyon hasonló társadalmi-gazdasági problémával küzdenek: egyszerre vannak jelen a súlyos munkanélküliségi, szociális és egészségügyi problémák. Jelenleg az ország területén 823 településen és 10 fővárosi kerületben összesen 1633 elmaradott és cigánytelep, településszövetbe ágyazódott elmaradott településrész található, melyben az ország lakosságának mintegy 3%-a él.

Rendkívül rosszak a *roma népesség* foglalkoztatási mutatói, különösen a roma nők körében: a 15–74 év közötti roma férfiak alig ötödének, a roma nők mintegy tizedének volt valamilyen munkajövedelem az elsődleges megélhetési forrása. A roma nők kedvezőtlen foglalkoztatási helyzete összefügg az alacsony iskolázottsággal, a nem megfelelő végzettséggel és a nemi alapú diszkriminációval.”

Forrás: EFOP 2014–2020 (2014): i. m. 10–11.

A szegénység és a társadalmi kirekesztettség vonatkozásában a program mellett, hogy a társadalmilag kirekesztettek az AROPE-indikátort alkalmazza a helyzetelemzésben, leszögezi, hogy a célcsoporton belül a nélkülöző gyermekek és a tartós szegénységben élők képezik a fejlesztések konkrét célcsoportjait.

Az operatív program beavatkozási logikáját illetően alapvetően nem szakít a korábbi programok logikájával: „Az operatív program teljes támogatási kerete azon elgondolás alapján került meghatározásra, miszerint a gazdaságfejlesztésen alapuló gazdasági növekedés többlet munkahelyeket fog teremteni, s a program célja, hogy részint a tudástőke bővítésével, részint

³¹ Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Program (EFOP) 2014–2020. Széchenyi Terv Plusz, 2014. 12.

a foglalkoztathatóság javításával minél többen képesek legyenek e munkahelyteremtési hullámból profitálni. A szegénységgel szembeni leghatékonyabb és hosszabb távon ható gyógyír a foglalkoztatás bővítése.”³² Ugyanakkor markáns hangsúlyeltolódással a korábbi programokhoz képest aláhúzza: „a felzárkózáspolitikai alapvető célja a kihasználatlan társadalmi erőforrások bevonása a társadalom fenntartásába.”³³

Hasonlóan a korábbi programokhoz, a helyzetértékelésben szereplő indikátorok vonatkozásában az EFOP sem fogalmaz meg célokat azok csökkentésére. Az AROPE-indikátor ráadásul annak ellenére nem szerepel a programban célértékkel, hogy az EU2020 stratégiában ez szám-szerűsített célértékkel rendelkezik, és ennek teljesüléséhez a tagállami fejlesztési programok is hivatottak voltak hozzájárulni.

5.4.4. A 2021–2027-es fejlesztési időszak

A 2021–2027-es időszak vonatkozásában fontos aláhúzni, hogy e kézirat leadásakor még nem volt elérhető az Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Program Plusz (EFOP Plusz) végleges szövege. Ezért az indikátor szempontjából a jelen elemzés a program 2021. május 20-i verzióját veszi alapul.

A 2021–2027-es időszaki programok tervezéséhez indikátorok szempontjából a korábbiakhoz képest már rendkívül bőséges az irányadó indikátorok száma: egyrészt alapul lehet venni a 2015-ös SDG-ket, másrészt az EU szociális eredménytábláját is. Az EFOP Plusz a szegénységgel vagy társadalmi kirekesztéssel fenyegetett, „többek között legrászorulóbb személyek társadalmi integrációjának” előmozdítása cél alatt fogalmazza meg a társadalmi befogadást.

5.13. szövegdoboz: A 2021–2027-es Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Program Plusz legrászorulóbb személyek társadalmi integrációjára vonatkozó helyzetértékelése

„A széles körű felzárkózáspolitikai beavatkozásoknak köszönhetően az elmúlt évtizedben a szegénységi mutatók általánosan javultak: a szegénység vagy társadalmi kirekesztődés kockázatának kitettek aránya 2019-ben 17,7% volt (és közel felére csökkent a 31,5%-os értéket mutató 2010-hez képest), a gyermekes háztartásokban élők körében a csökkenés jóval az átlagon felüli volt, és az érték már alacsonyabb a gyermektelen háztartásokénál (16,1/19,0%). 2019-re a szegénységben élők száma a nemzeti vállalkásban szereplő 450 ezer fő helyett összesen 1099 ezer fővel csökkent.

Bár számos eredményes intézkedés hatására a súlyos anyagi nélkülözésben élők száma közel 63%-kal csökkent 2010 óta, az érintettek számának további csökkentéséhez a megkezdett intézkedések folytatása és új beavatkozások indítása egyaránt szükséges. Az intézkedések tervezése során új szempontként jelenik meg a pandémia kezelése, mely magába foglalja az azonnali intézkedések sorozata mellett a hosszú távú szemlélet fenntartását és a leginkább rászoruló hátrányos helyzetű csoportok társadalmi befogadását elősegítő lépéseket, valamint a további kihívásokra és kockázatokra való felkészülést.

2030-ig Magyarország célja az anyagi és szociális nélkülözés arányának csökkentése 22,9%-ról 13%-ra a gyermekes családok esetében.

³² EFOP 2014–2020 (2014): i. m. 28.

³³ EFOP 2014–2020 (2014): i. m. 12.

Fő kihívások:

1. »Közelebb a munkaerőpiachoz«

A nagyon alacsony munkaintenzitású (kvázi munkanélküli) háztartásban élők aránya a teljes népességben 2010–2019 között 9,7%-ról 3,6%-ra csökkent. A romák körében több mint 30 százalékpontos csökkenés tapasztalható 2013 és 2019 között (2013: 45,9%, 2019: 15,2%), de az érték még így is 4-szerese az átlagnak.

A foglalkoztatási ráta a 15–24 éves fiatalok körében a legalacsonyabb (2019 egészében 28,5%). Az alacsonyan iskolázottak és a romák is jelentősen hátrányos helyzetűek munkaerőpiaci szempontból. 2019-ben a legfeljebb 8 osztályt végzett 15–64 évesek 39,4%-a, illetve a 15–64 éves romák 45,5%-a volt foglalkoztatott. 2019-ben a roma nők 37%-a volt foglalkoztatott.

A potenciális munkaerő-tartalék az ország – gazdasági, társadalmi, munkaerőpiaci szempontból – hátrányosabb helyzetű területein koncentrálódik. A munka világából tartósan kiszorult személyek egy része nem vagy csak nehezen tud elhelyezkedni a nyílt munkaerőpiacon, különösen ezekben az elmaradott térségekben, ahol a foglalkoztatást nehezíti a beszűkült helyi piaci/gazdasági környezet, néhol még ingázási távolságban sincs munkahelykínálat. [...]

[M]unkaerőpiaci integrációjuk elősegítéséhez és foglalkoztatási rátájuk növeléséhez egyaránt szükség van a számukra elérhető munkalehetőségek bővítésére, a képzésbe be- és visszalépésre, valamint a munkavállalásukat gátló alapvető akadályok elhárítására, munkaerőpiacra be- és visszajutásuk érdekében az egész életen át tartó tanulás biztosítására. Aktív befogadásuk a foglalkoztatás, a pénzbeli ellátások és a személyes, egyénre szabott szolgáltatások együttes eszközrendszerével segíthető. A közfoglalkoztatásban egyre inkább az idősebbek, valamint a sokféle (egészségügyi, szociális, foglalkoztathatósági) problémával küzdők maradtak, visszavezetésük is átfogó, több szakterületet is bevonó szolgáltatásokkal, támogatási eszközökkel valósítható meg. [...]

2. »Nagyobb hangsúly a területiségen«

Az általánosan javuló szegénységi mutatók mellett az ország egyes területein a szegénység szélsőséges formái is megmutatkoznak: még mindig magas a rossz lakhatási körülmények között, szegregátumokban élők száma, és a roma népesség többsége még mindig lényegesen rosszabbul él, mint a nem romák, ezért helyzetük javítása további komplex (ágazatokon átívelő, humán és infrastrukturális fejlesztéseket egyaránt magában foglaló) beavatkozásokat igényel.

A társadalmi-gazdasági problémák területileg koncentrálódnak (különösen az északkeleti, délnyugati országrészekben), és korrelálnak a településtípusokkal is: a szegénységben vagy kirekesztettségben élők aránya Budapesten jóval az átlag alatti (2019-ben 11,2%), a városokban átlag körüli, a községekben viszont, ahol a romák több mint fele él, átlag feletti (22,8%). A leszakadás veszélyével érintett településeken a gazdasági elmaradottság és szakemberhiány a társadalmi problémák sűrűsödésével és magas gyermekvállalási hajlandósággal párosul.

A 2011-es népszámlálási adatok alapján a lakosság mintegy 3%-a él az ország 1384 szegregátumában, olyan településrészekben, ahol rendkívül rosszak az életkörülmények. A lakók több mint egyharmada 15 év alatti gyermek. A lakhatási körülmények alapvetően befolyásolják a család egészséges életmódját, és meghatározók a gyermekek iskolai eredményessége és a szülők munkaerőpiaci karrierje szempontjából.

[...] A társadalmi összetartozást tovább gyengítik a közösségi konfliktusok és a nemzetiségekkel, kisebbségekkel (elsősorban romákkal) szembeni megkülönböztetés. Helyi szinten szükséges a közösségeket erősítő, különféle szociokulturális háttérű csoportok együttműködését segítő szabadidős fejlesztések támogatása. [...]

3. »Sikeres életút – a kezdetektől«

A 18 év alatti korosztály esetében továbbra is átlagos mértékű a szegénység vagy társadalmi kirekesztettség kockázata (17,7%, a teljes lakossági arány is ugyanennyi), illetve jócskán azon felüli a súlyos anyagi nélkülözés aránya (11%, a teljes lakosságban 8%). A 2019-re vonatkozó adatok alapján a rendszeres gyermekvédelmi támogatásban részesülő 25 évnél fiatalabbak átlagos száma 263 ezer fő.

Az alacsony képzettségi szint a hátrányos helyzetűeket (köztük a romákat) érinti leginkább, hiszen az országos átlagnál négyszer több közöttük a csak alapfokú végzettséggel rendelkezők aránya, foglalkoztatási rátájuk a javulás ellenére is alacsony, és a korai iskolaelhagyók aránya 60% feletti körökben. Bár növekedett, de továbbra is elenyésző a roma felsőfokú végzettségűek száma. A kevésbé támogató környezetből induló gyermekek iskolai sikerességét akadályozó szociális hátrányainak kompenzálására [...] már az iskoláskort megelőző időszakról kezdve olyan célzott támogatási formákra van szükség, amelyek segítik iskolai előrehaladásukat, csökkentik iskolai lemorzsolódásukat, támogatják a minél magasabb iskolai végzettség megszerzését.”

Forrás: EFOP Plusz 2021–2027 (2021): i. m. 9–12.

Mint látható, ez a program immáron nagyban épít az indikátorokkal megtámogatott helyzetelemzésre, és az indikátorok között nagy számban szerepelnek a nemzetközi gyakorlatban elsődlegesen alkalmazott társadalmi kirekesztést mérő mutatók, és nem csak jövedelmi vonatkozásban.

A program beavatkozási logikája egyértelműen nevesíti a munkaerőpiacra való visszavezetés mellett például az oktatás fontosságát a társadalmi befogadás elősegítésében. A program – a programok történetében először – a helyzetértékelésben szereplő indikátorok közül az AROPE vonatkozásában célt is megfogalmaz (ugyanakkor a társadalmi egyeztetésre bocsátott verzióban számszerűsített cél még nem szerepelt).

5.5. Összefoglalás

Az előzőekben áttekintettük a szegénységi és társadalmi kirekesztésre vonatkozó mérési módszertanok és indikátorok evolúcióját, majd megnéztük, hogy ezeket a hazai fejlesztési programokban mennyire sikerült lekövetni. Összességében azt látjuk, hogy a programokban alkalmazott indikátorok kezdetben követték a nemzetközi trendeket, elsősorban a jövedelmi dimenziójú indikátorok esetében, de a szegénységi fogalom definíciós tágulásából eredő komplexebb mérőszámokat a hazai programok nem minden esetben használták ki. Kivételnek ez alól a 2021–2027-es program ígérkezik, amelyben a helyzetelemzés megfelelően támaszkodik az indikátorok adta tényalapú megközelítésre, ugyanakkor célértékek meghatározására ezek vonatkozásában még ez a program sem vállalkozik.

Ennek egyébként többek között oka a DG EMPL által alkalmazott szigorú indikátorszabály is, mivel a DG EMPL nem preferálja az EU-s jogszabályok mellékletében meghatározott indikátoroktól eltérő, és különösen a nem eredményindikátor típusú indikátorok alkalmazását a kohéziós programokban. Véleményünk szerint ez gyengíti a programoknak azt a képességét, hogy egyértelműen láthatóvá váljon a hozzájárulásuk a globális és EU-s fejlesztési célkitűzések megvalósulásához. A jogszabályok mellékletében szereplő indikátorok viszont túl operatívak ahhoz, hogy érdemben megmutassák a programok kitűzött célok szerinti előrehaladását.

Feladatok

1. Határozzon meg egy beavatkozási logikát a szegénység és társadalmi kirekesztettség csökkentésére! Ezen belül írja körül a megcélzott eredményt, erre vonatkozóan állapítson meg eredményindikátort, majd a hatásmechanizmusból levezetve a javasolt intézkedést és ennek outputját/output indikátorát!
2. Elemezze egy szabadon választott ország társadalmi felzárkóztatást célzó programjának indikátorait, valamint a programban megjelenített hatásmechanizmust az outputok és az eredmények kontextusában! A tagállami programok a DG REGIO honlapján elérhetők.
3. Van-e olyan KSH által mért indikátor, amely Ön szerint alkalmas lenne még arra, hogy a szegénység és társadalmi kirekesztettség indikátoraként alkalmazzuk? Indokolja választását!