

IFM Humán Erőforrás Háttér tanulmányok

2002/1.3.

Az NFT humán erőforrás fejlesztési projektjei
és a társadalmi kirekesztés elleni
akcióprogram kapcsolódásai

Budapest, 2003. március

Készült a Miniszterelnöki Hivatal NFT Hivatala megbízásából, az Integrációs és Fejlesztéspolitikai Munkacsoport Humán erőforrás-fejlesztési Albizottsága keretében.

Kutatásvezető : Tóth István György

Szerző : Lelkes Orsolya főosztályvezető-helyettes
(Pénzügyminisztérium, Stratégiai elemző
önálló osztály)

TÁRKI Rt.
1112 Budapest, Budaörsi út 45.
1518 Budapest, Pf. 71.
Tel.: 309-7676
Fax: 30-7666
E-mail: tarki@tarki.hu
Internet: www.tarki.hu

Tartalomjegyzék

Vezetői összefoglaló	4
I. AZ EU TÁRSADALMI KIREKESZTÉS ELLENI AKCIÓTERVE	7
<i>Társadalmi kirekesztés elleni harc az unió szociálpolitikájában</i>	<i>7</i>
<i>Közösségi akcióprogram</i>	<i>9</i>
<i>Finanszírozás</i>	<i>10</i>
II. A TÁRSADALMI KIREKESZTÉS PROBLÉMÁJÁNAK ELEMZÉSI KERETE: TÁRSADALMI INDIKÁTOROK.....	11
<i>Jelzőszámok a társadalmi kirekesztés mérésére</i>	<i>12</i>
<i>A társadalmi kirekesztés társadalomtudományi megközelítése és az EU indikátorok</i>	<i>13</i>
<i>Indikátorok az egyes tagállamok nemzeti cselekvési terveiben</i>	<i>17</i>
<i>A társadalmi jelzőszámok mérhetősége magyarországon (első- és másodlagos</i> <i>mutatók).....</i>	<i>18</i>
<i>Harmadik típusú indikátorok magyarországon</i>	<i>19</i>
<i>Társadalmi indikátorok magyarországon – messze van európa?</i>	<i>22</i>
III. A TÁRSADALMI KIREKESZTÉS MEGSZÜNTETÉSÉRE IRÁNYULÓ POLITIKÁK.....	25
<i>Az EU „közös céljai”: foglalkoztatási intézkedések</i>	<i>27</i>
<i>Az EU további, nem a foglalkoztatással összefüggő közös céljai.....</i>	<i>29</i>
IV. TOVÁBBI LÉPÉSEK	30
Felhasznált szakirodalom	32
English summary	34
1. sz. Melléklet – elfogadott társadalmi indikátorok az EU-ban	35

Vezetői összefoglaló

A tanulmány fő célja, hogy értékelje a magyar Nemzeti Fejlesztési Terv humán erőforrás fejlesztéssel kapcsolatos törekvéseit. Az értékelés fő szempontja az Európai Unió társadalmi kirekesztés elleni akcióprogramja.

Az európai szociálpolitika új szakasza kezdődött a 2000. évi lisszaboni Európai Tanács ülésével, ahol megjelent a szegénység és a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem problémaköre. A társadalmi kirekesztés ellen való küzdelem fő módszere a *tagállamok közötti nyitott együttműködés* („open method of coordination”), melyben az országok a nemzeti cselekvési tervek pozitív tapasztalatait osztják meg egymással. A nyitott együttműködés módszere tehát a szubszidiaritás elvén alapszik, azaz a szociálpolitika továbbra is nemzetállami feladat marad. A csatlakozást követően a Strukturális Alapok, ezen belül különösen az Európai Szociális Alap játszik majd döntő szerepet a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem külső pénzügyi támogatásában.

Az Unió társadalmi kirekesztés elleni programjának egyik kulcsfontosságú elemét jelentik az elfogadott *közös indikátorok*, melyek a megfigyelés eszközeként szolgálnak, valamint alkalmasak a tagállamokban alkalmazott „legjobb gyakorlat” összevetésére. Az *elsődleges mutatók* a legfontosabb területekre vonatkozó fő indikátorok. Az Unió által elfogadott mutatószámok az *anyaghiányra, az elégtelen iskolázottságra, a termelő tevékenység hiányára, és a rossz egészségi állapotra* terjednek ki. A *másodlagos mutatók* ezeket az elsődlegeseket támogatják úgy, hogy részletesebb információt nyújtanak, vagy a probléma újabb dimenzióit tárják fel. Az első és másodlagos mutatók az Unió közös indikátorainak tekinthetők, melyek előállítása minden tagországban kívánatos. A *harmadlagos mutatók* közé olyan indikátorok tartoznak, melyekről a tagállamok maguk döntenek, és szerepeltetni kívánják saját Nemzeti Cselekvési Terveikben. A társadalmi kirekesztés mutatószámai nem tekinthetők egy végleges listának, és további munka folyik majd a lakáshelyzet, a társadalmi részvétel, a szegénység dinamikája, a helyi szintű indikátorok, az eladósodottság, a segély-függőség és a családtámogatások területén.

Az EU indikátor-rendszerében jelentős súlyt kapnak a *jövedelmi mutatók*. A jövedelmi mutatók nagy részaránya több érveléssel is indokolható. Elsősorban a mérhetőség szempontja

merül fel, azaz a jövedelmi egyenlőtlenségek mérésének módszertana részletesen kidolgozott, e mutatók széles körben ismertek és használatosak. Ugyanakkor felmerül a döntéshozói szempont is, ugyanis a jövedelem alakulására a kormánynak közvetlen hatása van. A jövedelmi mutatók túlsúlya azonban bírálható is, hiszen a társadalmi kirekesztésről szóló elméleti és empirikus irodalom éppen a jövedelem típusú jelzőszámoktól való eltávolodás igényéből született.

Az elfogadott közös indikátorok kiválasztásánál indokoltan megjelenik a *dinamikus* szempont, azaz, hogy az adott hátrányos helyzet hosszú távon fennáll-e avagy pusztán az egyszeri mérés időpontjában létezik. A közös indikátorok ugyanakkor kevésbé képesek figyelembe venni az egyéni felelősség és erőfeszítés kérdéseit, mely azonban általánosságban is nehezen operacionalizálható szempont. Az EU mutatórendszere nincs emellett tekintettel a hátrányos helyzet súlyosságára, azaz arra, hogy egy ember a társadalmi kirekesztés egy vagy több dimenziójában él-e hátrányos helyzetben.

A jövedelmi mutatók kiszámításánál több magyar vonatkozású probléma jelentkezik. Először is *nincs panel adat*, ami lehetővé tenné a tartós szegénységi helyzet felmérését. Másodszor, jelentős a *jövedelem eltitkolás* és a *választagadás* mértéke. Magyar szempontból problematikus az Unióban elfogadott közös indikátorok közül a *munkanélküliséget* mérő mutató. Magyarországon nemzetközi összehasonlításban különösen alacsony a gazdaságilag aktívak részaránya a munkaképes korú népességben, ez azonban nem elsősorban a munkanélküliek, hanem az inaktívak magas száma miatt van így. A felsorolt problémák egy részére megoldást kínálhat a Központi Statisztikai Hivatal átfogó programja, a 2004-től tervezett „Társadalmi Egyenlőtlenségek és Kirekesztettség” vizsgálat-sorozat.

Az Operatív Program *általános hiányossága, hogy nincsenek konkrét „output” mutatók*, csupán a ráfordítások jelennek meg, így az intézkedések eredményessége nem mérhető és más országokkal nem összehasonlítható.

A társadalmi kirekesztés megszüntetésére irányuló magyar Nemzeti Cselekvési Terv még nem készült el, így annak értékelésére itt nincs mód. A társadalmi kirekesztés azonban fontos szerepet kap a most készülő Nemzeti Fejlesztési Tervben (NFT), elsősorban annak Humánerőforrás-fejlesztési Operatív Programjában. A magyar dokumentum sajátossága, hogy a célok többsége igazodik a Strukturális Alapok célkitűzéseivel, azon belül is a leg-

nagyobb forrással rendelkező Európai Regionális Fejlesztési Alap és az Európai Szociális Alap célkitűzéseire, ami várhatóan segíti a programok finanszírozását. *Az Operatív Program tehát a társadalmi kirekesztés kérdései közül leginkább a foglalkoztatással és a képzéssel foglalkozik. Az Unió „közös céljai” közül tehát elsősorban a foglalkoztatási intézkedések kapnak hangsúlyt.*

A magyar dokumentumban az állami jövedelemelosztás méltányossági és hatékonysági szempontjai nem kaptak helyet. Nem szerepel emellett a megfelelő otthonhoz és az egészségügyi ellátáshoz való hozzáférés szempontja sem.

A Humán erőforrás-fejlesztési Operatív Programban részlegesen szerepel az egyes veszélyeztetett csoportok integrálásának uniós célja. A fogyatékkal élő csoportok társadalmi integrációjának a legfontosabb feltétele az Operatív Program megközelítésében e csoportok foglalkoztathatósági esélyeinek növelése, a munkaerőpiaci-beilleszkedésének segítése. Ezek az intézkedések kétségtelenül hasznosak, de magukkal hozhatják annak a hibás vélekedésnek az elterjedését, mely szerint a munkaerő-piaci részvétel a társadalmi integráció kizárólagos módja.

Az EU megközelítésében a társadalmi kirekesztés problémája átfogó, az egyéni élet több dimenzióját öleli át. A jelenleg elkészült magyar Humán erőforrás-fejlesztési Operatív Program ezeket csak részlegesen érvényesíti – mely jórészt a dokumentum célkitűzéseiből is következik. A társadalmi kirekesztés elleni eredményes fellépéshez azonban szükség lenne egy nagyobb léptékű, tényfeltáró munkára, mely vizsgálná a társadalmi kirekesztésre ható tényezőket, különösen az állam szerepét. A társadalmi kirekesztettséggel foglalkozó Nemzeti Cselekvési Terv fontos lépcsője lehet az e kérdésekről való felelős gondolkodásnak. A nemzeti stratégia kidolgozásának és továbbfejlesztésének azonban feltétele az, hogy minél pontosabb képet kapjanak a döntéshozók az állami beavatkozás hatásairól és hatékonyságáról. E tényfeltáró munkában fontos szerepet kap a statisztikai kapacitás bővítése, mely lehetővé teszi a társadalmi indikátorok kiszámítását és folyamatos nyomon követését.

I. Az EU társadalmi kirekesztés elleni akcióterve

Az Európai Unió hosszú távú célkitűzései között kiemelt helyen áll a tagországok közötti gazdasági és társadalmi kohézió. Ezért érthető, hogy jelentős az újonnan csatlakozók miatt megnövekvő életminőség-különbség következményeitől való félelem. A 2. Kohéziós Riport például a bővítéssel bekövetkező „ugrásszerű változásra” hívja fel a figyelmet. Egy idézett elemzés szerint az országok és régiók közötti jövedelmi rés megduplázódna, feltételezve az Unió azonnali bővítését, azaz a jövedelmek 1999-es szintjét alapul véve. Országokat tekintve, míg az EU 15 országában a lakosság egy hatoda élt az uniós egy főre eső jövedelmi átlag 90%-a alatt – mely egyben a Kohéziós Alapból nyújtott segély jogosultsági feltétele -, az elemzés szerint ez a szám megduplázódna a bővítés után, és nem kevesebb mint a kibővített Unió egyharmada élne így. Regionális szinten pedig a lakosság legszegényebb 10%-ának az egy főre eső jövedelme csupán az EU27 átlagának 31%-a lenne. Ezzel szemben az EU15 területén az alsó tized egy főre eső jövedelme az európai átlag 61%-a. Ezek a becslések az EU 12 országgal való bővítésével számolnak ugyan, de mindenképpen jól tükrözik az Unió szempontjait. A társadalmi kirekesztés tehát nem pusztán nemzeti probléma – mert kétségtelen, hogy nemzeti probléma is, többek között a nemzeti jólét és a gazdasági prosperitás szempontjából is -, hanem európai is.

Az Európai Unió már hosszabb ideje elkötelezett a társadalmi kohézió erősítése mellett. Az 1992-es maastrichti egyezmény a gazdasági és társadalmi kohézió erősítését hangsúlyozza az Unió „összességében harmonikus fejlődése” érdekében (2. és 130a. cikk). Ez a megközelítés elsősorban a régiók között fennálló különbséget hangsúlyozta. Ezt a szempontot érvényesítve számtalan EU pénzügyi forrás célozta a szegényebb régiók jövedelmének közelítését az EU átlagéhoz, és ezt a megközelítést tükrözik az EU Kohéziós Riportjai is.

Társadalmi kirekesztés elleni harc az Unió szociálpolitikájában

Az európai szociálpolitika a 2000. márciusi lisszaboni Európai Tanács ülés után új szakaszába lépett, amelynek fő jellemzője a szegénységre és a társadalmi kirekesztésre for-

dított figyelem. Az elfogadott záró dokumentum szerint az Unió stratégiai célja, hogy „a következő évtizedben a legversenyképesebb és legdinamikusabb tudás alapú gazdaság legyen a világon”, ami együtt kell, hogy járjon „több és jobb munkahellyel” és „nagyobb társadalmi kohézióval” (European Commission, 2000). A dokumentum „elfogadhatatlannak” nevezi a szegénységben és társadalmi kirekesztésben élő emberek számát az Európai Unióban. A társadalmi kirekesztés ellen való küzdelem fő módszere a *tagállamok közötti „nyitott együttműködés”* („open method of coordination”), melyben az országok a nemzeti cselekvési tervek pozitív tapasztalatait osztják meg egymással. A nyitott együttműködés módszere tehát a szubszidiaritás elvén alapszik, azaz a szociálpolitika továbbra is nemzetállami feladat marad.

A nyitott együttműködés módszere arra hivatott, hogy a tagállamokat segítse saját politikáik továbbfejlesztésében, és magában foglalja (1) egy egységes unió-béli célkitűzés és iránymutatás kidolgozását, (2) az egyes országokban használandó jelzőszámok definiálását, (3) a közös célok és iránymutatások alapján nemzeti és regionális célok meghatározását, továbbá nemzeti cselekvési tervek kidolgozását, valamint (4) ezek rendszeres figyelemmel követését és értékelését.

Az egységes európai célok jelentik tehát a tagállamok által elkészített nemzeti cselekvési tervek alapját. Az Unió négy célt határozott meg, melyek közül az elsőt érdemes két részre bontani:

- 1.1 Foglalkoztatási intézkedések
- 1.2 Erőforrásokhoz, jogokhoz, árukhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférés
2. A kirekesztés kockázatának kiküszöbölése
3. A leginkább veszélyeztetett csoportok segítése
4. Valamennyi releváns szervezet mozgósítása

2001 júniusában a nizzai célkitűzéseknek megfelelően a tagállamok elfogadták nemzeti cselekvési terveik végleges változatát. Ezek alapján a Bizottság elkészítette a Társadalmi Befogadásról Szóló Közös Jelentését (Joint Report on Social Inclusion European Council, 2001), melyet a laekeni Európai Tanács ülés jóváhagyott. Ezzel egyidejűleg nagyszabású munka folyt a közös társadalmi indikátorok meghatározására is, melyben elismert társada-

lomtudósok is aktívan közreműködtek (Atkinson et al., 2002). Ez tette lehetővé, hogy Laekenben megállapodás szülessen a közös társadalmi jelzőszámokról is.

Összességében tehát a társadalmi befogadási folyamat az alábbi fő elemekből áll (EU Employment and Social Affairs weblap, 2003. márc. 10):

- *Közös célkitűzések* a szegénység és a társadalmi kirekesztés területén, melyeket a 2000. decemberi nizzai csúcs hagyott jóvá, majd a Foglalkoztatási, Szociálpolitikai, Egészségi és Fogyasztóügyi Tanács 2002. decemberében módosított,
- *Nemzeti Cselekvési Tervek* a szegénység és a társadalmi kirekesztés ellen: az első kétéves terveket a tagállamok 2001. júniusában fogadták el. A tervek elkészítésének második köre 2003. júliusában esedékes,
- *A Társadalmi Befogadásról Szóló Közös Jelentések* (2001. október-december), valamint rendszeres megfigyelés, értékelés és más országbeli szakértői felülvizsgálat,
- *Közös indikátorok*, melyek a megfigyelés eszközeként szolgálnak, valamint alkalmasak a tagállamokban alkalmazott „legjobb gyakorlat” összevetésére,
- *Közösségi Akcióprogram* a tagállamok közötti együttműködés elősegítésére a társadalmi kirekesztés elleni küzdelemben.

Közösségi Akcióprogram

Az Unió 2001. decemberében elfogadott társadalmi kirekesztés elleni Akcióprogramja a tagállamok közötti együttműködés alapelveit és formáit rögzíti a 2002. január 1. és 2006. december 31. közötti időszakra vonatkozóan (European Council, 2002a).

1. a társadalmi kirekesztés jellemzőinek, okainak, folyamatainak elemzése, beleértve a társadalmi kirekesztés formáit leíró adatok begyűjtését, a kvantitatív és kvalitatív mutatók vizsgálatát, valamint egy közös módszertan kidolgozását;
2. a nemzeti fejlesztési terveket illetően a „legjobb gyakorlat” megosztása a tagállamok között, különös tekintettel a megfelelő indikátorok fejlesztésére;
3. a társadalmi kirekesztés felszámolásáért tevékenykedő szervezetek, különösen a non-profit szervezetek közötti európai szintű koordináció segítése.

Az 1. pontban megfogalmazott intézkedéseket nevezhetjük a probléma definiálásának. A probléma felszámolását célozzák a 2. és 3. pontban megfogalmazott szakpolitikai intézkedések, illetve az ilyen intézkedések kidolgozására szolgáló egyeztetések, melyekben mind az állam (2.), mind a nem állami szereplők (3.) aktív részvételét is kívánatosnak tartják.

Finanszírozás

A társadalmi kirekesztés témájának fontosságát az egyes tagállamok, illetve a tagjelöltek körében lényegesen befolyásolja, hogy az Unió milyen forrásokat különített el e célokra. A csatlakozást követően a Strukturális Alapok, ezen belül különösen az Európai Szociális Alap játszik majd döntő szerepet a foglalkoztatás és a humán erőforrás-fejlesztés területén (ld. 1. táblázat). A Szociális Alap – melynek összes forrása eléri a 65 milliárd eurót 2000-2006-ra - képes tehát majd e célok eléréséhez a legnagyobb támogatást nyújtani. Emellett a társadalmi kirekesztés elleni intézkedések kapcsolódhatnak több más területen rendelkezésre álló forrásokhoz is. Egy ilyen lehetőség az EQUAL nevű közösségi kezdeményezés (Community Initiative). A közösségi kezdeményezés elnevezés egy, a Bizottság saját hatáskörében meghatározott támogatási célra utal, melynek sajátossága, hogy nem szerepel a négy strukturális alap célkitűzései között. Az EQUAL a munkaerő-piaci egyenlőtlenségek és a diszkrimináció bármely formája elleni új eszközökkel való küzdelmet támogatja. Előirányzott összege a 2000 és 2006 közötti időszakra 3 milliárd euró. A program annyiban tér el a Szociális Alaptól, hogy hangsúlyt fektet az innovációra és megköveteli a nemzetek közötti együttműködést. Kifejezetten a közösségi Akció Program finanszírozására – azaz a tagállamok közötti „nyitott együttműködés” támogatására - 75 millió euró áll rendelkezésre a fenti ötéves időszakra.

1. táblázat
Az EU Strukturális Alapok célkitűzései és forrásaik megoszlása, 2000-2006

<i>Strukturális Alapok</i>	<i>100%=195 milliárd euró</i>	<i>Célja</i>
Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA)	46,9%	régiós különbségek és hátrányok csökkentése; főbb területei: egyenlőtlenségek csökkentése, elmaradt régiók gazdasági és társadalmi átalakulásának segítése
Európai Szociális Alap (ESZA)	33,5%	a foglalkoztathatóság javítása, vállalkozói készségek fejlesztése, esélyegyenlőség támogatása, humán erőforrás beruházások
Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap Orientációs része (EMOGA)	17,4%	mezőgazdasági versenyképesség javítása, a vidék népességmegtartó erejének támogatása, a természetes környezet, kulturális örökség megóvása, stb.
Halászati Orientációs Pénzügyi Alap (HOPE)	2,2%	halászat és természeti erőforrások egyensúlyának biztosítása, halászati struktúrák modernizálása, stb.

Forrás: (Oross, 2003)

Összességében mindez tehát azt jelenti, hogy a *közösségi források döntő hányadánál a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem mint cél csak közvetetten jelenik meg*. Emellett e területen is érvényesül az az általános uniós elvárás, hogy az intézkedések megvalósításának forrását részben az Unió különböző alapjai, részben pedig a tagállamok saját költségvetése kell, hogy adja.

II. A társadalmi kirekesztés problémájának elemzési kerete: társadalmi indikátorok

A szegénység és a társadalmi kirekesztés felszámolására irányuló uniós törekvésekből fakadt az az igény, hogy a problémát mérhetővé, az egyes országok között összehasonlíthatóvá tegyék. A módszertani egyeztetések elsőként egy közös indikátor-rendszer kidolgozását célozták. Ezért a lisszaboni Európa Tanács ülést követően a Social Protection Committee és annak indikátorokkal foglalkozó albizottsága 2001 folyamán részletes jelzőszámokat dolgozott. Ezzel egyidejűleg a belga elnökség kérésére társadalomtudósok is aktívan dolgoztak e témán. Tony Atkinson, Bea Cantillon, Eric Marlier és Brian Nolan munkája tisztázza a jelzőszámokkal szemben támasztott alapvető követelményeket, valamint elméleti indoklást ad az egyes indikátorok kiválasztásához is (Atkinson et al., 2002).

Atkinson és szerzőtársai szerint például elsődleges alapelv, hogy egy mutató a probléma lényegét tárja fel, valamint legyen egy egyértelmű és elfogadott normatív értelmezése. Az alapelvek tisztázása lényeges szempontokat vethet fel a hazai gyakorlat számára is.

Jelzőszámok a társadalmi kirekesztés mérésére

Atkinson és társai szerint egy három szintű indikátor-rendszer felel meg leginkább az említett követelményeknek. Az *elsődleges mutatók* a legfontosabb területekre vonatkozó fő indikátorok. Az Unió által elfogadott mutatószámok az *anyagi nélkülözésre, az elégtelen iskolázottságra, a termelő tevékenység hiányára, és a rossz egészségi állapotra* terjednek ki. Nem kapott ezek között helyet az Atkinsonék által javasolt rossz lakáshelyzet, melynek, úgy tűnik, elsősorban módszertani okai vannak. A *másodlagos mutatók* ezeket az elsődlegeseket támogatják a szerzők elképzelése szerint úgy, hogy részletesebb információt nyújtanak, vagy a probléma újabb dimenzióit tárják fel. Az első és másodlagos mutatók az Unió közös indikátorainak tekinthetők, melyek előállítása minden tagországban kívánatos.

A *harmadlagos mutatók* közé olyan indikátorok tartoznak, melyekről a tagállamok maguk döntenek, és szerepeltetni kívánják saját Nemzeti Cselekvési Terveikben. Ezek segítik az elsődleges és másodlagos indikátorok értelmezését, hozzájárulnak egy-egy speciális részterület alaposabb megértéséhez. A mutatók e köréne az is lehet a szerepe, hogy ötleteket adnak a közösségi módszertani fejlesztésekhez, és az elsődleges és másodlagos mutatók közül némelyik esetleges későbbi felváltásához.

Az elfogadott közös indikátorok (elsődleges és másodlagos mutatók) között nem szerepel a lakáshelyzet. Ennek hiányát a Social Protection Committee is elismerte, és átmeneti megoldásként javasolta, hogy a tagállamok Nemzeti Cselekvési Tervei tartalmazzanak információt (1) a lakáskörülményekről, (2) a lakhatási költségekről, (3) a hajléktalanságról és más veszélyeztetett lakásviszonyokról (2001, 4. o.).

A társadalmi kirekesztés mutatószámai nem tekinthetők egy végleges listának. A Committee további munkát tart szükségesnek a társadalmi részvétel, a szegénység dinamikájának, a közösségi és magán szolgáltatásokhoz való hozzáférés, a helyi szintű indikátorok, az eladósodottság, a segély-függőség és a családtámogatások területén. Emellett hang-

súlyozzák azt is, hogy alkalmasabb módszereket kellene találni a nemek közötti különbség mérésére a szegénység és a társadalmi kirekesztés területén.

Az elfogadott mutatók is továbbfejlesztésre szorulnak, mivel a kirekesztés megjelölt négy dimenzióját nem mindig képesek a legalkalmasabb módon megragadni¹. Az oktatás területén az iskolázottság mutatója nem méri például az iskolázottság minőségét. Emellett nem tükrözi az oktatás iránti keresletet, az egyének választásait. Az alacsony iskolázottság lehet ugyanis egyéni választás eredménye és létrejöhet az intézményrendszer hiányosságai miatt is. E problémákra jelenthetne megoldást az írás- és számolási készség, valamint az oktatáshoz való hozzáférés mérése. Az egészségi állapot mérése is hiányos. A várható élet-tartam mellett szükséges lenne az életminőség figyelembevétele is, valamint, hasonlóan az oktatásnál említett szempontokhoz, az egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzáférés mérése is kívánatos lenne.

A társadalmi kirekesztés társadalomtudományi megközelítése és az EU indikátorok

Az EU indikátor-rendszerében jelentős súlyt kapnak a *jövedelmi mutatók*. A tíz különféle elsődleges mutató közül nem kevesebb, mint öt a jövedelmi helyzet mérésére szolgál. A további nyolc másodlagos mutató közül szintén öt a jövedelem mérését célozza. A jövedelemhiány tehát az EU jelenlegi megközelítésében a társadalmi kirekesztés legfontosabb aspektusa.

A jövedelmi mutatók nagy részaránya több érveléssel is indokolható. Elsősorban a mérhetőség szempontja merül fel, azaz a jövedelmi egyenlőtlenségek mérésének módszertana részletesen kidolgozott, e mutatók széles körben ismertek és használatosak. Ugyanakkor a jövedelem alakulására a kormányzatnak közvetlen hatása van, a jövedelem-újraelosztó politikák hatása azonnal jelentkezik. Emellett a jövedelem értékmérő szerepét igazoló érv lehet, hogy ez a személyes szabadságot tiszteletben tartja, azaz nem az egyes forintok elköl-tésének módja számít, hanem az, hogy kinél mennyi forint van. Ez az érv egyben azt az

¹ Az említett továbbfejlesztési irányok a Social Protection Committee álláspontját fejezik ki (2001, 4. o.), az indoklás azonban e cikk szerzőjétől származik.

implicit feltételezést is hordozza, hogy az egyes emberek képesek arra, hogy saját jólétüket maximalizálják, azaz racionálisan cselekednek.

A jövedelmi mutatók túlsúlya ugyanakkor bírálható is. Jelentős közgazdaságtani és pszichológiai irodalom szól például az említett racionalitás hipotézisének korlátairól (pl. Simon, 1982), a 2002. évi Nobel díjas Kahneman jelentős közreműködésével (pl. Kahneman et al., 1994; Kahneman és Tversky, 1979). Az emberek nem rendelkeznek például a racionális döntéshez szükséges teljes informáltsággal, emellett igen rosszul jelzik előre jövőbeli tapasztalataik szubjektív hatását. A racionalitás szempontjából paradoxon a szenvedélybetegségek léte is, melyek bizonyosan nem jelentenek alkalmas stratégiát a jólét maximalizálására. E szempontok részletes tárgyalására itt nincs mód. E megfontolások azonban döntő szerepet játszottak abban a szemléleti váltásban, amely szerint az életminőség tényleges szintje a valódi értékmérő. A szintén Nobel díjjal elismert Amartya Sen érvelelése szerint a döntéshozóknak az emberek „életlehetőségeire” (capabilities) és „életműködéseire” (functionings) kell összpontosítani, más szóval az eszközök helyett a végkimenetre kell figyelni (Sen, 1992). Ebben a megközelítésben a jövedelem csupán eszköz, így önmagában nem érték. A jövedelem emellett korlátozottan használható a végkimenet, azaz az életminőség leírására is. Például az egyes emberek szükséglete eltér életkortól, esetleges testi fogyatékoságtól és más tényezőktől függően, így ugyanaz a jövedelem más-más életminőséget biztosít különböző embereknek.

A jövedelmi mutatók túlsúlyával szembeni bírálat másik szempontja az, hogy a társadalmi kirekesztésről szóló elméleti és empirikus irodalom véleményem szerint éppen a jövedelem típusú jelzőszámoktól való eltávolodás igényéből született. A társadalmi kirekesztettség fogalma nem egységes a társadalomtudományban, annak ellenére, hogy széles körben népszerűvé vált. Atkinson szerint részben éppen ennek a tisztázatlanságnak köszönheti közkedveltségét (1998, 6. o.). A brit Centre for Analysis of Social Exclusion kutatóinak definíciója szerint *“egy ember akkor tekinthető társadalmilag kirekesztettnek, ha a) földrajzilag egy társadalom lakója, de b) önhibáján kívül nem tud részt venni annak a társadalomnak a normális tevékenységeiben, és c) ezekben szeretne is részt venni”* (Burchardt et al., 1999, 229. o.). Ez a megfogalmazás több elemében is közös más, alternatív definíciókkal. Egyrészt kifejezi, hogy a társadalmi kirekesztettség relatív, azaz egy adott közösségben értelmezhető egy adott időpontban. Másrészt, számításba veszi az egyén felelősségét és erő-

feszítéseit. Kevéssé explicit a társadalmi kirekesztettség fogalmának harmadik fontos eleme, a dinamikus jelleg, azaz a jelenség elemzésekor nem csupán a múltbeli helyzet alakulásának változását, de a jövőbeli várakozásokat is. E három elem, *a relativitás*, *az egyéni felelősség* és *a dinamikus jelleg* jelentik Atkinson szerint a társadalmi kirekesztés számos létező definíciójának visszatérő elemeit (1998). Burchardt és szerzőtársai a társadalmi kirekesztettséget négy fő dimenzióban értelmezik, és ezeket fogyasztásnak, termelésnek, politikai aktivitásnak és társadalmi részvételnek nevezik (2002). Eredményeik szerint a legszegényebb 20% lényegesen kevesebb politikai és társadalmi aktivitást mutat, mint mások (3.5 táblázat, 36. o.). Ezzel együtt ugyanakkor azt is megállapítják, hogy a jövedelem és a társadalmi kirekesztettség különböző aspektusai között a korreláció jelentősen ingadozó, esetenként pedig nagyon alacsony.

Az elfogadott közös indikátorok kiválasztásánál indokoltan megjelenik a *dinamikus* szempont, azaz, hogy az adott hátrányos helyzet hosszú távon fennáll-e avagy pusztán az egyszeri mérés időpontjában létezik. Az alacsony jövedelmi helyzet fennállását mérő elsődleges mutató a vizsgált évet megelőző három év jövedelmét kívánja összevetni a jelenlegi jövedelemmel. Ez indokolt, hiszen az egyéni jövedelem eseti változásoknak is ki van téve, amint azt a jövedelmi mobilitásról szóló szakirodalom bizonyítja (Galasi, 1998; Gardiner és Hills, 1999; Spéder, 1998). Szociálpolitikai szempontból ugyanis eltérő állami intézkedést igényel az eseti, a rövid távú, illetve a tartós jövedelemhiány. A hosszú távú munkanélküliség – mely helyett kapott az elsődleges mutatók között – kiemelt fontosságú kérdés a társadalmi kirekesztésről szóló szakirodalomban is. Empirikus eredmények szerint ugyanis a munkaerő-piacra való visszatérés esélye általában csökken a munkanélküliségben töltött időtartam növekedésével (pl. Bernardi et al., 2000). A hosszabb távú munkanélküliség emellett nagyobb valószínűséggel vezet szegénységhez, nélkülözéshez.

A közös indikátorok kevésbé képesek figyelembe venni az egyéni felelősség és erőfeszítés kérdéseit, mely azonban általánosságban is nehezen operacionalizálható szempont².

² Olyannyira nehezen operacionalizálható szempont, hogy még a Centre for Analysis of Social Exclusion kutatói Burchardt, T., Le Grand, J. és Piachaud, D. [2002]: Degrees of exclusion: developing a dynamic, multidimensional measure. Megjelent: *J. Hills, J. Le Grand és D. Piachaud* (szerk.). Understanding Social Exclusion. Oxford University Press, Oxford. is hűtlenek lettek a társadalmi kirekesztettség általuk megfogalmazott korábbi definíciójához Burchardt, T., LeGrand, J. és Piachaud, D. [1999]: Social exclusion in Britain

A munkanélküliség alkalmazott ILO definíciója kifejezi az egyén dolgozni akarását, tehát ez valóban az önhibájukon kívüli állástalanokat térképezi fel. Ez a kritérium azonban nem képes azokat a „reményvesztetteket” figyelembe venni, akik szeretnének ugyan dolgozni, de nincs rá lehetőségük, így már aktívan nem keresnek munkát. Az EU megközelítése nem firtatja tehát az inaktivitás „önkéntességét”. Az erre vonatkozó nemzetközi szakirodalom még igen töredékes (Burchardt és Le Grand, 2002), de várhatóan bővül majd. Helyesnek tekinthető ugyanakkor az, hogy nem az EU nem rendel kizárólagos pozitív normatív tartalmat a foglalkoztatottsághoz. Így például az önként választott otthoni gyermeknevelés nem minősül társadalmi kirekesztettségnek.

Az EU mutatórendszere nincs emellett tekintettel a hátrányos helyzet súlyosságára, azaz arra, hogy egy ember a társadalmi kirekesztés egy vagy több dimenziójában él-e hátrányos helyzetben. Nem mindegy ugyanis, hogy az alacsony jövedelem rossz egészségi állapottal és rossz lakásviszonyokkal is társul-e. Ez az ún. *multidimenzionalitás* kérdése tehát lényegében a mutatók aggregálására utal. Az elméleti irodalom szerint ez a kérdéskör kétségtelenül fontos. Atkinson és szerzőtársai kívánatosnak tartják, hogy a jövőben legyenek ilyen, a társadalmi kirekesztettség súlyosságát mérő összesített mutatók a közös – azaz az elsődleges és másodlagos - indikátorok között, és hogy a tagállamok már most törekedjenek saját Nemzeti Cselekvési Terveikben ennek mérésére a harmadlagos indikátorok szintjén (Atkinson et al., 2002, 73. o.).

Az aggregált társadalmi kirekesztési mutatók számításának legfőbb korlátja a megfelelő adat hiánya lehet. Az effajta mutatók ugyanis megbízható mikro adatokat igényelnek, melyekben az egyes dimenziókat mérő egyéni szintű adatok között kapcsolat teremthető. Emellett fontos kérdés a mintanagyság kérdése is, ugyanis ha a halmazok metszetében kis számú megfigyelés van, akkor a statisztikai megbízhatóság kérdésessé válik.

1991-1995. Social Policy and Administration, 33. évf. 3 sz. 227-244. o. , és az 1991 és 1998 közötti időszakot vizsgáló empirikus kutatásuk az egyéni felelősség és erőfeszítés kérdéseit nem próbálja mérni.

Indikátorok az egyes tagállamok Nemzeti Cselekvési Terveiben

A 2001-ben elkészített Nemzeti Cselekvési Terveiben kevés tagállam szerepeltetett részletes és releváns indikátorokat (European Council, 2001, 91. o.). A Tervek elkészítésének időpontjában az Unió még nem határozott a közös társadalmi indikátor listájáról, így ezek hiányát nem lehet számon kérni, az azonban bizonyosnak látszik, hogy a tagállamok szemlélete lényegesen eltér egymástól. Számos ország elvégezte a szükséges elemző munkát és megfelelő teljesítmény-mutatókat is használ (Belgium, Franciaország, Olaszország, Görögország és Spanyolország), ezzel szemben volt olyan ország, amelyik csupán meglévő nemzeti adatokat használt fel (Németország). A tagállamoknak volt egy olyan köre is, akik a szükséges indikátorokon felül saját mutatókat is számítottak (Belgium, Olaszország, Finnország, Egyesült Királyság).

A nemzeti sajátosságokat tükröző „*harmadik típusú*” mutatók közül néhányat érdemes megemlíteni. A brit Nemzeti Cselekvési Terv elkülöníti például a szegénység és társadalmi kirekesztés jelenlegi aspektusait (pl. alacsony jövedelem) azoktól a mutatóktól, melyek a szegénység és a társadalmi kirekesztés kockázatát növelik (gyakori iskolai hiányzás, fiatalok terhessége). Az olasz Terv a veszélyeztetett csoportokra határoz meg specifikus mutatókat, mint például az építészeti akadályokkal terhelt lakásban élő mozgáskorlátozottak és az egyedül lakó vagy élő rokon nélküli idősek száma. Egyes országok pedig szubjektív mutatókat is használnak (Olaszország, Belgium), azaz az egyének saját helyzetértékelését éppolyan fontosnak ítélik, mint az objektív módon azonosítható hátrányos helyzetet.

Az egyenlőtlenségek *regionális dimenziója* is megjelenik több tagállamnál. A területi eltérések kérdésének azonban lényeges szemléleti különbségeket mutat. A spanyolok, olaszok, belgák és németek a regionális különbségek nagyságát hangsúlyozzák és fontosnak tartják, hogy minden egyes mutatók területi bontásban is rendelkezésre álljon. A britek, hollandok és franciák azonban elsősorban az elszegényedett városrészek problémáját emelik ki, és olyan mutatókat javasolnak, amelyek elsősorban az ilyen kiemelt területek problémáit követik nyomon.

Lényeges különbség volt az egyes országok által alkalmazott mutatók típusát tekintve is: míg egyes országok részletes *program* indikátorokat („policy indicators”) alkalmaznak (Dánia, Portugália, Spanyolország, Franciaország), melyekkel az egyes intézkedések hatását követhetik nyomon, mások inkább a *teljesítmény-mutatókat* („performance indicators”) preferálják (Egyesült Királyság, Olaszország) és egyáltalán nem használnak program indikátorokat.

A Nemzeti Cselekvési Tervekből az is bizonyossá vált, hogy a nemzeti adatforrások nem képesek összehasonlítható adatokat biztosítani. Európai szintű összehasonlítható adatok eddig két fő forrásból származhattak, a Munkaerő Felmérésből (Labour Force Survey), valamint az Európai Közösség Háztartási Paneljéből (European Community Household Panel, ECHP). Mindkét felmérést az Eurostat, az EU statisztikai szerve koordinálta. Az adatgyűjtés új - az ECHP-t felváltó - formája a 2004-től induló Jövedelem és Életkörülmény Statisztika (Statistics on Income and Living Conditions, EU-SILC) lesz. Ez a tervek szerint kiterjed majd a csatlakozó államokra is és a jövedelmi és társadalmi kirekesztési statisztika alapvető forrása lesz.

A társadalmi jelzőszámok mérhetősége Magyarországon (első- és másodlagos mutatók)

A jövedelmi mutatók kiszámításánál több magyar vonatkozású probléma jelentkezik. Először is *nincs panel adat*, ami lehetővé tenné a tartós szegénységi helyzet felmérését. A keresztmetszeti felmérések – melyek az adott időpontban egy eseti reprezentatív mintát használnak -, ugyanis nem alkalmasak arra, hogy egy adott személy jövedelmi helyzetét hosszabb időszakon keresztül figyelemmel kövessék. Így nem állapítható meg, hogy az alacsony jövedelem időszakos jövedelem-kiesés – pl. betegség - következménye, vagy pedig hosszú távon fennálló helyzet, mely veszélyezteteti például a családban élő gyermekek iskoláztatását, vagy egészségét. Ez azt jelenti, hogy az elsődleges indikátorok közül a 3., a *tartós szegénységre vonatkozó mutató kiszámítására nincs mód*.

Másodszor, jelentős a *jövedelem eltitkolás* és a *választagadás* mértéke. Gál és szerzőtársai (2003) egy J alakú eloszlási görbét feltételeznek a jövedelem eltitkolásra vonatkozóan, ami azt mutatja, hogy a be nem vallott jövedelem lényegesen megnő a magas jövedelmű csoportokban Emellett jelentős a *választagadás* is, amely rontja a kérdőíves

adatok minőségét. Szakértői becslések szerint a kérdőíves felmérések az összjövedelem 65-70 %-át „találják meg”, ezért a TÁRKI Háztartás Monitor, de különösen a KSH Háztartási Költségvetési Felvétele jelentősen alábecslik a jövedelem szintjét (ibid. 53. o.).

Magyar szempontból problematikus az Unióban elfogadott közös indikátorok közül a *munkanélküliséget* mérő mutató. Magyarországon nemzetközi összehasonlításban különösen alacsony a gazdaságilag aktívak részaránya a munkaképes korú népességben³ (56 %, szemben az EU 64%-val). , ez azonban nem elsősorban a munkanélküliek, hanem az inaktívak magas száma miatt van így. Az alkalmazott ILO definíció ugyanis szigorú feltételekhez köti a munkanélküli státusba való besorolást. Így nem tekinthető munkanélkülinek az, aki nem keres aktívan munkát. Minden bizonnyal jelentősre tehető azoknak az ún. „reményvesztetteknek” a csoportja, akik azért nem keresnek munkát, mert nem bíznak benne, hogy találnak is. Emellett az ILO nem tekinti munkanélkülinek azt sem, aki akár csak egy órát is dolgozott a szóban forgó héten. Ez a megszorítás kizárja azokat az állástalanokat, akik alkalmi munkát végeznek, még akkor is, ha az messze nem fedezi megélhetési költségeiket. Célszerű lenne tehát a nemzetközileg összehasonlítható indikátor mellett a magyar Nemzeti Cselekvési Tervben olyan specifikus hazai mutató meghatározása, amelyik tágabb az ILO munkanélküliségi mutatójánál. Ilyen mutató lehet olyan, mely képes mérni a „reményvesztettek” csoportját is, vagy a másik oldalról elindulva, megpróbálja az inaktívakon belül az önkéntes inaktívak – pl. gyes-en, gyed-en levők, rendszeres szociális támogatásban részesülők - kizárásával a „valószínűleg nem önkéntes inaktívak” csoportját meghatározni. Ez a feladat körültekintő módszertani megalapozást igényel, hogy olyan mutatók születhesse-
senek, amelyek tartósan képesek mérni a munkaerőpiac teljesítményét, és az állami politikák eredményességét.

Harmadik típusú indikátorok Magyarországon

Magyarországon a harmadik típusú indikátorok összeállításánál tekintettel kellene lenni azokra a korábban említett hiányosságokra, amelyek az EU közös indikátorait jellemzik,

³ Az EU módszertana szerint munkaképesnek számít a 15 és 64 év közötti korosztály.

de a társadalmi kirekesztés definíciója szempontjából lényegesek. Egyik ilyen szempont például az olyan *nem monetáris jellegű mutatók használata*, melyeket az EU is fontosnak tart, bár még nem jutott egyetértésre ezek használatáról. Ilyen mutatók lehetnének:

- lakáshelyzet, lakásminőség
- egészségi állapot
- egészségügyi, oktatási szolgáltatásokhoz való hozzáférés
- társadalmi életben való részvétel

Az EU fejlesztési szempontjai között is kiemelkedik *a lakáshelyzet, a lakásminőség* mutatója. Ennek hazai értelmezése jelenthetné az egészséges lakókörnyezetet, valamint a vezetékes ivóvízzel vagy a csatornával való ellátottságot. Ilyen adatokat tartalmaznak a TÁRKI Háztartás Monitor vizsgálatai, valamint a KSH adatgyűjtései is.

Az egészségi állapot mérése szintén fontos szerepet kell, hogy kapjon a magyar indikátorok között. Különösen indokolt e figyelem, hiszen nemzetközi összehasonlításban igen kedvezőtlenek a hazai halandósági és várható élettartam adatok. Az egészségi rendszer korszerűsítésének egyik fontos előfeltétele, hogy létezzenek az egészségi állapotot jelző megbízható mutatók. A jelenlegi KSH adatok elsősorban ugyanis az egészségügyi rendszer tényleges igénybevételét mutatják (pl. a háziorvost felkereső betegek jellemzőit), valamint az egészségügyi rendszer kapacitásait (pl. orvosok száma, kórházi ágyak száma). A szükséglet azonban lényegesen eltérhet a szolgáltatások tényleges igénybevételétől. Bizonyos nemzetközi tapasztalatok szerint például a szegények kevésbé veszik igénybe az egészségügyet, mint a módosak. Ezért az egészségi helyzet felmérésében nagyobb hangsúlyt kellene fektetni az egyéni szükségletek pontosabb meghatározására.

Ismereteim szerint teljességgel hiányzik az *egészségügyi és oktatási szolgáltatásokhoz való hozzáférés* mérése, különösen helyi szinten. Ezek a mutatók nemcsak az életminőség szempontjából jelentősek, hanem fontos információkat tárnának fel az állami szolgáltatások teljesítményéről a döntéshozók számára is.

Fontos mutató lehetne a *társadalmi életben való részvétel* mutatója is, mely egyben jelezné a demokratikus társadalmi értékek terjedését is. Ehhez szükség lenne a helyi klubok-

ban, egyesületekben, érdekvédelmi testületekben való részvétel mérésére – túl a párttagság vagy a választásokon való részvétel mutatóján.

Egy másik, fontos szempont a kirekesztés lakosságcsoportok szerinti bontása, azaz hazánk esetében a *regionális* és *etnikai* különbségek megjelenítése. Szükség lenne a régió szintű reprezentatív adatokra, valamint a legjelentősebb etnikai kisebbség, a romák helyzetét mutató indikátorokra, különösen az oktatási és a munkaerő-piaci részvételre vonatkozóan. A régió szintű adatok tudomásom szerint rendelkezésre állnak, így ezek szerepeltetése a Nemzeti Cselekvési Tervben nem ütközik akadályba. Kérdéses ugyanakkor a romák körére vonatkozó reprezentatív adatok létezése. Jelentős hiányosság van ezen túl a testi és értelmi *fogyatékosok* helyzetét illetően. Szükség lenne olyan nemzeti adatforrásra, amelyik képes az ilyen helyzet azonosítására és tartalmaz olyan információt, amelyek megragadják, hogy milyen aspektusai vannak e csoportok kirekesztettségének. Egy ilyen adat például módot adhatna arra is, hogy a rokkant-nyugdíjasok körében becsülni lehessen a tényleges egészség-károsodottak arányát, valamint lehetővé tenné egyes munkaerő-piaci integrációt segítő intézkedések megalapozását. A hazai statisztikai kapacitás bővítésében tehát mindenképpen tekintettel kellene lenni a roma etnicitás, valamint a fogyatékoság megfelelő azonosítására.

A felsorolt kérdések jelentős részére megoldást kínálhat a Központi Statisztikai Hivatal átfogó programja, a 2004-től tervezett „Társadalmi Egyenlőtlenségek és Kirekesztettség” vizsgálat-sorozat. Ennek végleges tartalma e tanulmány írásakor még nem alakult ki, de ez az adatfelvétel valószínűleg lényegesen javítja majd a probléma elemzéséhez szükséges adat-ellátottságot. Ezzel lehetővé válik a társadalmi kirekesztettség pontosabb definiálása és az ok-okozati kapcsolatok elemzése. Ez utóbbit lényegesen segíti majd az adatfelvétel longitudinális jellege, mely lehetővé teszi majd az egyes háztartások helyzetének hosszabb időn keresztül való nyomon követését. Véleményem szerint pozitívum, hogy nem pusztán a marginális helyzetben levő csoportokra kíván összpontosítani a vizsgálat, hanem az egyenlőtlenségekre is, azaz a jól-lét eloszlására az egész társadalmon belül. Erre azért van szükség, mert nincs más átfogó jellegű ilyen vizsgálat, és az ilyen adatok nélkülözhetetlenek nem pusztán a társadalomkutató közösség számára, hanem a gazdaság- és szociálpolitikai döntéshozók számára is. Ezen belül kiemelten fontos lenne a módszertanilag megalapozott, megbízható jövedelmi és foglalkoztatási adatok előállítását. A jövedelmi adatokon belül szükséges lenne részletes bontásra, mely lehetővé teszi az állami újraelosztás ha-

tásának mérését is. Örvedetes, hogy ez a vizsgálat kapcsolódni kíván az Unió SILC (Statistics on Income and Living Conditions) vizsgálatához, és ezzel biztosítja majd a tagállamokkal való összehasonlíthatóságot is.

Társadalmi indikátorok Magyarországon – messze van Európa?

A társadalmi kirekesztés definíciója tehát egy adott társadalomra vonatkozik. Kérdéses, hogy nem lenne-e célszerű e definíció határait tágítani, különös tekintettel a munkaerő Európán belüli szabad mozgására. Az Unió célkitűzései is éppen effajta szemléletet tükröznek, hiszen a tagállamok közötti konvergencia kiemelkedő szerepet játszik, és nem kis részben éppen a fennálló életszínvonalbeli különbségek korrigálására szolgálnak a Strukturális Alapok forrásai. Az elfogadott társadalmi indikátorok azonban másfajta elméleti konszenzust mutatnak és kitartanak a kirekesztés egy-egy országhoz kötődő definícióján. Például a jövedelmi mutatói relatív mutatók, melyek az adott ország jövedelmi színvonalához képest mérik a szegények arányát és összetételét.

Korábbiakban már szó esett arról, hogy a csatlakozással lényegesen megnő majd az Unión belül a szegények részaránya. Ez ilyesfajta számítások egységes szegénységi küszöböt használnak az EU egészére, mely az átlagjövedelem bizonyos százalékában – általában 60%, de előfordul 40%, 50% és 70% is - határozza meg a küszöbértéket. A társadalmi indikátorok szegénységi és jövedelem-egyenlőtlenségi mérőszámainak viszonyítási alapja azonban az adott ország jövedelme, azaz azt a feltételezést hordozzák, hogy az egyes emberek elsősorban saját országuk polgáraihoz viszonyítva értékelik saját helyzetüket, illetve, hogy a társadalmi integrációhoz szükséges „normális élet” normái az adott ország kereteiben belül alakulnak ki.

Ezek a gondolatok fontosak akkor, amikor a magyar helyzetet viszonyítjuk össze az EU többi részével. Elterjedt vélekedés, hogy a magyarországi keresetek és jövedelmek jóval alatta maradnak az átlagos uniós színvonalnak. Az EU társadalmi indikátorai azonban az adott országbeli jövedelmi viszonyokat mérik. A relatív szegénység mérőszámait tekintve Magyarország nem áll kedvezőtlen helyzetben az Unióhoz képest: a szegénységi ráta 13%-os az EU 15 államának átlagos 16%-os értékéhez képest (ld. 2. táblázat). Mindkét vo-

natkozásban a munkanélküliek helyzete a legkedvezőtlenebb: közöttük 38%-os a szegények aránya.

2. táblázat

Alacsony jövedelműek aránya a leggyakoribb munkaerő-piaci kategóriák és nemek szerint Magyarországon és az Európai Unió 15 országában átlagosan

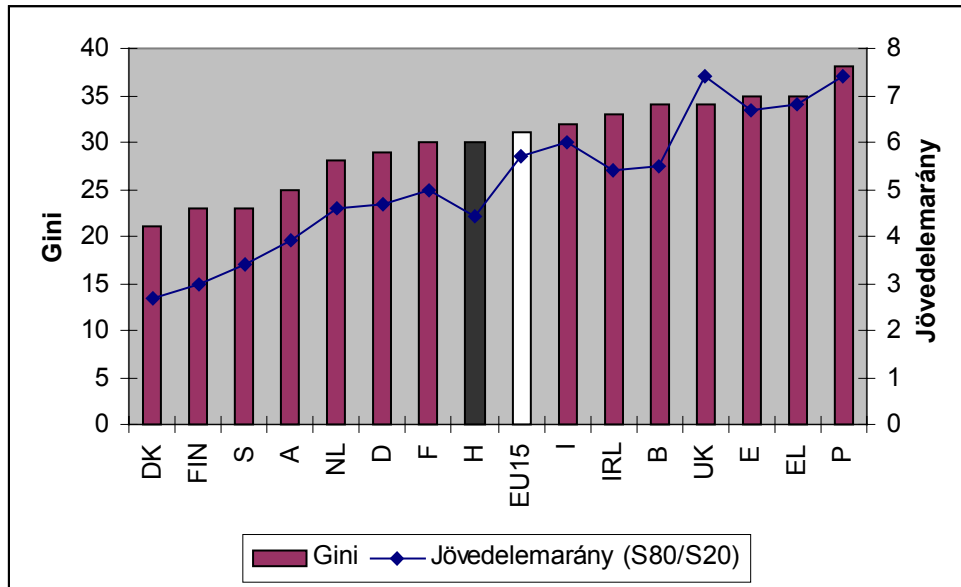
	Magyarország			EU 15		
	Férfi	Nő	Összesen	Férfi	Nő	Összesen
Munkavállaló	7	7	7	6	6	6
Önálló	6	5	6	17	15	17
Munkanélküli	35	41	38	43	32	38
Nyugdíjas	8	9	9	15	19	18
Inaktív és egyéb	22	22	22	25	25	25
<i>Összesen</i>	<i>13</i>	<i>14</i>	<i>13</i>	<i>14</i>	<i>17</i>	<i>16</i>

Definíció: *Alacsony jövedelműek aránya: a 16+ éves egyének részaránya, akik olyan háztartásban élnek, ahol az ekvivalens háztartási jövedelem a nemzeti ekvivalens medián jövedelem 60%-a alatt van*

Forrás: (EU adatok: European Council, 2001; magyar adatok: Gál et al., 2003)

Az Unió átlagos értéke és Magyarország közötti legfontosabb különbség a szegénységi kockázatot illetően az, hogy az EU-ban magasabb az önállók - azaz a vállalkozók -, illetve a nyugdíjasok között a szegények részaránya. Az önállókra vonatkozó magyar adatokat némi óvatossággal kell kezelni az alacsony esetszám miatt. A nyugdíjas korcsoportra azonban bizonyosnak látszik, hogy a relatív szegénység tekintetében a magyar nyugdíjasok jobb helyzetben vannak mind átlagos európai uniós sorstársaik. Ez utóbbi adat azonban nem mond semmit az abszolút jövedelmi különbségek kérdéséről.

1. ábra
 Jövedelemegyenlőtlenség az Európai Unió országaiban és Magyarországon



Forrás: EU országok: ECHP 1997, Magyarország: Tárki Monitor 2001

Megjegyzés: A jövedelemarány definíciója: a jövedelem-eloszlás felső 20%-ának jövedelme osztva az alsó 20% jövedelmével

A jövedelemegyenlőtlenség rangsorában Magyarországon középtájon helyezkedik el, amint azt az 1. ábra is mutatja. A Gini mutatóval mért egyenlőtlenség megközelítőleg az Európai Unió átlagnak felel meg. A jövedelem-eloszlás legfelső 20%-ának és a legalsó 20%-ának hányadosát mérő jövedelemarány tekintetében azonban kedvezőbb a helyzet, Magyarországot lényegesen kisebb egyenlőtlenség jellemzi, mint az Uniót általában. Ez a mérőszám azonban több szempontból is csak hozzávetőlegesnek tekinthető. Egyrészt azért, mert az EU adatok az Európai Háztartás Panel (ECHP) 1997-es hullámából származnak, míg a magyar adatok 2001-re vonatkoznak. Másrészt, a jövedelemarány bemutatott nagysága lehet alacsonyabb a tényleges értéknél, ha jelentős a jövedelemeltitkolás a magasabb jövedelmű csoportok között. E problémának akkor van jelentősége az összehasonlítás szempontjából, ha ennek a jövedelemeltitkolásnak a mértéke különbözik az európai felmérésben és a hazai vizsgálatban.

A társadalmi indikátorok bemutatott értékei 1997-es EU adatokon alapultak, míg az előzetes magyar számítások 2001-es adatokat használtak. Ezért nem tűnt célszerűnek a tételes összehasonlítás a munkaerőpiac területén, ahol nagyobb arányú változás történt az

elmúlt években Európában. A társadalmi indikátorok közül pedig számos – például a szegénység dinamikájára, az oktatásra vonatkozóan – még nem készült el Magyarországon részben adathiány, részben más okból.

III. A társadalmi kirekesztés megszüntetésére irányuló politikák

A társadalmi kirekesztés megszüntetésére irányuló magyar Nemzeti Cselekvési Terv még nem készült el, így annak értékelésére itt nincs mód. A társadalmi kirekesztés azonban fontos szerepet kap a most készülő Nemzeti Fejlesztési Tervben (NFT), elsősorban annak Humán erőforrás-fejlesztési Operatív Programjában, így erről feltétlenül érdemes szót ejteni. Az NFT az Európai Unióval való stratégiai tárgyalási alapidokumentum, mely tartalmazza az ország fejlesztési stratégiáját a csatlakozás utáni, 2004 és 2006 közötti időszakra. Ilyen dokumentum kidolgozása az EU szabályozás szerint a Strukturális Alapok igénybevételenek egyik alapfeltétele, és a tárgyalások során ez jelenti az ún. Közösségi Támogatási Keret (KTK) elkészítésének alapját. Az elfogadásra kerülő KTK az EU és hazánk pénzügyi kötelezettségvállalását tartalmazza majd az egyes fejlesztési területekre vonatkozóan. A KTK felhasználására operatív programokat (OP) kell készíteni, ugyanis e programok alapján lehet a pályázatokat kiírni, azaz végső soron a pénzt elkölteni. Öt ilyen program készül a magyar kormány és a Bizottság közötti megállapodás szerint: a (1) Gazdasági Versenyképesség OP, (2) Humán erőforrás-fejlesztési OP, (3) Környezetvédelmi és Infrastruktúra OP, (4) Agrár és Vidékfejlesztési OP és (5) Regionális Fejlesztési OP.

Ezek közül elsősorban a Humán erőforrás-fejlesztési OP tartalmaz a társadalmi kirekesztettséggel kapcsolatos feladatokat. Ennek végleges változatát még nem fogadta el a kormány, így a legfrissebb jóváhagyott tervezet, a 2002. december 12-i változat az itteni vizsgálódás alapja. Az elemzés alapját az Európai Unió által megfogalmazott társadalmi kirekesztettség elleni „közös célok” jelentik majd, melyeket a 3. táblában foglaltam össze.

3. táblázat

Az EU közös célkitűzései a szegénység és a társadalmi kirekesztés elleni harcban

<p>1.1 Foglalkoztatási intézkedések</p> <p>Javítani kell a <i>stabil és minőségi foglalkoztatáshoz</i> való hozzáférést valamennyi munkaképes korú nő és férfi számára:</p> <ul style="list-style-type: none"> a foglalkoztatást segítő intézkedések és képzési programok a leginkább veszélyeztetettebb csoportok számára; intézkedések a munka és a családi élet összeegyeztetésének megkönnyítésére, beleértve a gyermekek és rászoruló gondozásának kérdését; a társadalom-gazdaság által az integrációra és a foglalkoztatásra kínált lehetőségek kihasználása. <p>Meg kell akadályozni egyes emberek kirekesztését a munka világából <i>foglalkozathatóságuk</i> javítása révén, melynek eszközei az emberi erőforrás menedzsment, a munkaszervezés és az élethosszig tartó tanulás.</p>		<p>1.2 Az erőforrásokhoz, jogokhoz, árulkhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférés</p> <p>A jóléti rendszer segítse, hogy mindenki rendelkezzen a méltó emberi élethez szükséges <i>erőforrásokkal</i>,</p> <ul style="list-style-type: none"> számolja fel a <i>foglalkoztatás akadályait</i>, azaz biztosítsa, hogy a munkába állás jövedelemnövekedéssel járjon, másrészt növelje a foglalkozathatóságot. <p>Törékedni kell arra, hogy mindenki-nek legyen elfogadható és egészséges <i>otthona</i>, valamint hozzájusson a normális élethez szükséges alapvető szolgáltatásokhoz (pl. elektromosság, víz, fűtés, stb.)</p> <p>Részesülhessen mindenki az állapotának megfelelő <i>egészségügyi ellátásban</i>, beleértve a szenvedélybetegeket.</p> <p>A kirekesztéssel fenyegetett emberek javára olyan szolgáltatások és kísérő intézkedések kifejlesztése, amelyek lehetővé teszi számokra az <i>oktatáshoz, igazságszolgáltatáshoz és más közösségi és magán szolgáltatásokhoz</i> – beleértve a kulturát, sportot és szabadidőt - való hatékony hozzáférést.</p>	<p>2. A kirekesztés kockázatának megakadályozása</p> <p>A tudás-központú társadalom előnyeinek kihasználása úgy, hogy senki sem legyen kirekesztett, különösen nem a fogvatékosok</p> <p>Kirekesztettséghez vezető <i>életkritikus megelőzése</i>, pl. eladósodás, iskolai kizárás és otthonatlanság</p> <p>A <i>családi szolidaritás</i> valamennyi formájának megőrzése</p>	<p>3. A leginkább veszélyeztetettek segítése</p> <p>A <i>tartós szegénységgel</i> fenyegetett csoportok integrációja, pl. fogvatékosok vagy bevándorlók</p> <p>A társadalmi kirekesztettség fel számolása a <i>gyerekek</i> körében</p> <p>Átfogó intézkedések a kirekesztettséggel sújtott <i>helyeken</i></p>	<p>4. Az érintett csoportok mobilitásának zálása</p> <p>A társadalmi kirekesztéstől szenvedő emberek <i>örnkifejlesztésének</i> elősegítése, elsősorban saját helyzettükre és az őket érintő politikákra vonatkozóan</p> <p>A társadalmi kirekesztés elleni harcot a <i>szakpolitikai szervek részére</i> kell tenni a megfelelő hatóságok mozgósításával és a közszolgáltatásoknak a kirekesztett emberek igényeihez való igazításával</p> <p>Valamennyi érintett köz- és magán-szervezet között segíteni kell a párbeszédet és az együttműködést, pl. a nonprofit szervezetek, állampolgárok és az üzleti szféra bevonásával.</p>
--	--	--	--	--	--

Készült: (European Council, 2002b) alapján

Ezek a „közös célok” határozzák meg egyben a tagországokban jelenleg készülő második forduló – illetve az újonnan csatlakozók számára az első – társadalmi kirekesztés elleni Nemzeti Cselekvési Tervek alapját. Az alábbi elemzés hozzájárulhat a jelenlegi akcióprogram hiányosságainak azonosításához, és így megkönnyítheti a most készülő hazai Nemzeti Cselekvési Tervben a hiányzó szempontok érvényesítését.

A magyar Humánerőforrás-fejlesztési Operatív Program sajátossága, hogy a célok többsége igazodik a Strukturális Alapok célkitűzéseivel, azon belül is a legnagyobb forrással rendelkező Európai Regionális Fejlesztési Alap és az Európai Szociális Alap célkitűzéseivel (ld. 1. táblázat), ami várhatóan segíti a programok finanszírozását. Ez azt is jelenti, hogy a társadalmi kirekesztés elleni harc olyan mértékben jelenik meg, amennyire ezt a szempontot a Strukturális Alapok is érvényesítik. *A Humánerőforrás-fejlesztési Operatív Program tehát a társadalmi kirekesztés kérdései közül leginkább a foglalkoztatással és a képzéssel foglalkozik. Az Unió „közös céljai” közül tehát elsősorban a foglalkoztatási intézkedések kapnak hangsúlyt.*

Az Operatív Program *általános hiányossága, hogy nincsenek konkrét „output” mutatók*, csupán a ráfordítások jelennek meg, így az intézkedések eredményessége nem mérhető és más országokkal nem összehasonlítható.

Az EU „közös céljai”: foglalkoztatási intézkedések

A foglalkozási intézkedések első csoportja elsősorban a munkaerőpiacra való belépésről szól, míg a második a munkaerőpiacról való hosszú távú távollét megakadályozását célozza. Figyelmet érdemel, hogy az EU nem pusztán önmagában a foglalkoztatottság tényét tartja fontosnak, hanem a foglalkoztatottság minőségét is. Leegyszerűsítve, az alacsony munkanélküliséget és kis mértékű regulációt, de jelentős számú rosszul fizetett vagy rossz körülmények között végzett munkát jelentő „amerikai modellt” az EU nem tartja kívánatos alternatívának.

A Humánerőforrás-fejlesztési Operatív Program és az EU közös céljai közé tartozó foglalkozási intézkedések közötti összefüggést az átfedések sokrétűsége miatt egy táblázatban ábrázoltam (ld. 4. táblázat). Az 1.1 számú, „a munkanélküliség megelőzése és kezelé-

se” elnevezésű intézkedés céljai közé tartozik a fiatalok munkaerő-piaci beilleszkedésének, a munkanélküliek és az inaktív népesség munkaerőpiacra való visszatérésének, illetve az idősebb munkavállalók munkaerő-piaci részvételének segítése, valamint az utóbbi csoport munkavégző-képességének megőrzése. Ezért kapcsolódik az EU-nak mind a veszélyeztetett csoportok foglalkoztatásával, mind pedig a foglalkoztathatóság növelésével kapcsolatos célkitűzéseseihez.

4. táblázat
Az EU közös célkitűzései és a magyar Humánerőforrás-fejlesztési Operatív Program közötti átfedések

<i>EU – közös célkitűzések a szegénység és a társadalmi kirekesztés elleni harcban</i>	Magyarország – Humánerőforrás-fejlesztési Operatív Program	
<i>1.1 cél: Foglalkoztatási intézkedések</i>	<i>1. prioritás: Aktív munkaerő-piaci politikák</i>	<i>2. prioritás: Társadalmi kirekesztés elleni küzdelem a munkaerőpiacra történő belépés segítségével</i>
A foglalkoztatást segítő intézkedések és képzési programok a leginkább veszélyeztetettebb csoportok számára	1.1. A munkanélküliség megelőzése és kezelése	2.2. A társadalmi beilleszkedést elősegítő programok és szolgáltatások támogatása 2.3. Hátrányos helyzetű emberek foglalkoztathatóságának javítása
Intézkedések a munka és a családi élet összeegyeztetésének megkönnyítésére	1.3. A nők munkaerőpiacra való visszatérésének segítése	
A társadalom-gazdaság által az integrációra és a foglalkoztatásra kínált lehetőségek kihasználása	1.2. A foglalkoztatási szolgáltatás fejlesztése	
A foglalkoztathatóság javítása	1.1. A munkanélküliség megelőzése és kezelése	2.3. Hátrányos helyzetű emberek foglalkoztathatóságának javítása

A magyar munkaerő-piaci aktivitás igen alacsony nemzetközi összehasonlításban, és különösen magas ez a különbség az idősebb korosztály esetén. A 2000-es lisszaboni Európai Tanács ülésen elfogadott, majd a későbbiekben bővített kritériumok mögött messze elmarad Magyarország. Az elfogadott célok szerint a foglalkoztatottsági ráta 2010-re el kell, hogy érje a 70%-ot. Ezen belül két részcsoportha vonatkozóan specifikus mutatót is

hogy érje a 70%-ot. Ezen belül két részcsoportha vonatkozóan specifikus mutatót is meghatároztak: kívánatos, hogy a nők foglalkoztatottsága 2010-re elérje a 60%-ot, és az 55 és 64 év közöttieké pedig az 50%-ot (European Commission, 2000). A lisszaboni célok elérése a jelenlegi trend ismeretében kevésbé tűnik reálisnak, különösen az idős korúak foglalkoztatására vonatkozóan, ahol a jelenlegi magyar ráta megduplázására lenne szükség. Ezért örövendetesnek mondható, hogy az idős korúak foglalkoztatásának szempontja megjelenik az Operatív Programban.

Az EU további, nem a foglalkoztatással összefüggő közös céljai

Az erőforrásokhoz, jogokhoz, árukhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférés célkitűzése a jóléti állam jövedelem-elosztó, szolgáltatást nyújtó, valamint szabályozó szerepével függ össze. A jövedelemelosztás kapcsán fontos szempontként jelenik meg a méltányosság - egy minimálisan szükséges jövedelemszint biztosítása - mellett a hatékonysági, ösztönzési szempont is. Ez utóbbi, melyet az EU úgy fogalmaz meg, hogy a munkába állással növekedjen a jövedelem, arra utal, hogy a jóléti juttatások és az adórendszer ösztönözze a munkába állást, ne forduljon elő „munkanélküli csapda” helyzet. A megfelelő otthonhoz és egészségügyi ellátáshoz való hozzájutás szempontjai a jólét nem jövedelmi aspektusait emelik ki, melyek a társadalmi kirekesztettség lényeges jellemzői, amint arról a szakirodalom korábbi ismertetése során már beszámoltam. (ld. „A társadalmi kirekesztés társadalomtudományi megközelítése és az EU indikátorok” című részt.)

A Humán erőforrás-fejlesztési Operatív Programban, mint már korábban szó esett róla, a munkaerő-piaci részvétel és a képzés játszanak döntő szerepet. A magyar dokumentumban az állami jövedelemelosztás méltányossági és hatékonysági szempontjai nem kaptak helyet. Nem szerepel emellett a megfelelő otthonhoz és az egészségügyi ellátáshoz való hozzáférés szempontja sem.

A jóléti rendszer megközelítése az EU dokumentumokban nem pusztán az állam szerepére összpontosít, hanem hangsúlyozza mind a piac – elsősorban a munkaerő-piac -, mind pedig a család szerepét. A családon belüli szolidaritás a jóléti rendszer hagyományos elemének tekinthető, mely egy elterjedt jóléti tipológia szerint elsősorban az ún. konzervatív rezsím sajátossága (Esping-Andersen, 1990). Az EU szociálpolitikájában azonban, úgy

tűnik, hogy a család szerepének hangsúlyozása nem társul az állami szerepvállalás korlátainak hangsúlyozásával. A magyar Operatív Programban a családon belüli szolidaritás nem jelenik meg szempontként. A kidolgozandó Társadalmi kirekesztettség elleni Nemzeti Cselekvési Tervben azonban minden bizonnyal választ kell adni az állam, a piac és a család relatív szerepével kapcsolatos értékválasztásról.

A Humán erőforrás-fejlesztési Operatív Programban részlegesen szerepel az egyes veszélyeztetett csoportok integrálásának uniós célja (ld. 3. táblázat, 3. cél). A fogyatékkal élő csoportok társadalmi integrációjának a legfontosabb feltétele az Operatív Program megközelítésében e csoportok foglalkoztathatósági esélyeinek növelése, a munkaerőpiaci beilleszkedésének segítése. Ezek az intézkedések kétségtelenül hasznosak, de magukkal hozhatják annak a hibás vélekedésnek az elterjedését, mely szerint a munkaerőpiaci részvétel a társadalmi integráció kizárólagos módja. Figyelemreméltó például, hogy ettől eltérően az EU elsősorban e csoportok tartós szegénységére összpontosít mint problémára. Az Unió közös céljai között említett további veszélyeztetett csoportok, a gyerekek, továbbá a területileg elkülönült hátrányos helyzetűek szituációjának javításáról szintén átfogó módon esik szó. A magyar dokumentum – munkaerőpiaci orientáltságából következően – regionális, területi és helyi foglalkoztatási kezdeményezések kidolgozásáról ejt szót. A gyermekek helyzetének javításáról a közoktatási rendszer tervezett átalakítása gondoskodhat, melynek célja többek között a társadalmi mobilitás és integráció erősítése is (ld. Operatív Program 68. o.).

IV. További lépések

Végül egy általános szempontot is meg kell említeni. Az EU megközelítésében a társadalmi kirekesztés problémája átfogó, az egyéni élet több dimenzióját öleli át, beleértve a jövedelemhiányt, a munkaerőpiacról való távolmaradást, a közösségi szolgáltatásokból való kimaradást, a hosszú távú életesélyeket, azaz végső soron a társadalmi integráció és a társadalmi mobilitás átfogó szempontjait érvényesíti. A jelenleg elkészült magyar Humán erőforrás-fejlesztési Operatív Program ezeket csak részlegesen érvényesíti – mely jórészt a dokumentum célkitűzéseiből is következik. A társadalmi kirekesztés elleni eredményes fellépéshez azonban szükség lenne egy nagyobb léptékű, tényfeltáró munkára, mely vizsgálná a társadalmi kirekesztésre ható tényezőket, különösen az állam szerepét. A

a társadalmi kirekesztésre ható tényezőket, különösen az állam szerepét. A társadalmi kirekesztettséggel foglalkozó Nemzeti Cselekvési Terv fontos lépcsője lehet az e kérdésekről való felelős gondolkodásnak. A nemzeti stratégia kidolgozásának és továbbfejlesztésének azonban feltétele az, hogy minél pontosabb képet kapjanak a döntéshozók az állami beavatkozás hatásairól és hatékonyságáról. E tényfeltáró munkában fontos szerepet kap a statisztikai kapacitás bővítése, mely lehetővé teszi a társadalmi indikátorok kiszámítását és folyamatos nyomon követését.

Felhasznált szakirodalom

- Atkinson, A. B. [1998]: Social exclusion, poverty and unemployment. Megjelent: *A. B. Atkinson és J. Hills* (szerk.). *Exclusion, Employment and Opportunity*. CASE paper 4. Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics, London, 1-21. o.
- Atkinson, A. B., Cantillon, B., Marlier, E. és Nolan, B. [2002]: *Social Indicators: the EU and Social Inclusion*. Oxford University Press, Oxford.
- Bernardi, F., Layte, R., Schizzerotto, A. és Jacobs, S. [2000]: Who exits unemployment? Institutional features, individual characteristics, and chances of getting a job. A comparison of Britain and Italy. Megjelent: *D. Gallie és S. Pngam* (szerk.). *Welfare Regimes and the Experience of Unemployment in Europe*. OUP, Oxford.
- Burchardt, T. és Le Grand, J. [2002]: *Constraint and Opportunity: Identifying Voluntary Non-employment*. Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics and Political Science, London.
- Burchardt, T., Le Grand, J. és Piachaud, D. [2002]: Degrees of exclusion: developing a dynamic, multidimensional measure. Megjelent: *J. Hills, J. Le Grand és D. Piachaud* (szerk.). *Understanding Social Exclusion*. Oxford University Press, Oxford.
- Burchardt, T., LeGrand, J. és Piachaud, D. [1999]: Social exclusion in Britain 1991-1995. *Social Policy and Administration*, 33. évf. 3 sz. 227-244. o.
- Esping-Andersen, G. [1990]: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Polity, Cambridge.
- European Commission. [2000]: Lisbon European Council, 23-24 March 2000. Presidency Conclusions. http://europa.eu.int/comm/off/index_en.htm.
- . [2001]: Second Report on Economic and Social Cohesion. http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/contentpdf_en.htm.
- European Council. [2001]: Draft Joint Report on Social Exclusion. 15223/01. European Council, Brussels.
- . [2002a]: Decision No 50/2002/EC of the European Parliament and of the Council of 7 December 2001 establishing a programme of Community action to encourage cooperation between Member States to combat social exclusion. *Official Journal of the European Communities*, 12.1.2002. évf. 1-7. o.
- . [2002b]: Fight against poverty and social exclusion: common objectives for the second round of National Action Plans. http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/soc-incl/com_obj_en.htm, Brussels.
- Gál, R. I., Mogyorósy, Z., Szende, Á. és Szívós, P. [2003]: Study on the Social Protection Systems in the 13 Applicant Countries. Hungary Contry Report. Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung e.V.

- Galasi, P. [1998]: Income inequality and mobility in Hungary, 1992-1996. Megjelent: Innocenti Occasional Papers, Economic and Social Policy Series. Unicef, Florence.
- Gardiner, K. és Hills, J. [1999]: Policy implications of new data on income mobility. *The Economic Journal*, 109. évf. February sz. F91-F111. o.
- Kahneman, D., Kirchner, C. és Selten, R. [1994]: New challenges to the rationality assumption. *Journal of institutional and theoretical economics*, 150. évf. 1 SI sz. 18-44. o.
- Kahneman, D. és Tversky, A. [1979]: Prospect theory: an analysis of decision under risk. *Econometrica*, 47. évf. 2 sz. 263-292. o.
- Lelkes, O. [2000]: A great leap towards liberalism? The Hungarian welfare state. *International Journal of Social Welfare*, 9. évf. 2 sz. 92-102. o.
- Oross, J. [2003]: Az Európai Strukturális Alapokról és a szociális terület lehetőségeiről a Nemzeti Fejlesztési Tervben. *Kapocs*, 2. évf. 1 sz. 16-22. o.
- Sen, A. K. [1992]: *Inequality Reexamined*. Clarendon Press, Oxford.
- Simon, H. A. [1982]: *Models of Bounded Rationality*. MIT Press, Cambridge, Mass.
- Social Protection Committee. [2001]: Report on Indicators in the Field of Poverty and Social Exclusion.
http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2002/jan/report_ind_en.pdf.
- Spéder, Z. [1998]: Poverty dynamics in Hungary during the transformation. *Economics of Transition*, 6. évf. 1 sz. 1-21. o.
- Tóth, I. G. [1994]: A jóléti rendszer az átmenet időszakában. *Közgazdasági szemle*, 3. évf. XXLI. sz. 313-340. o.

English summary

The paper aims to assess those particular policy proposals of the Hungarian National Development Plan which aim to combat social exclusion. The main criteria for assessment is the Action Programme of the European Union.

The paper sets the scene by discussing the main elements of the social inclusion process in the European Union. The common indicators are discussed in a greater depth, including the academic background of measuring social exclusion, the use of the common indicators in the National Action Plans of the existing member states and the possible Hungarian production of such indicators. In sum, there are some problems with the existing Hungarian statistical capacity, with the lack of panel data and with the reliability of income data in particular.

The existing draft of the Human Resource Development Operative Programme focuses on employment and training, other aspects of social exclusion appear to be marginal. The Programme has various shortfalls, of which the major one is the lack of output indicators, which may inhibit the assessment and monitoring of future policy measures.

1. sz. melléklet – Elfogadott társadalmi indikátorok az EU-ban

Elsődleges indikátorok

	Jelzőszám	DEFINÍCIÓ
1a	Alacsony nettó jövedelem, kor és nem szerinti bontásban	Egyének részaránya, akik olyan háztartásban élnek, ahol az ekvivalens háztartási jövedelem a országos ekvivalens medián jövedelem 60%-a alatt van Korcsoportok: 1. 10-15, 2. 16-24, 3. 25-49, 4. 50-64, 5. 65+ Nemi bontás: valamennyi korcsoportra, valamint összesen
1b	Alacsony nettó jövedelem, leggyakoribb munkaerő-piaci státus kategóriák szerinti bontásban	16+ éves egyének részaránya, akik olyan háztartásban élnek, ahol az ekvivalens háztartási jövedelem a országos ekvivalens medián jövedelem 60%-a alatt van Leggyakoribb munkaerő-piaci státus kategóriák: 1. munkavállaló, 2. önálló, 3. munkanélküli, 4. nyugdíjas, 5. inaktív és egyéb. Nemi bontás: valamennyi kategóriára, valamint összesen
1c	Alacsony nettó jövedelem, háztartási típus szerint	Egyének részaránya, akik olyan háztartásban élnek, ahol az ekvivalens háztartási jövedelem a országos ekvivalens medián jövedelem 60%-a alatt van 1. 1 személyes háztartás, 30 év alatt 2. 1 személyes háztartás, 30-64 év 3. 1 személyes háztartás, 65+ 4. 2 felnőtt eltartott gyermek nélkül; legalább 1 személy 65+ 5. 2 felnőtt eltartott gyermek nélkül; mindketten 65 alatt 6. más háztartások eltartott gyermek nélkül 7. egyedülálló szülők, eltartott gyermek 1+ 8. 2 felnőtt, 1 eltartott gyermek 9. 2 felnőtt, 2 eltartott gyermek 10. 2 felnőtt, 3+ eltartott gyermek 11. más háztartások eltartott gyermekkel 12. Összesen
1d	Alacsony nettó jövedelem lakástulajdonosi státus szerint	Egyének részaránya, akik olyan háztartásban élnek, ahol az ekvivalens háztartási jövedelem a országos ekvivalens medián jövedelem 60%-a alatt van 1. Tulajdonos vagy nem fizet lakbért 2. Bérelő 3. Egyéb
1e	Szegénységi küszöb (illusztratív esetek)	SZEGÉNYSÉGI KÜSZÖB ÉRTÉK (AZ ORSZÁGOS EKVIVALENS MEDIÁN JÖVEDELEM 60%-A) VÁSÁRLÓERŐ-PARITÁSON (PPS), EURÓBAN ÉS NEMZETI VALUTÁBAN 1. EGYSZEMÉLYES HÁZTARTÁSRA 2. 2 FELNŐTTBŐL ÉS 2 GYEREKBŐL ÁLLÓ

HÁZTARTÁSRA		
2	Jövedelem-elosztás	S80/S20: Az országos ekvivalens jövedelem eloszlása szerinti felső 20% jövedelmének és az alsó 20% jövedelmének aránya
3	Alacsony jövedelmi helyzet tartóssága	Az olyan háztartásban élő személyek részaránya, akiknek a jövedelemben az országos ekvivalens jövedelem 60%-a alatt volt az n. évben és legalább két évben az n-1, n-2 és n-3 évek közül
4	Relatív medián szegénységi rés	A szegénységi küszöb alatt élők medián jövedelmének és a szegénységi küszöbnek a különbsége, a szegénységi küszöb százalékában kifejezve Nemi bontás+ összesen
5	Regionális kohézió	A foglalkoztatási ráták varianciája NUTS 2 szinten
6	Hosszú távú munkanélküliségi ráta	Teljes hosszú távú munkanélküliség (12 hónapon túl, ILO definíció) a teljes aktív népesség arányában Nemi bontás+ összesen
7	Munkanélküli háztartásokban élő személyek száma	0 – 65 év közötti személyek részaránya, akik olyan háztartásokban élnek, ahol senki nem dolgozik a munkaképes tagok közül Nemi bontás+ összesen
8	Az oktatásból korán kimaradók, akik már nem tanulnak	A 18-24 éves korúak közül azok részaránya, akik ESCED 2 vagy annál alacsonyabb szintet értek el és jelenleg nem részesülnek képzésben Nemi bontás+ összesen
9	Születéskor várható élettartam	Nemi bontás+ összesen
10	Saját definíció szerinti egészségi állapot, jövedelem szerinti bontásban	A 16 éven felüli népesség legfelső és legalsó jövedelmi ötödében azok részaránya, akik magukat rossz vagy nagyon rossz egészségi állapotban levőknek mondják a WHO definíciója szerint Nemi bontás+ összesen

Másodlagos indikátorok

11.	A SZEGÉNYSÉGI KÜSZÖB KÖRÜLI SZÓRÓDÁS
12.	Alacsony jövedelmi ráta egy adott időpontban
13.	Alacsony nettó jövedelmi ráta
14.	Gini koefficiens
15.	Alacsony jövedelmi helyzet tartóssága
16.	Hosszú távú munkanélküliségi arány
17.	Nagyon hosszú távú munkanélküliségi arány
18.	Alacsony iskolázottságú személyek

Forrás: (Social Protection Committee, 2001)