

## A SZEGÉNYSÉG CSÖKKENTÉSÉNEK GAZDASÁGPOLITIKAI LEHETŐSÉGEI

*Ricz Judit a magyar közgazdaságtanban sajnálatos módon elhanyagolt, ámde a világfejlődés egésze szempontjából fontos kérdést elemez. Kifejtésében elkerüli mind az egyoldalú moralizálás/normatív közelítés, mind pedig a technokratikus szemellenzőség csapdáját. Rámutat arra, hogy a közgazdaságtan főáramában megszületett felismerések milyen közvetítő lépések révén alakulhatnak és alakultak is át a szegények emberi méltóságát, szabadságát és jólétét egyaránt előmozdítani képes politikává. E friss megközelítés meghaladja a régi fejlődésgazdaságtan államközpontúságát, csakúgy, mint a tankönyvívű szabadpiaci dogmák ismételtetését. A feldolgozott irodalom önmagában forrásértékű, következtetéseit pedig mind az elmélet, mind a gazdaságpolitika művelői hasznosíthatják. (Csaba László akadémikus)*

A szegénység a kezdetektől a közgazdaságtan központi témája volt. Már Adam Smith is kijelentette, hogy „...*nincs társadalom, mely virágzó és boldog lehetne, ha tagjainak nagyobb része szegény...*” [Smith 1776/1940: 81–82].

A szegénység értelmezése hasonló változásokon ment át a kezdetek óta, mint maga a fejlődésgazdaságtan az elmúlt több mint fél évszázadban. Ez könnyen belátható, ha Nicholas Stern szavait idézzük, aki szerint „*a szegénység a fejlődés hiánya*” [Stern et al. 2005: 3]. Elemzésünk egyik célja annak alátámasztása, hogy a szegénység csökkentése a fenntartható fejlődés egyik központi eleme, és ezáltal a közgazdaságtan egyik megkerülhetetlen témaköre. A szegénység rövidtávú kezelése megfelelő gazdaságpolitikai beavatkozások által, valamint hosszú távú megszüntetése megfelelő intézményi hajtóerők kialakításával együttesen képezik a fejlődés új paradigmája szerint az elmaradottságból az egyetlen lehetséges kiutat. A politikák és intézmények közötti kölcsönhatások figyelembevétele elengedhetetlen a tartós szegénységcsökkentéshez, ugyanakkor rövid távon is fellépnek *szinergikus hatások* a szegénységcsökkentési politikák egyes elemei között.

Az írást négy fő részre oszthatjuk: elsőként a szegénység egy általános definícióját mutatjuk be, majd a szegénység értelmezésének változásait és ennek következményeit elemezzük. A második pontban a szegénység mérésével kapcsolatos lehetőségeket és korlátokat fedjük fel. A harmadik részben előbb a statisztikák segítségével a szegények regionális megoszlását vizsgáljuk a világban, majd arra keressük a választ, hogyan is élnek a szegények napjainkban. Ez utóbbi vizsgálat átvezet minket a negyedik ponthoz: a gazdaságpolitikai következtetések megfogalmazásához.

### 1. A DEFINIÁLÁSI PROBLEMATIKA

A szegénység legáltalánosabb definíciója szerint, *az az állapot, amikor valaki nem tudja kielégíteni alapvető szükségleteit.* Ez alatt azt értik, ha valaki nem rendelkezik

az emberhez méltó (társadalmilag elfogadott) életvitelhez szükséges jövedelemmel. E definíció értelmezése időben, társadalmi közösségenként és országonként eltérhet. Többnyire azonban egységes a megközelítés annyiban, hogy az egyének alapvető szükségleteinek (élelmiszer, kalóriaigény és nem-élelmiszer, mint lakhatás, alapvető egészségügyi és egyéb szolgáltatások) a kielégítéséhez szükséges jövedelmet tekintik küszöbnek. *Martin Ravallion* [2003: 742] szavaival élve ez a szegénység abszolút értelmezése, amelyben a szegénységi szint egy bizonyos, adott (abszolút) vásárlóerővel rendelkezik. Van azonban relatív értelmezés is: a szegénységi vonal vásárlóereje a gazdagabb országokban, vagy országon belüli területeken magasabb. Annak mértéke, hogy mennyivel magasabb, vita tárgya lehet: attól függ, hogy mennyire fontos az adott ember értékelésében a jólléte szempontjából a relatív nélkülözés (a közgazdaságtan főirányában is egyre elfogadottabb nézet a várakozások, észlelések szerepe a gazdasági folyamatokban). Ez már átvezet minket az egyenlőtlenséghez, hiszen relatív értelemben szegénynek tekinthetjük például az adott országban az átlagjövedelem fele alatt élőket, vagy a társadalom legszegényebb 20 százalékát.

A szegénység általános értelmezésében a *jövedelmi komponenst* emeltük ki, és ez sokáig uralta a tudományos gondolkodást (illetve a mérés tekintetében a mai napig mérvadó ez a megközelítés). A szegénységcsökkentési stratégiák is sokáig ezen az alapon álltak: a jövedelem-, illetve kiadásközpontú értelmezés terjedt el, és ebből többnyire gazdaságinövekedés-orientált politikai ajánlásokat vezettek le. Később a jövedelmi szegénységet kiegészítették a jólét egyéb tényezőivel, mint például a várható élettartam, írni-olvasni tudás, egészség, végül a sérülékenység és a politikai befolyásolási képesség is a vizsgálat tárgyává vált. Így a szegénység koncepciója mára óhatatlanul összenőtt az emberi előrehaladás elmaradásával, a társadalmi kirekesztettséggel és a részvétel hiányával is. Mindezek alapján napjainkban azt tekintjük szegénynek, aki gazdasági (monetáris és nem-monetáris viszonylatban) és/vagy társadalmi és/vagy politikai viszonylatban nem tudja az alapvető szükségleteit kielégíteni. Ezen hiányosságok jellemzően halmozódnak, de számos további vetülete is megfigyelhető a szegénységnek. Ilyen például a szegénység generációs vetülete, amennyiben az egyes hiányok koncentráltan jelentkeznek a fiatalok vagy az idősek körében. Hasonlóan megfigyelhetünk számos további hátrányos helyzetű csoportot, a nők körében például egyes országokban halmozottan jelentkezik a szegénység (nemek közötti vetület), vagy a vidéki lakosok jelentősen rosszabb helyzete (területi vetület).

Mielőtt rátérnénk a mérési problematikára előrebocsátjuk *Ravi Kanbur* és *Lynn Squire* [1999: 184] két legfőbb megállapítását a szegénység értelmezésének változásával, kiterjesztésével kapcsolatban:

- A szegénység definíciójának kiterjesztése alapján véve nem változtatja meg azt, hogy kit tekintünk szegénynek, ugyanakkor a szegénységcsökkentési politikák megfogalmazása és megvalósítása tekintetében alapvető változást jelent. Az állítás első része egyrészt arra utal, hogy a szegénységi küszöb megváltoztatása alapján véve nem változtatja meg a szegények regionális eloszlását a világban. Másrészt a szegénység eltérő dimenziói legtöbbször együtt járnak, így a jövedelmi dimenzió figyelembevétele bár egyszerűsítés, de megközelítően jó képet mutat a szegénység kiterjedtségéről.
- A szegénység eltérő dimenzióinak figyelembevétele a szegénységcsökkentési politikák teljesen új eszközrendszerét teszi szükségessé. Egyrészt új politikák

integrálását jelenti a szegénységcsökkentési stratégiába, másrészt arra is kihat, hogy hogyan kombináljuk a szegénységcsökkentési politika egyes elemeit.

## 2. A MÉRÉSI PROBLEMATIKA

A szegénység értelmezésén túl ahhoz, hogy azt mérni tudjuk, legalább három további lépésre van szükség: ki kell választani a szegénység megfelelő *dimenzióját*, meg kell határozni egy megfelelő szegénységi *küszöböt* (amely elválasztja a szegényeket, a nem-szegényektől), végül szükség van egy megfelelő szegénységi *mércére*.

A szegénység definiálása közben kiemeltük a jövedelmi, a társadalmi (emberi előrehaladás, élettartam, képzettség, egészségügyi állapot), és a politikai jellemzőket (sérülékenység és politikai részvételi lehetőségek), majd utaltunk a generációs, a nemek közötti és a térbeli vetületre. A mérés során többnyire a monetáris dimenzióra koncentrálnak, és ennek egyik okát már említettük Kanbur és Squire [1999] nyomán: a jövedelmi komponens viszonylag jó általános képet ad a szegénységről, hiszen az egyes szegénységi dimenziók között szoros korreláció van. Továbbá jellemzően a monetáris dimenzióra található a legtöbb, legjobban összehasonlítható adat a világban. A jövedelmek helyett azonban jellemzően a háztartások egy főre eső kiadását tekintjük, mert ez kevésbé „zajos” mutató, mint az egy főre eső jövedelem. Ugyanakkor a háztartások egy főre eső fogyasztása is számos torzítást tartalmaz, és a hiányosságok, az elfedett részletek fontosak lehetnek nem csak a mérés, de politikai következtetések tekintetében is. Emiatt tekintjük majd a statisztikák alapján felvázolt stilizált tények után a „valós képet”: azt, hogy miből és hogyan élnek napjainkban a szegények a fejlődő országokban.

A *szegénységi küszöb* jelenti azt a választóvonalat, amely alatt valakit szegénynek tekintünk az adott dimenzió tekintetében. Ennek meghatározása során annak a vásárlókosárnak az értékét tekintik küszöbértéknek, amely a túléléshez minimálisan szükséges javak összességét fedezi. Nemzeti és nemzetközi szegénységi küszöbök vannak, amelyek eltérhetnek, és el is térnek. Számos fejlődő országbeli nemzeti szegénységi küszöb figyelembe vételével a Világbank 1990-ben megállapította a *napi 1 dollár mércét* 1985-ös vásárlóerő-paritáson, amely nemzetközileg elterjedté vált. Annak elkerülésére, hogy nagyon torz képet kapjunk a valóságról, több szegénységi küszöb használata is indokolt, ha nagy tömegek esnek épp a szegénységi küszöb közvetlen közelébe. Ennek elkerülésére nem csak az extrém szegényeknek nevezett napi 1 dollár alattiakat, de a napi 2 dollárnál kevesebből élőket is számba veszik a nemzetközi szakirodalomban. Az említett számokat 2000-ben aktualizálta a Világbank, és 1,08, illetve 2,16 dollárra módosították 1993-as vásárlóerő-paritás alapján. *Sala-i-Martin* [2006] hívta fel a figyelmet arra, hogy a számokat és arányokat tekintve ez a kis különbség is jelentős eltéréseket eredményez, de belátja, hogy a világban a szegények regionális eloszlását gyakorlatilag nem változtatja meg lényegesen a szegénységi küszöb eltolása.

A szegénység méréséhez szükség van egy *szegénységi mércére*. A szegénység kiterjedtségét mérhetjük a szegények abszolút számával, amely megmutatja, hogy hányan élnek a szegénységi küszöb alatt, vagy mérhetjük relatív értelemben a szegények társadalomhoz vett arányával, ezt angolul *head count indexnek* (HCI) nevezik.

A szegénység kiterjedtségének mértéke azonban nem ad felvilágosítást arról, hogy az mennyire súlyos, vagy mély jelenség. A szegénység mélységét a magyarul *szegénységi szakadéknak* nevezhető, angolul *poverty gap*-nek hívott mutatóval mérjük. Ez azt mutatja meg, hogy mekkora a szegények tényleges jövedelme, illetve kiadása és a szegénységi küszöb közötti eltérés. A szegénység súlyosságát méri a „*négyzetes szegénységi szakadék*” (*squared poverty gap*), amelyben a szegénység mélységének mérése során a szegények közötti egyenlőtlenségeket is figyelembe vesszük (azaz a mutatóba nagyobb súllyal kerülnek bele a szegénységi küszöbtől távolabb levő háztartások).

A jelen írásban a releváns szakirodalomban megjelent tényeken túl főként a Világbank adataira, és ezek közül is legfőképp az LSMS (Living Standard Measurement Study) felmérések eredményeire, és a Poverty Monitor, valamint a PovcalNet adatbázisra támaszkodunk.

### 3. A VALÓSÁG

Elsőként a szegénység regionális eloszlását tekintjük a világban a jövedelmi dimenzió mentén. Ugyanakkor már utaltunk rá, hogy a gazdaságpolitikák tekintetében a többi szegénységi dimenzió figyelembe vétele is alapvető jelentőségű. Ha el akarjuk kerülni fejlődésgazdaságtan paradigmaváltásának úttörőjeként számon tartott magyar származású *Peter Bauer* [1987] által a „*valóság elhanyagolásának*” (*disregard of reality*) nevezett csapdát, akkor az absztrakt számok helyett a valóságból kell kiindulni. A szegénységcsökkentési politikák tekintetében releváns megállapítások érdekében elengedhetetlen annak vizsgálata, hogy hogyan is élnek a szegények a fejlődő országokban napi 1, illetve 2 dollárból, erre térünk ki másodikként.

#### 3.1. STILIZÁLT TÉNYEK

Az extrém szegénység kiterjedtsége (napi 1 dollárnál kevesebből élők aránya) 1981 és 2004 között 40 százalékról 20 százalék körülire csökkent a világban. Ez az abszolút számok tekintetében azonban mérsékeltebb javulást jelent (1. táblázat). A napi 2 dollár alatt élőket tekintve az aggregált kép még kedvezőtlenebb. Arányaiban így is javult a helyzet, de a szegények száma nőtt: 2,4 milliárról 2,8 milliárdra [WDI 2005].

1. táblázat: A szegények regionális megoszlásának alakulása a világban (az adott térség teljes lakosságának arányában)

Szegénység kiterjedtsége	napi 1\$				napi 2\$			
	1981	1990	1999	2004	1981	1990	1999	2004
Kelet-Ázsia és csendes-óceáni térség	57,73	29,84	15,4	9,07	84,8	69,72	49,23	35,99
Európa és Közép Ázsia	0,7	0,47	3,6	0,95	4,62	4,31	18,29	9,83
Latin-Amerika és a karibi térség	10,77	10,19	9,6	8,63	28,45	26,25	25,23	22,14
Közel-Kelet és Észak-Afrika	5,08	2,33	2,08	1,47	29,16	21,69	23,61	19,7
Dél-Ázsia	49,57	43,05	35,04	31,08	88,52	85,63	80,44	77,2
Fekete-Afrika	42,39	46,81	46,07	41,09	74,49	76,99	76,05	71,96

Forrás: Világbank PovcalNet adatbázisa alapján

A szegénység regionális eloszlását tekintve egyértelműen Dél-Ázsia és Fekete-Afrika a világ két legkritikusabb régiója. Ha a szegénységben élők számát tekintjük [WDI 2005], akkor Kína is megjelenik harmadik pólusként (a jelentős javulás ellenére is). A napi 1 dollárból élők arányának csökkenése Dél-Ázsiában az abszolút számok stagnálását jelenti, míg a fekete-afrikai kontinensen az ezredfordulóig gyakorlatilag stagnált az arányszám, de mindez a szegények számának megduplázódását jelenti.

Napi kétdolláros szinten hasonló trendek rajzolódnak ki, de ekkor a kelet-ázsiai térség kiemelkedő teljesítményét is árnyalni kell. A kelet-európai átalakulást a kilencvenes években a szegények számának megugrása jellemezte, míg Latin-Amerikában és az észak-afrikai és közel keleti térségben továbbra is gyakorlatilag stagnált a szegénység. *Ravallion és Chen* [2004] nyomán megállapíthatjuk azonban, hogy a szegények számának a millenniumi fejlesztési célokban kitűzött megfelelése 2015-ig világszinten várhatóan a kínai szegénységcsökkenésnek köszönhetően teljesül, és a fekete-afrikai térségben a jelenlegi trendek szerint a távoli jövőben sem következik be.

Tovább elemezhetnénk a szegénység alakulását a világban, de ez túlmutat a jelen írás keretein. A továbbiakban a valóság jobb felvázolása céljából azt kutatjuk, hogyan is élnek napjainkban a legszegényebbek a fejlődő országokban. Látni fogjuk, hogy számos mítoszt, tévhitet (például az éhező szegényekről) szétoszlathatnak a háztartási felmérésekből, esettanulmányokból szerzett információk.

### 3.2. HOGYAN ÉLNEK A SZEGÉNYEK A FEJLŐDŐ ORSZÁGOKBAN?

Az extrém szegények előtt álló választási lehetőségeket, korlátokat és kihívásokat kutatta a *Banerjee és Dufló* szerzőpáros a 2007 őszén a *Journal of Economic Perspectives* című folyóiratban megjelent cikkben. A következőkben főként erre alapozzuk elemzésünket, ahol lehet kiegészítjük azt a szakirodalom további forrásaiból, és a már említett világbanki adatbázisok alapján.

A legkülönbözőbb esetek vizsgálatának módszerével a szerzők célja, hogy általánosítható megállapításokat tegyenek a krónikus szegénységben élők gazdasági életéről. Ehhez 13 országban és két indiai régióban<sup>1</sup> készült háztartási felmérések és esettanulmányok eredményei alapján vizsgálják a szegények életét. A stilizált tények szintjén mutatjuk be a legfőbb eredményeket, három fő részre bontva azokat: fogyasztás, jövedelemgenerálás és piaci környezet (piacokhoz és infrastruktúrához való hozzáférés).

#### 3.2.1. *Fogyasztás: Hogyan és mire költik el a szegények a pénzüket?*

Egy általánosan jellemző demográfiai megállapítással kezdjük: a szegény családok jellemzően nagyobbak és fiatalabbak az átlagosnál. Ennek számos oka és magyarázata

<sup>1</sup> A vizsgált országok és régiók az alábbiak: Elefántcsontpart, Guatemala, Indonézia, Mexikó, Nicaragua, Pakisztán, Panama, Pápua Új-Guinea, Peru, Dél-Afrikai Köztársaság, Tanzánia, Kelet-Timor és az indiai Udaipur tartomány (amely az egyik legszegényebb, főként vidéki jellegzetességű terület Indiában), valamint Hyderabad, India egyik feltörekvő városának az egyik szegénynegyede.

van, amelynek részletezése túlmutat ezen az íráson, de jellemzően több generáció, több kereső korú felnőtt él egy háztartásban, és részben ennek következményeként, részben úgynevezett „társadalombiztosítási” okokból is több gyerek, fiatalkorú jut egy háztartásra.

A szegények fogyasztását tekintve az első megállapítás, hogy van bizonyos választási lehetőség a jövedelmek elköltése terén, azaz nem tartható a tömeges éhezés mítosza. Banerjee és Duflo [2007] tanulmánya és további felmérések is megállapítják, hogy az extrém szegények fogyasztásuk mintegy 56–78 százalékát költik mindössze élelmiszerre. A nem élelmiszerre költött jövedelmük viszonylag jelentős része alkohol- és dohánytermékekre megy el (4–8 százalék között), valamint különféle vallási és családi eseményekre (például esküvőkre, temetésre) a medián extrém szegény háztartás jövedelmének 10 százalékát költi. Megjegyezzük, hogy bár nagy az eltérés az országok fogyasztási struktúrájában, de az élelmiszerre költött arány viszonylag stabilnak tekinthető. Míg Indiában a családok 99 százaléka jelentős összeget költ az említett vallási és családi ceremóniákra, addig például Latin-Amerikában nem számottevő ezen kiadások nagysága. Erre magyarázat lehet a rádió és televízió tulajdonlásában található eltérés. Ahol van televízió, rádió, ott nem költenek vallási és családi eseményekre, ahol nincs ott igen, a két jószág egymás helyettesítő termékének tekinthető.

A szegényeknek van bizonyos *választási lehetőségük* a szűkös jövedelmük elköltése során. Egy tipikus szegény háztartás költhetne mintegy 30 százalékkal többet élelmiszerre és táplálkozásra, ha a dohányra, alkoholra, egyéb eseményekre költött összegeket csökkentené. Továbbá az extrém szegények és a szegények (azaz a napi 1, illetve 2 dollárból élők) arányaiban ugyanannyit költenek élelmiszerre, ami arra utal, hogy az extrém szegények nem érznek extra készletet, hogy több kalóriát vásároljanak. Sok esetben a táplálkozás összetétele is „meglepő” képet mutat: a várakozásokkal ellentétben nem mindig a legolcsóbb és legmagasabb kalóriatartalmú termékeket találjuk a szegények fogyasztói kosarában, nem ritka a kávé, tea, cukor, és egyéb (kalóriafevétel tekintetében) „luxusnak” számító termék.

Végül megfigyelhető az a hosszú távú trend, hogy a szegények jövedelmük egyre kisebb részét költik *élelmiszerekre*. Indiai felmérések alapján a szegények 1983-ban még jövedelmük 70 százalékát, 2000-ben már csak 62 százalékát költötték táplálkozásra. Ennek hátterében ismételtlen összetett okok állnak, amelyek közül kiemelhetjük, hogy egyrészt az élelmiszerek relatíve olcsóbbá váltak, másrészt azt is, hogy a kalóriaelfogyasztás is visszaesett (aminek hátterében a munkavégzés módjának megváltozása is állhat).

A szegények tulajdonában lévő *vagyontárgyak* esetében is változatos képet találunk, ugyanakkor általános jellemző, hogy még a legegyszerűbb eszközökkel, mint telefon sem rendelkeznek. Pedig látni fogjuk, hogy a többnyire egyéni vállalkozóként a megélhetésért küzdő szegények termelékenységét a legegyszerűbb eszközök is jelentősen javíthatnák.

A vagyontárgyak közül a *termőföld* a vidékiek leggyakoribb tulajdona, bár hatalmas eltérések vannak az egyes országok között: míg Mexikóban a szegényeknek csak 4 százaléka rendelkezik valamilyen földterülettel, addig Indiában ez a szám 99 százalék. Igaz, ez utóbbi esetben ez mindössze az önellátást szolgálta, a földterületek mérete jellemzően kisebb, mint 1 hektár. Tartós fogyasztási cikkek tekintetében a

televíziót és rádiót már említettük, és a további eszközök esetében is igen változatos a kép. A leggyakoribb az óra és a kerékpár, valamint az ágy és szék tulajdonlása, további eszközök még hiányosabban szerepeltek a felmérésekben, ha egyáltalán volt más.

Két további tényező vizsgálata elengedhetetlen: *egészségi állapot és oktatási kiadások*. Az előbbi tekintetében felmerül a kérdés, hogy okoz-e egyáltalán gondot, hogy a legszegényebbek kevesebbet költenek élelmiszerre, mint amennyit költhetnének. Az egészségi állapot tekintetében igennel válaszolhatunk: a legszegényebbek körében nagyon gyakori az alultápláltság, és ennek egyenes következménye, hogy a szegények gyakran betegek, vagy gyengék. Az Egészségügyi Világszervezet (WHO) felmérése szerint az indiai Udaipur tartományban a férfiak 65, a nők 40 százaléka volt alultáplált, és a felnőttek 55 százaléka szenvedett valamilyen anémiában, hiánybetegségben. A rossz táplálkozás és betegségek együttesen rontják a szegények munkavégzési képességét, ami az alacsony jövedelem egyik oka is. Ez jól rámutat a tovagyrűző hatások jelentőségére, és a *szegénység ördögi körének* kialakulására.

Az extrém szegények jövedelmük maximum 2 százalékát költik gyermekeik oktatására, ami túlnyomórészt az állami iskolák ingyenes oktatásának köszönhető. Ugyanakkor az állami iskolák színvonala gyakran nagyon alacsony, sok esetben diszfunkcionális. Ez vezet ahhoz, hogy bár a 7-12 év közöttiek 70-75 százaléka jár iskolába, e korosztály tényleges írni-olvasni tudása lényegesen alacsonyabb. A felmérések további jellemző eredménye szerint még mindig magasabb a fiúk részvétele az oktatásban, mint a lányoké, pedig Schultz [2002] cikkében jól bizonyítja, hogy a lányok oktatásának megtérülése a tovagyrűző hatások miatt magasabb.

### 3.2.2. Jövedelemgenerálás: *Hogyan keresik a pénzüket a szegények?*

Annak illusztrálásához, hogy hogyan jutnak az extrém szegények napi jövedelmükhöz, elég lenne végigsétálni egy szegénynegyed utcáján különböző napszakokban. Az anekdotikus bemutatás helyett azonban ismételten a stilizált tények szintjén nézzük az öt legfontosabb általánosítható jellemzőt:

- A szegények jelentős része, valamilyen formában egyéni, mikrovállalkozónak tekinthető. Vidéken és a városokban nyilvánvalóan eltér a munka típusa, előbbiek többnyire mezőgazdaságban, míg utóbbiak egyéb, nem ritkán informális típusú tevékenységekkel szerzik jövedelmüket. Mindkét térségben jellemző azonban, hogy *a szegények saját maguk foglalkoztatottjai*.
- Többszörös foglalkozások (multiple occupations) jellemzik a szegényeket: *számos eltérő tevékenységet* végeznek, napszaktól, időszaktól függően. Például egy nyugat-bengáli medián háztartásban 3 dolgozó felnőtt és 7 különböző foglalkozás volt jellemző. A többféle foglalkozási tevékenységben való egyidejű részvétel egyfajta diverzifikációnak is felfogható (erre, a kockázatkerülés jelenségére az írás későbbi részében még visszatérünk).
- Munkavégzés céljából az *ideiglenes vándorlás* dominál az állandó költözéssel szemben, amely utóbbi a legszegényebbek körében alig figyelhető meg. Ez alól egyedül Indonézia volt a kivétel, ahol a városi háztartások 41 százaléka nem-

városi születésű bevándorló volt, de ott explicit gazdaságpolitikai beavatkozások, transferek támogatták a vándorlást.

- A munkában való *specializáció*, a rövidtávú és egyidőben végzett különböző típusú munkák miatt *nem jellemző*. Ezáltal a szegények nem tanulnak szakmát, illetve nem a tehetségüknek (komparatív előnyüknek) megfelelő munkát végeznek. A túlélésért küzdve a szegények keresik a különböző jövedelemszerzési lehetőségeket, de nem specializálódnak egy tevékenységre. A szegények által végzett munkákat bárki el tudná végezni (nincs belépési korlát), így azok minimális jövedelmet biztosítanak. A specializáció hiányának számos oka van, de az mindenképpen rendkívül költséges jelenség, hiszen elvágja a szegényeket a magasabb jövedelmet biztosító lehetőségektől.
- *Méretgazdaságossági probléma*: A szegények tipikusan nagyon kisméretű vállalkozásokat alapítanak, amelyek átlagos mérete 1,4–2,5 fő, de ez főként családtagokat takar, nem fizetett alkalmazottat. Ezek többnyire családi vállalkozások, amelyek nagyon kevés vagyontárggyal gazdálkodnak: többnyire nincs külön helyiség a munkavégzésre. Ez a méret túl kicsi ahhoz, hogy bármiféle méretgazdaságossági előnyt ki lehessen használni és munkahelyet sem teremt.

### 3.2.3. A szegények piaci és gazdasági környezete

A szegények piaci és gazdasági környezete tekintetében a piaci környezetből, a piacokhoz való hozzáférésből adódó korlátokat (hitellehetőségeket, megtakarításokat, biztosításokat és a földpiacot), az infrastruktúrához, különböző közszolgáltatásokhoz való hozzáférést, illetve ennek hiányából adódó akadályokat vizsgáljuk.

Köztudott tény, hogy az igazán szegények között kimagaslóan magas az *adósságot felhalmozók* száma, bár ez nagy változékonyságot mutat az egyes országok között: a kelet-timori 11 százaléktól a pakisztáni 93 százalékgig terjed az adósok aránya. Általános jellemző azonban, hogy nagyon kevés szegény háztartás kap hitelt legális forrásból: a kereskedelmi bankoktól kölcsönkérők aránya kevesebb mint 5 százalék. A legális hitelforrások hiányában a legtöbben családtagoktól, barátoktól, szomszédoktól, vagy uzsorásoktól kérnek kölcsön. Természetesen főként ez utóbbi forrásból származó nem formális kölcsönök kamata igen magas, mivel a szegények iránti bizalom a kölcsönök gyors visszafizetését illetően alacsony. A kikényszerítés, a szűrés és a monitoring nehéz és költséges, továbbá a szegények jellemzően nem rendelkeznek fedezettel. Erre a problémára egy megoldási lehetőséget a mikrofinanszírozási rendszer<sup>2</sup> jelenthet.

A hitelhez jutáshoz hasonló nehézségeket jelent az esetleges megtakarítások biztonságos elhelyezése a szegények esetében. A helyzet itt annyival bonyolultabb, hogy

---

<sup>2</sup> Muhammad Yunus és az általa alapított Grameen bank 2006-ban béke Nobel-díjat is kapott. A módszer részletes magyar nyelvű bemutatása megtalálható Láng Eszter [2008] nemrégiben megjelent írásában. Amit itt kiemelünk, az a Grameen bank rendszerében is megjelenő, de általunk már korábban is említett feltételes transferek jelentősége (például a hitelhez jutás feltétele bizonyos egészségügyi szűréseken, képzéseken való részvétel), melyekben összekapcsolják a szegénység egyes dimenzióit, és ily módon átütő eredményeket érnek el a világ számos országában.

a nehézségek miatt, igazi ösztönzöttség nélkül gyakran nem is kerül megtakarításra a potenciális jövedelemhányad. A háztartások elenyésző részének van megtakarítási számlája. Vannak bizonyos alternatív megtakarítási lehetőségek, mint például az Indiában gyakori „önsegélyező csoportok” és „megtakarítási klubok”, amelyek egyrészt önfegyelemre is tanítanak, másrészt esetenként hiteleznek is a tagjaiknak, ez ismét a mikrofinanszírozási rendszert idézi.

A szegények a hagyományos biztosítási piacra is nagyon ritkán tudnak belépni. Az extrém szegények kevesebb, mint 6 százalékának van valamilyen egészségbiztosítása. (Kivéve Mexikót, ahol ez az arány 50 százalék közelében van.) Általánosságban elmondható, hogy csak a társadalmi kapcsolatok, a szociális háló biztosít valamilyen informális biztosítást a legszegényebbeknek. Az extrém szegénységben élők fele a megfigyelt évben mind kölcsönt felvevő, mind hitelező is volt. E társadalmi kapcsolatok azonban csak korlátozottan képesek a kockázat csökkentésére, hiszen a szereplők többnyire azonos helyzetben vannak, ugyanazoknak a veszélyeknek kitéve.

A fejlődő országokban hagyományosan, főként történelmi okokból többnyire a föld a szegények leggyakoribb tulajdona. Gyakori probléma azonban, hogy bár használják, művelik, vagy beépítik azt, mégsem rendelkeznek formális tulajdonjoggal. *Hernando de Soto* [2000] a perui esetet vizsgálva mutatta meg látványosan a nem tisztázott tulajdonjogok tovaggyűrűző hatásait. Ezek közül kiemeljük, hogy az általa halott tőkének nevezett vagyontárgyak (jelen esetben a föld) nem szolgálhatnak jelzálogként, és így akadályozzák a hitelpiacra való belépést, és az „igazi” tőkéhez jutást. További probléma lehet, hogy ahol a tulajdoni címek hiányoznak, vagy nem tökéletesen kényszerítik ki, ott a politikai befolyás hatása erősödik (járadékvadászat, korrupció tere megnő).

Végül a szegények *infrastruktúrához, közszolgáltatásokhoz való hozzáférése* tekintetében teszünk néhány általános megállapítást. A szegények alapvető infrastruktúrához, mint közutak, villamos energia, ivóvíz- és szennyvízcsatorna, alapvető egészségügyi és oktatási szolgáltatásokhoz való hozzáférése igen változó képet mutat a fejlődő országokban. Ezek a tényezők részét képezik annak a környezetnek, amely a szegények mindennapjait és ezáltal megvalósítható életvitelüket befolyásolja. Az ellátottság országonként, és szolgáltatástípusonként különbözik, mégis kiemelünk néhány jellegzetes megfigyelést:

- A legtöbb országban többnyire célozzák az alapfokú oktatás, és alapvető egészségügyi ellátás kiterjesztését minden szegény állampolgárra, de éppen emiatt a széleskörű lefedettség miatt ezeknek a szolgáltatásoknak a minősége jellemzően nagyon alacsony. Már említettük korábban, hogy gyakori jellemző a funkcionális analfabétizmus.
- A városi szegények jellemzően jobban ellátottak bizonyos alapvető szolgáltatásokkal, mint a vidékiek. Ugyanakkor a városokban jelentősen magasabb az egyenlőtlenség is, nagyon változékony az ellátottság, és a szolgáltatás minősége. Így a városokban a legszegényebbek gyakran rosszabb helyzetbe kerülnek, mint a vidéki szegények.
- A hiányosságok halmozódása a tovaggyűrűző hatások következtében kifejezetten hátrányos lehet. Az egészségügyi szolgáltatások és az alapvető higiénia területén található eltérések például a halálozási rátákat is befolyásolhatják. Ez megjelenik az egy, illetve öt év alatti gyermekhalandóság, de a várható élettartam

terén is. *Becker* és szerzőtársai [2005] irányítják rá a figyelmet az élettartam mennyiségi és minőségi jellemzőire.

- Végül számos területen, ahol a közszolgáltatók kudarcot vallanak, magán szereplők lépnek be a piacra, de megfelelő szabályozás hiányában nem biztosított a jobb minőségű és megfelelő árú (szegények számára is hozzáférhető) szolgáltatás.

A „valósághoz” minél közelebb álló kép bemutatásának célja az volt, hogy az háttérként szolgáljon a szegénységcsökkentési politikák megfogalmazásához. Számos kérdés felmerült a stilizált tények kapcsán, amelyekre a megfelelő helyeken már utaltunk is, és amelyek átvezetnek a szegények gazdasági helyzetének javítását szolgáló stratégia megfogalmazásához. Így például láthattuk, hogy bár ehetnének többet a szegények, az alultápláltság részben saját döntésük következménye, amelynek háttérében az adott körülmények között racionális megfontolások is állhatnak. Egyrészt hiába ennének többet, ha a rossz higiéniai viszonyok és egyéb behatások következtében a betegségek úgyszólván legyengítik őket, másrészt szubjektív értékelések, észlelések, valamint a társadalmi megbecsülés iránti igény is vezethet ahhoz, hogy élelmiszer helyett élvezeti cikkekre, vagy szórakozásra költik a fennmaradó jövedelemhányadot. Hasonlóan végig lehetne venni a magas vállalkozó kedv, specializáció hiánya, vagy a korlátozottan jellemző állandó vándorlások háttérében álló okokat. Ezek felfedése mind elősegíti a megfelelő gazdaságpolitikai következtetések levonását.

Összességében kijelenthetjük, hogy a szegények valós gazdasági életét jellemző tulajdonságok megértése lényegesen könnyebb, ha tudjuk hogy korlátozott a hatékony piacokhoz, és a minőségi infrastrukturális szolgáltatásokhoz való hozzáférésük. A szolgáltatásokhoz való hozzáférést itt három dimenzióban is értjük: időben, térben és anyagi értelemben is vizsgálni kell az elérhetőséget.

#### 4. SZEGÉNYSÉGCSÖKKENTÉS: A GAZDASÁGPOLITIKA LEHETŐSÉGEI

Sok szerző kiemeli, hogy a gazdaságpolitikák célja között mindig is szerepelt a szegénység-csökkentés, bár a valóságban ez sokszor a retorika szintjén maradt. *Lipton* és *Ravallion* [1995] részletesen bemutatják a szegénység csökkentését célzó az állami beavatkozások átalakulását a fejlett és fejlődő országokra vonatkoztatva egyaránt. A történeti áttekintés kapcsán megfogalmazható legfőbb következtetés, hogy magának a szegénység csökkentésének az ötlete, célja nem új, ugyanakkor annak gazdaságpolitikai lefordítása sokáig téves volt [*Lipton-Ravallion* 1995: 2634]. A túlzott hit a gazdasági növekedés lecsorgó hatásaiban, illetve a fejlődés régi paradigmájának alkalmazása azonban sokszor nemcsak hogy nem segített a szegényeknek, de rontott is helyzetükön. Erre jó példa: a felzárkózás céljából a gazdasági növekedést elősegíteni hivatott erőltetett iparosítást hangsúlyozó gazdaságpolitikai beavatkozások háttérbe szorították a mezőgazdaságot (alacsonyán tartották a mezőgazdasági termékek árát, a mezőgazdaságba történő befektetéseket, stb.), és ezzel mesterségesen tovább rontották a vidéki szegények lehetőségeit. Számos hasonló példát lehetne hozni a gazdaságpolitikai beavatkozások visszas hatásairól, de ezek részletezése helyett a továbbiakban inkább a szegénység csökkentését célzó gazdaságpolitikai lehetőségek

pozitív megközelítésére vállalkozunk. Elsőként a szegénybarát (pro-poor) és megosztott (shared) gazdasági növekedés szükségessége mellett érvelünk, de rámutatunk annak korlátaira is. Majd a szegénység csökkentését célzó gazdaságpolitikai beavatkozások két lehetséges strukturálását vázoljuk a Fejlődés-gazdaságtani Kézikönyv [Behrman – Srinivasan, 1995] megfelelő fejezete, valamint a *Todaro és Smith* [2006] nevéhez fűződő tankönyv alapján Végül kitérünk a szegénységcsökkentési politikák néhány alapvető elemére, lehetséges strukturálására.

#### 4.1. SZEGÉNYBARÁT ÉS MEGOSZTOTT NÖVEKEDÉS

A szegénység csökkentésének célként való megfogalmazása sokáig számos közvetlen gazdaságpolitikai beavatkozás szükségességét volt hivatott igazolni a fejlődő országokban, sőt igazolja ma is. Ezen a téren is megfigyelhető a szegénység (fejlődés) értelmezésében bekövetkezett változások (paradigmaváltások, bővebben lásd Ricz [2005], Szokolczai [2006]) hatása: eleinte uralta a szakirodalmat a gazdasági növekedésben, mint csodaszerben való egyöntetű hit, majd a tágabb értelmezés következtében összetettebb megoldások jelentek meg.

Számos konkrét gazdaságpolitikai beavatkozás csökkentheti a szegénységet, de hosszú távon túl költségessé válhat, így nem fenntartható (ilyenek lehetnek például az átmeneti megoldást jelentő közmunkaprogramok, vagy transzferjuttatások). A krónikus szegénység leküzdésében a *biztonsági háló*k szerepe tűnik rendkívül fontosnak. Bemutattuk, hogy a háztartások sérülékenységében a múltbeli szegénység játszik döntő szerepet, és végső soron a legjobb „gyógyszer” a szegénységre mégiscsak a tartós társadalmi jólét. Ez részben, de csak részben igazolja a növekedésközpontú gondolkodást, ugyanakkor csak a szegénybarát és megosztott módon megvalósuló gazdasági növekedés hatásai érezhetőek a szegények szintjén.

A *szegénybarát növekedésnek* eltérő definíciói vannak [Kraay 2006: 198], annak függvényében, hogy milyen mércével és dimenzióban tekintjük a szegénységet. A szegények számát, vagy arányát csökkentse-e a társadalomban, vagy a szegények jövedelmei gyorsabban növekedjenek-e, mint a gazdagoké. Az átváltás a növekedés és a szegénység csökkentése között az egyenlőtlenségi komponensen keresztül valósul meg. Elmondhatjuk, hogy azok az intézmények, általános alapelvek (stabil makrogazdasági környezet, piacgazdaság, liberalizáció és dereguláció, kifelé orientálódás, stb.), amelyek elősegítik a gazdasági növekedést, bizonyos feltételek teljesülése mellett a növekedésen keresztül a szegénység csökkentéséhez is hozzájárulnak. Ez utóbbi megvalósulhat a növekedési, vagy az elosztási komponensen keresztül. Ezzel kapcsolatban *Kraay* [2006: 217–218] empirikus vizsgálatok alapján megállapítja, hogy az intézmények minősége (a jogállamiság, a politikai részvétel és az elszámoltathatóság), javítja a növekedési és elosztási tényezőt is. A kereskedelmi nyitottság pozitívan hat a növekedésre, de negatívan az elosztásra. A mezőgazdasági szektor termelékenységének növekedése közvetlenül alig hat a növekedési komponensre, de javítja az elosztási összetevőt. Az alapfokú oktatás kiterjesztésének hatása a felmérés alapján nem egyértelmű, ez nyilvánvalóan további vizsgálatokat igényel (amelyben az oktatás minőségi jellemzői szerepelnek).

Ugyanakkor az elmúlt több mint félévszázad tapasztalatai alapján a legszegényebb országokban *a gazdasági növekedés lecsorgó hatásaira várni nem elég* (lásd 2. táblázat). A lassú gazdasági növekedés szegénységcsökkentő hatását az egyenlőtlen-ségek növekedése, vagy nagyon magas szinten stagnálása semmissé teheti, vagy nagyon lelassítja. A jelenlegi trendek mellett fekete Afrikában a millenniumi célok eléréséhez évszázadok kellenének. A szegénység és egyenlőtlenység tartósan magas szintje azonban a gazdasági növekedést is lassítja, a hatások oda-vissza jelentkeznek. Nem csak szociális, morális, politikai, de gazdasági okokból is szükség van konkrét szegénységcsökkentést célzó beavatkozásokra.

2. táblázat: A millenniumi fejlesztési célokban meghatározott szegénységcsökkentéshez szükséges gazdasági növekedés a fejlődő régiókban

	Kelet-Ázsia és a csendes-óceáni térség	Kelet-Európa és Közép-Ázsia	Latin-Amerika és a karibi térség	Közél-Kelet és Észak-Afrika	Dél-Ázsia	Fekete-Afrika
Szegénység rugalmassága az egy főre eső jövedelemhez	-1,00	-1,14	-0,73	-0,72	-0,59	-0,49
A szegények számának 2015-ig történő megfelelőzéséhez szükséges éves növekedési ráta, százalék	2,7	2,4	3,8	3,8	4,7	5,6
Történelmi éves növekedési ráta (1960-1990), százalék	3,3	2,0	1,3	4,3	1,9	0,2
A szegények számának 2015-ig történő megfelelőzéséhez szükséges összes növekedés, százalék	70	61	94	95	117	141

Forrás: Besley-Burgess [2003: 8]

Megjegyzés: statisztikai módszerekhez, és adatokhoz ld. <http://econ.lse.ac.uk/staff/tbesley/hgp>

#### 4.2. KONKRÉT SZEGÉNYSÉGCSÖKKENTÉSI POLITIKÁK

A konkrét szegénységcsökkentési beavatkozások megkülönböztető jegye, hogy azok a szegények helyzetének javítását célozzák. Az elérendők körének meghatározása során számos dilemma felmerülhet: minél több szegény elérése-e a cél, vagy kevesebb szegény számára lehetővé tenni a kitörést. A célcsoport-meghatározás (targeting) mindkét fél számára költséges művelet: az egyik oldalról felmerül a részvétel (alternatív) költsége, a másik oldalról pedig adminisztrációs és szűrési költségek lépnek fel. A szegények minél jobb lehatárolása a politikai támogatottságot is alááshatja, hiszen kizárhatja a korábban potyautasként résztvevőket, akik a politikai támogatóbázist alkották.

A szegénység csökkentését célzó beavatkozások fontos területe a sérülékenység, a jövedelem változékonyságának és a kockázatnak a csökkentése. Ehhez különböző *jövedelemingadozást kisimító mechanizmusokra* (hitelekre, megtakarításokra) van szükség, és különböző biztosítási megoldások is elengedhetetlenek. Az írás előző részében a valós kép felvázolása során láthattuk azonban, hogy a kockázat-

kerülő magatartás költséges: a legalacsonyabb kockázatú (specializációt legkevésbé igénylő) tevékenységek a legalacsonyabb jövedelmet biztosítják, megnehezítve ezáltal a szegénységből való kitörést.

Lipton és Ravallion [1995: 2624–2625] a szegénységcsökkentési politikák hétszer ötös beavatkozási mátrixát vázolják fel. A kiindulópontot a krónikus szegények termelékenységének növelése jelenti. Hét intézkedési területet különböztetnek meg, amelyek mind a termelési inputok tekintetében szolgálják a kiigazítást. A példák többségét a vidéki szegényekre vonatkoztatják, de könnyen belátható a párhuzam a városi szegények esetével. A beavatkozási mátrix első három sora az inputok mennyiségének növelését, a következő kettő a termelékenység javítását, míg az utolsó kettő a megfelelő árak kialakítását tartalmazza. A 3. táblázatnak megfelelően a beavatkozási lehetőségeket öt különböző, ugyanakkor össze is függő területre specifikálják: a föld, a munka, a humán- és fizikai tőke, és a hitel piaca képezik az egyes oszlopokat.

3. táblázat: A szegénység csökkentését célzó gazdaságpolitikai beavatkozások lehetséges területei

		a)	b)	c)	d)	e)
		Föld	Munka	Humán tőke	Fizikai tőke	Hitel
1.	Elosztássemleges volumennövelés					
2.	Volumensemleges elosztásjavítás					
3.	Volumen és elosztás javítása együttesen					
4.	Elosztássemleges termelékenységjavítás					
5.	Szegényorientált termelékenységjavítás					
6.	A szegények által használt inputok árának csökkentése vagy stabilizálása					
7.	A szegények által termelt termékek árának növelése vagy stabilizálása					

Forrás: Lipton–Ravallion [1995: 2624–2625]

A mátrix egyes celláit példákkal lehetne kitölteni, sőt azt tovább lehetne bővíteni, cizellálni, hiszen különböző szinteken működő intézmények meghatározására, javítására, összekapcsolására van szükség. Ehelyett hangsúlyozzuk, hogy az egyes reformokat egymással összhangban kell elvégezni, hiszen csak ekkor érvényesülhet az egyes területek közötti szinergia. A csomag típusú reformok szükségességére még visszatérünk.

A bemutatott komplex beavatkozási mátrixszal szemben Todaro és Smith [2006: 233] a szegénység csökkentését célzó politikáknak két nagy beavatkozási területét különbözteti meg: egyrészt a *jövedelmet meghatározó tényezők* funkcionális és méretbeli elosztásainak (functional, size distribution) megváltoztatását, másrészt a jövedelmek megfelelő *újraelosztását*, a redisztribúció lehetőségét.

A jövedelmek funkcionális elosztásának kiigazítása a hagyományos közgazdasági megközelítést, a *tényezőárak torzulásainak megszüntetését* jelenti. Az árak a végső ösztönzők a gazdaság működésében, így azok kiigazítása számos strukturális egyensúlytalanságot megszüntet, növelve ezáltal a termelékenységet és hatékonyságot. Nemcsak a tényezőárak, hanem az egyéb termékek és szolgáltatások piaci árainak kiigazítására is szükség van a szegénység, és az egyenlőtlenség egyes dimenzióinak

csökkentéséhez. Az árrendszer liberalizálása számos pozitív következménnyel járhat, amelyek közül az egyik a vidéki és városi jövedelmek közötti különbségek csökkentése, ami a mesterséges városi irányú torzítások megszűnése következtében az urbanizációs válságot is enyhítheti. További realizálható előnyök lehetnek azonban a termelés terén, a foglalkoztatás terén és általában véve javul az erőforrások elosztásának hatékonysága.

Az árak kiigazítása csak az érem egyik oldalát jelenti, a másik oldalon az egyes tényezők elosztási egyenlőtlenségeinek csökkentése áll. Ez lefedi mind a termelésben használt vagyontárgyak (például föld, tőke), mind a képességek, és lehetőségek terén fellépő eltérések csökkentését, hiszen végső soron e képességek és vagyontárgyak határozzák meg a jövedelmet. Megjelennek mind a statikus értelemben vett (múltban felhalmozott) vagyontárgyak, mind dinamikus megközelítésben a jövőbeli lehetőségek. Az idesorolt tényezők kiterjednek a fizikai vagyontárgyakon túl a politikai hatalomra (befolyásolási képesség), oktatáshoz és egészségügyhöz való hozzáféréseken keresztül a humán tőkére, valamint a jövedelemtermelő képességekre, a pénzügyi lehetőségekre.

Ez utóbbi pont említése már átvezet minket a másik nagy beavatkozási területhez, amely a *redisztribúciós politikákat* takarja. Ezen belül is két lehetőség adódik: egyrészt a felső jövedelmi rétegek jövedelmeinek csökkentése progresszív adóráták segítségével; másrészt a az alsó jövedelmi rétegek jövedelmeinek növelése – közvetlen (pénz) transzfereken, vagy közvetett programokon keresztül.

Az első említett terület tekintetében az *adórendszer* az egyik kulcstényező. A végző adóterhet kell vizsgálni, mert az gyakran a legszegényebbeket sújtja a relatíve legnagyobb mértékben. Figyelembe kell venni tehát a közvetlen adókon túl a közvetett adókat, továbbá a meg nem fizetett adókat is. A közvetett adók, mint például az élelmiszerre kivetett adók, amelyek megfizetése alól nehéz kibújni, a szegények jövedelmeinek nagyobb hányadát viszik el, mint a gazdagabb társadalmi rétegek esetében. Az adófizetés alóli kibújási lehetőségek szintén a felsőbb jövedelmi rétegeknek kedveznek, továbbá ők azok, akik nagyobb politikai befolyásolási lehetőségekkel rendelkeznek, amelynek következtében az adók meghatározása során végül nem a szegények érdekei állnak a középpontban.

A redisztribúciós politikák másik, hagyományosnak tekinthető területe a társadalom alsóbb jövedelmi rétegeinek juttatott *támogatások, transzferek és egyéb közszolgáltatások* nyújtása a szegények részére. Ez az alapvető közszolgáltatásokon túl a speciális szegénységi csoportokat (mint nők, gyerekek, elmaradott területek) konkrétan célzó, kedvezményes árú, vagy akár ingyenes szolgáltatásokat takar. Ide tartoznak a vidéki vagy a városi peremterületeken, hangsúlyozottan a nők részére nyújtott közegészségügyi szolgáltatások éppúgy, mint az alapfokú iskolákban biztosított ebéd, vagy az egyéb táplálékkiegészítő programok, de többek között a villanyal és ivóvízzel ellátás is. Láthatjuk, hogy itt is megjelennek a fejlődés új paradigmájának megfelelően a szegénység területi, generációs és nemek közötti vetületei.

A közvetlen transzferek esetében azonban a már említett finanszírozási és ösztönzési okokból teljesülnie kell, hogy időben is korlátozottak legyenek a támogatások, és idővel önmagukat számolják fel. Ezt Todaro és Smith [2006: 237] nyomán kiegészítjük további négy megállapítással:

- a legszegényebb csoportokra kell koncentrálni a szűkös pénzügyi erőforrásokat;
- képessé kell tenni a támogatottakat az önálló gondoskodásra, jövedelemszerzésre (mikrovállalkozások támogatása), hogy ne alakuljon ki függőség és ellenőztönzők;
- a transzferek kiszorító hatásait lehetőség szerint minimalizálni kell, azaz a kapott támogatás ne váltsa fel a termelő tevékenységekben való aktivitást;
- a társadalmi elfogadottságot növelni kell, hogy a kimaradók ne „közösítsék ki” a támogatottakat.

Láthatjuk, hogy van számos eleme a szegénységcsökkentési politikáknak, amelyekről az elméleti eredmények és a gyakorlati tapasztalatok alapján konszenzus van az irodalomban. Bemutattuk a szegénységcsökkentést középpontba állító fejlesztési stratégiák strukturálási lehetőségeit, amelyek számos elemének (a földreformtól kezdve az árkiigazításokon, a vidéki infrastruktúra fejlesztésén keresztül az alapfokú oktatási és egészségügyi szolgáltatások mennyiségének és minőségének javításáig) részletes elemzése túlmutat ennek az írásnak a keretein. Fontosnak tartjuk a vidék, a mezőgazdaság fejlesztését, a foglalkoztatás-orientált megvalósítást, valamint az egyes piacok elérhetőségének javítását. Hangsúlyozzuk azonban az összehangolt stratégia szükségességét. A különböző piacok összekapcsolására van szükség, ami az egyes reformok egy csomagba történő integrálását jelenti: ez az alulfejlettség egyes dimenzióinak nem szektorális megközelítését, hanem átfogó, rendszerszemléletű megvalósítását jelenti. Megállapíthatjuk, hogy ez – szemben a régi fejlődési paradigmán alapuló, főként a következmények kezelésére irányuló, költséges és nem fenntartható megoldások helyett – alacsony költségű és ezáltal fenntartható útja lenne a szegénység csökkentésének, és ezáltal a fejlődés és a gazdasági növekedés elősegítésének is.

## ÖSSZEZÉS

Írásunk zárásaként még egyszer kiemeljük, hogy a bemutatott megközelítés elsősorban *piacbarát megoldásokat* tartalmaz, de mindeközben a szegényeket és speciálisan hátrányos helyzetű csoportokat állítja a középpontba. A bemutatottak alapján megállapíthatjuk, hogy a szegénység csökkentése lényegesen nehezebb feladat, mint azt korábban gondolták, kétségkívül nem triviális, ugyanakkor az elmúlt több mint fél évszázad fejlesztéspolitikai tapasztalatai alapján tudjuk, hogy a közvetlen állami beavatkozások (például az élelmiszersegélyek, vagy közvetlenül a termelőknek nyújtott feltételek nélküli támogatások) nem vezetnek eredményre. A szegénységcsökkentési politikák egyes elemeit kombinálni kell, ezáltal az integrált programok megvalósítása révén számos szinergikus hatás kihasználható, ami a szegénység csökkentéséhez szükséges idő- és költségmegtakarítások realizálását lehetővé teszi. Ez a szegénység és fejlődés újfajta megközelítésének alkalmazása, amelynek gazdaságpolitikai következtetései politikai csomagot alkotnak. Ennek alapján konzisztens stratégiákra, politikákra van szükség, és a megvalósítás során a sorrend is fontos, hiszen az teszi lehetővé az önerősítő körök kialakulását.

Bemutattuk, hogy konszenzus van azonban arról az elméleti irodalomban, és gyakorlati példák is igazolják, hogy a közvetlen pénztranszfereknél hatékonyabbak az

egyres feltételekhez kötött „kombinált” juttatások, mint például a gyermekek iskolába járásának feltételéhez kötött élelmiszer-csomagok, vagy a bizonyos feltételek mellett indított közmunkaprogramok [Stern et al. 2005:153]. Ezekkel a beavatkozásokkal nem csak a szegénység és egyenlőtlenség csökkenthető, de jellemzően nagy termelékenységű és jövedelmi nyereségek érhetőek el, amelyek hosszú távon a gazdasági növekedést is elősegíthetik. A bemutatott megközelítés alapján könnyen belátható, hogy a mezőgazdasági és a környezeti politikák éppúgy a szegénységcsökkentő programok és a tágran értelmezett fejlesztési politikák szerves részeit alkotják, mint az oktatási politikák, vagy az intézményi reformok, amelyek a mikrovállalkozások ösztönzéséhez szükségesek lehetnek. Mindezek alapján további megerősítést nyer az a korábbi megállapításunk, hogy integrált programok kellenek a szegénység csökkentésére, és ezek a hosszú távon kiegyensúlyozottan fenntartható növekedés feltételei és hajtóerői is egyben. Nem egyes részterületek izolált, különálló programjaira van szükség, hanem egymást kiegészítő és támogató politikák csomagjaira. Ehhez szemléletváltás szükséges és ennek következtében a gazdaságpolitika minden beavatkozási területén a szegényeket kell a középpontba állítani. Megfelelő intézmények, szabályozások és politikák esetén elsősorban maguk a szegények a legfőbb alanyai, megvalósítói a saját életvitelüknek, és a szegénységből való kitörésnek, a fejlődésnek. Az egyes konkrét programok megvalósításában, illetve a megfelelő körülmények biztosításában azonban a központi kormányzaton túl a regionális és helyi szervek, valamint a civil szféra, a nem-kormányzati szervezetek szerepe elengedhetetlen.

Mindezek alapján utalunk egy további kutatási irányra: a szegénység különböző dimenzióinak kölcsönhatásait, valamint ezzel párhuzamban a szegénység csökkentési politikák egyes elemei között fellépő kölcsönhatásokat kell vizsgálni, mert ezen tovagyűrűző, szinergikus hatások figyelembe vétele és kihasználása a fenntartható és hatékony szegénységcsökkentő megoldások alapfeltétele.

## IRODALOM

- Banerjee, A. V. és Duflo, E. (2007): „The Economic Lives of the Poor” *Journal of Economic Perspectives* 21(1): 141–167.
- Bauer, P. T. (1987): „Disregard of reality” *Cato Journal* 7(1): 29–42.
- Becker, G. és Philipson, T. és Soarez, R. (2005): „The Quantity and Quality of Life and the Evolution of World Inequality” *American Economic Review* 95(1): 277–292.
- Behrman, J.–Srinivasan, T. N. szerk. (1995): *Handbook of Development Economics* Vol. 3B. Amsterdam: North-Holland, Elsevier
- Besley, T. és Burgess, R. (2003): „Halving Global Poverty” *Journal of Economic Perspectives* 17(3): 3–22.
- Chen, S. és Ravallion, M. (2004): „How have the world's poorest fared since the early 1980s?” *World Bank Research Working Paper* 3341. Washington, D.C.
- de Soto, H. (2000): *The mystery of capital: why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else*. New York: Basic Books

- Kanbur, R. és Squire, L. (2001): „The evolution of thinking about poverty: exploring the interactions” in: Meier, G. M. és Stiglitz J. E. szerk. (2001): *Frontiers of Development Economics*. Oxford: Oxford University Press
- Kraay, A. (2006): „When is growth pro-poor? Evidence from a panel of countries” *Journal of Development Economics* 80(1): 198–227.
- Láng E.(2008): „Béke Nobel-díj egy »formabontó« közgazdásznak és bankjának” *Debreceni Szemle* 16(1): 35–42.
- Lipton, M. és Ravallion, M. (1995): „Poverty and Policy” in: Behrman, J. és Srinivasan, T. N. szerk. (1995): *Handbook of Development Economics* Vol. 3B. Amsterdam: North-Holland, Elsevier
- Meier, G. M. és Stiglitz J. E. szerk. (2001): *Frontiers of Development Economics*. Oxford: Oxford University Press,
- Ravallion, M. (2003): „The debate on globalization, poverty and inequality: why measurement matters” *International Affairs* 79(4): 739–754.
- Ricz J. (2005): „Paradigmaváltás a fejlődés-gazdaságtanban” *Competitio* 4(2): 109–123.
- Sala-i-Martin, X. (2006): „The world distribution of income: falling inequality and ...convergence period” *Quarterly Journal of Economics* 121(2): 351–398.
- Schultz, P. T. (2002): „Why governments should invest more to educate girls?” *World Development* 30(2): 207–225.
- Smith, A. (1940/1776): *Vizsgálódás a nemzetek jólétének természetéről és okairól.* (ford. Éber Ernő) Budapest: Magyar Közgazdasági Társaság
- Stern, N. és Dethier J.-J. és Rogers, H. F. (2005): *Growth and Empowerment: Making Development Happen*. Cambridge: MIT Press
- Todaro, M. P. és Smith S. C. (2006): *Economic Development*. Oxford: Oxford University Press
- WB (2008): PovCalNet. A világbank szegénység kalkulációs adatbázisa. <http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/jsp/index.jsp>. Lekérdezve: 2008.01.10.
- WDI (2005): World Development Indicators 2005. Table 2.5. Poverty. The World Bank, Washington, D.C. <http://devdata.worldbank.org/wdi2005/Tables2.htm>. Lekérdezve: 2007.12.15.

---