

TEMESVÁRY ZSOLT

A Food Stamp Program története és jelenkori folyamatai az Egyesült Államokban

Az Élelmiszerjegy (Food Stamp) – vagy jelenkori nevén Kiegészítő Élelmiszersegély Program – az Egyesült Államok egyik legfontosabb szegénységellenes stratégiája, amely naponta gondoskodik rászorulóknak millióinak ellátásáról. Jelen tanulmány először azt a fél évszázados társadalmi és gazdasági változásokkal átszótt fejlődést mutatja be, amely segít a programot övező széles körű társadalmi elfogadottság megértésében. Ezt követően a Food Stamp jelenkori folyamataival foglalkozom, különös tekintettel a hozzáférési és a támogatási alapelvekre, valamint a felhasználói csoportok jellemzőire. A program működését az amerikai szociálpolitika pénzbeli és természetbeni ellátásainak környezetében vizsgálom annak érdekében, hogy a tulajdonságok ne elkülönülten, hanem egy egész rendszer részeként legyenek értelmezhetőek. A dolgozat utolsó fejezetében a projekthez kapcsolódó gyakori kritikák probléma-csoportok szerinti összegyűjtésére és magyarázatára teszek kísérletet.

Az 1935-ös New Deal-hez kapcsolódó, törvény formájában 1964-ben megjelenő Food Stamp Program (röviden: FSP, magyarul: „Élelmiszerjegy Program”) 2008. október 1-jétől a Supplemental Nutrition Assistance Program (röviden SNAP, magyarul: „Kiegészítő Élelmiszersegély Program”) nevet viseli. A központi program égisze alatt az egyes tagállamok eltérő néven folytathatnak projekteket helyi irodáikon (*state agency*) keresztül.¹ A Food Stamp két, egymáshoz szervesen kapcsolódó célt szolgál. Az egyik a hagyományos mezőgazdasági termelés ösztönzése, a szektorban keletkezett terménytöbblet elfogyasztásának állami beavatkozású serkentésével, a másik pedig az alacsony jövedelmű háztartások megsegítése. A

¹ A programban való részvételre a tagállamok külön pályázhatnak, és helyileg rendelkezhetnek annak kialakításáról, a területükön élő lakosság szükségleteinek és az állam lehetőségeinek figyelembe vételével.

termelési technikák fejlődésével ugyanis a mezőgazdaságban óriási mennyiségű, eladhatatlan terményfelesleg keletkezett, amely a hagyományos piaci csatornákon keresztül, ám állami támogatással jut el a rászorulókhoz a törvényben meghatározott kritériumok alapján. A jogalkotó felismerte, hogy különösen nagyvárosi környezetben egyre több a sérülékeny helyzetben lévő család, akiknek nem megoldott az alapvető élelmiszerekkel való ellátása, így alultápláltak és éheznek ezekben a közösségekben. A program ezen családok esszenciális élelmiszerekkel való ellátásának alapjaként szolgál. Jelenleg több mint negyven millió ellátott tartozik a kedvezményezettek körébe, a projektre fordított forrás összértéke pedig meghaladja az 50 milliárd dolláros éves szintet.

A program története

Az első Food Stamp Programot 1939-ben hirdették meg, és 1943-ig tartott. A projekt elindításának legfőbb indoka a széles körű munkanélküliség miatt kialakult szegénység, valamint az ebből adódó éhezés és alultápláltság volt. Az ellátást kuponrendszeren keresztül érvényesítették, narancs és kék színű bélyegekkel. A narancsszínű bélyegek teljes értékűen azokra a termékekre voltak felhasználhatók, amelyek a mezőgazdaságban bőséggént jelentek meg (ezt központilag határozták meg), a kék bélyegeket pedig fél áron számították be, az egyéb termékek vonatkozásában. Az első program 4 éves időszaka alatt közel 20 millió ember kapott ellátást 262 millió dollár értékben. A következő programra 1961 és 1964 között került sor. Ez egy modellkísérlet volt, amelyet hosszas előkészítési időszak előzött meg több tagállam bevonásával. A végső kísérleti program 22 államra és 380 ezer felhasználóra terjedt ki. Az itt nyert tapasztalatokat jelentős mértékben felhasználták a jogszabály kidolgozásához.

Az első Food Stamp törvény elfogadására 1964-ben, Johnson elnök regnálása idején került sor. A törvény szövegezésénél felhasználták a korábbi modellkísérleti program tapasztalatait. Az előzményekkel szemben számos szigorítást alkalmazott a jogszabály, például kizárták a dohányárúkat, az alkohol tartalmú italokat és a tartós élelmiszereket a vásárolható cikkek köréből, csakúgy, mint a külföldön gyártott, import élelmiszereket. A felhasználóknak ráadásul egy fogyasztási egység alapján megállapított összeget is kellett fizetniük a kuponokért, melyekből ezt követően kedvezményesen juthattak hozzá az alapvető élelmiszerekhez. A program 3 éves fokozatos bevezetéséről rendelkezett a törvény, évenkénti 75, 100, majd 200 millió dolláros forrásszintekkel. A lebonyolításban az államok és a federáció egyaránt részt vettek. A kétszereplős rendszerstruktúra, amely elkülöníti a finanszírozási és az adminisztrációs funkciókat gyakorlatilag napjainkig fennmaradt. Az adminisztrációs terhek viselői, a jogosultsági eljárások lefolytatói és az igazolások kibocsátói a tagállamok lettek², még a projekt egészének finanszírozása a központi költségvetés terhére történt és a részt vevő kereskedelmi part-

² 1974-től a tagállamok az adminisztrációs költségek kompenzálása érdekében 50 százalékos központi hozzájárulást kapnak.

NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

nereket is központilag jelölték ki. A kormányzat 4 millió igénybevevő bevonására számított, 360 millió dolláros éves költségszinten. A felhasználók köre viharos gyorsasággal bővült. A törvény kihirdetésének évében még csak félmillió ember került be a rendszerbe, de számuk már 1969-re elérte a 4 milliót, 1970-re a 10 milliót és 1974-re a 15 millió főt.

A jogszabály 1971-es módosításával egységesítették az igénybevételi kritériumokat és az ellátáshoz kapcsolódó munkafeltételek rendszerét. A fajlagos élelmiszerköltségek mutatóit központilag megállapított fogyasztói kosarakkal számították ki. 1973-ban ismét új elemeket emeltek be a törvénybe. Az ellátottak körét kiterjesztették a drog és alkohol rehabilitációs programokban résztvevőkre is. A rendszer új eleme volt továbbá, hogy a hatóság elrendelhetette féléves és havi jogosultsági időszakok megállapítását, valamint természeti csapások idején a katasztrófa sújtotta lakosság ideiglenes segélyezését. A juttatásokat indokolt esetben készpénz, vagy természetbeni juttatásként terményosztás formájában kapták az ellátottak.

Az utolsó Food Stamp törvény 1977-ben lépett életbe. Mind a Demokrata, mind a Republikánus Párt képviselői támogatták a jogszabály megszületését, melynek legnagyobb vívmánya, hogy hatályon kívül helyezte a pénzbeli hozzájárulás feltételét. A jogszabály az ellátás igénybevéletét a szegénységi küszöb szintjéhez kötötte és kidolgozta azokat a levonásokat, amelyek a jogosultság alapjául szolgáló jövedelmeket csökkentik (pl. lakhatási költségek, egészségügyi költségek). A hatósági ellenőrzés intenzitása erősödött (mind a felhasználók, mind a bevont üzletek tekintetében) csakúgy, mint a jogosulatlan igénybevevők elleni fellépések gyakorisága.

A nyolcvanas évekre a Food Stamp Program már túlmutatott saját határain és tetemes terheket jelentett a stagnáló gazdaság számára. A kormányzat ezért szigorításokat rendelt el a rendszerben, abból a célból, hogy csökkentse az igénybevevők számát, és ezzel mérsékelje a program kiadásait. Első lépésként áttértek a bruttó jövedelemszámításról a nettóra, majd átmenetileg korlátozták a lakhatási költségek levonhatóságát. A korábbi gyakorlattól eltérően a nyugdíj-megtakarításokat is hozzáadták a beszámítandó vagyonelemek köréhez. Továbbá megerősödött az ellátás foglalkoztatáshoz, illetve álláskereséshez kötöttsége mind a belépők, mind a rendszerben lévők számára.

A nyolcvanas évek második felében megjelenő, amerikai újszegénység arra készítette a jogalkotót, hogy ismét enyhítsen az igénybevételi kritériumokon. Csökkentették a FSP vásárlásokat súlytó fogyasztási adóterheket. A jogosultak körébe bevonták a hajléktalanokat, a háztartások számára pedig egészségfejlesztési programokat szerveztek a tudatos táplálkozás elősegítése érdekében. A programhoz kapcsolódó 1988-as *Hunger Prevention Act* („Éhínség-megelőző Törvény”) keretén belül pedig növelték a támogatások összegét.

A *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act* (röviden: PRWORA, magyarul: „Személyes Felelősség és a Munkalehetőség Összeegyeztetősége Törvény”) 1996-ban rendelkezett az EBT (*Electronic*

Benefit Transfer)³ rendszerre való áttérésről, mely napjainkra az Egyesült Államok összes tagállamában elérhetővé vált. Az ezredforduló környékén indult el a FSP más szociális, jóléti és mezőgazdasági programokkal való összehangolása. Ilyen programok például a *Special Supplemental Nutrition Program for Women, Infants and Children* (röviden: WIC, magyarul: „Speciális kiegészítő ételmisszer program nők, csecsemők és gyermekek számára”)⁴, vagy a *Temporary Assistance for Needy Families* (röviden: TANF, magyarul: „Átmeneti Segély Rászoruló Családoknak”)⁵. A PRWORA lényeges szigorításokat vezetett be az adminisztrációs rendszerben, azonban kiszélesítette az államok önálló mérlegelési és rendelkezési jogát a támogatás kritériumainak megállapításában. Ugyanakkor központi szinten jelentősen növelték a hozzáférési korlátokat a gépjármű és lakáskedvezményekre, valamint a bevándorlókra vonatkozó kritériumok szigorításával. Az ellátást foglalkoztatási jogviszonyhoz (legalább heti 20 órában), illetve foglalkoztatási programokban való részvételhez kötötték.

A PRWORA keretében bevezetett restriktciók a vártnál is jelentősebb mértékben csökkentették az igénybevevők körét. A program visszaszorulása oly mértékű volt, hogy újabb intézkedéseket kellett bevezetni a korlátok kiszélesítése érdekében. Az újraszabályozás egy mezőgazdasági törvényjavaslathoz kötődően (*Farm Bill 2002*) következett be. A bevándorlókat ismételtlen bevonták a programba, igaz csak azokat, akik 5 évet meghaladóan tartózkodtak az ország területén, leszámítva a gyermekkel rendelkezőket, akik tartózkodási időtől függetlenül jogosulttá válhattak. A támogatás értékállóságáért az éves inflációnak megfelelő indexálást vezettek be. Az adminisztráció egyszerűsítése érdekében a finanszírozási, jogosultság megállapítási, ellenőrzési csatornákat úgy illesztették be, hogy azok az egyéb állami jóléti programokhoz kapcsolódjanak (pl.: TANF, Medicaid⁶), így megkönnyítve a tagállamok feladatellátását.

Emellett jelentősen könnyítettek a (gépjármű és ingatlan típusú) vagyoni korlátokon, mivel 1999-ben a jövedelmileg jogosult háztartások harmada nem kapott ellátást, mert a vagyoni helyzetre vonatkozó kritériumoknak nem voltak képesek megfelelni. A leginkább érintett csoportok a nagycsaládosok, az idősek, a felsőfokú tanulmányokat folytatók, valamint a saját lakóingatlanlansal és gépjárművel rendelkezők voltak. A reformoknak köszönhetően a felhasználók száma a 2000-es 17,2 millióról 2006-ra 26 millióra növekedett.

³ Elektronikus kártyás fizetési módot lehetővé tevő rendszer, amely leginkább a banki tranzakciós szisztémákra hasonlít. Az állam bizonyos segélyeket és járadékokat egy speciális folyószámlára utal, amelyről a résztvevők a kijelölt boltokban vásárolhatnak kártyájuk felhasználásával.

⁴ Várandós és kisgyermekes anyáknak, valamint 6 év alatti kisgyermekeknek szóló étkeztetési program (ezzel a programmal a tanulmány egy későbbi fejezetében részletesen is foglalkozom).

⁵ 1996-ban bevezetett, átmeneti élethelyzeti nehézségek esetére (elsősorban munkanélküliség) alkalmazott, maximum 60 hónapig folyósítható pénzügyi ellátás.

⁶ Az Egyesült Államok legnagyobb forrásbázisú egészségügyi (segély) programja, amely központi szabályozással és finanszírozással, de tagállami irányítással valósul meg. A program elsődleges célcsoportjai az alacsonyjövedelmű, gyermekkel, vagy fogyatékkal élő családtaggal rendelkező háztartások.

NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

2008 nyarára a program elérte a rekordnak számító átlagos havi 29 milliós részvételi szintet. Mindehhez kétségtelenül hozzájárult a gazdaság teljesítőképességének jelentős lassulása és a munkanélküliségi arányszámok növekedése. A 2008-as *Farm Bill*-ben a Kongresszus figyelembe vette a megnövekedett igényeket, és kiszélesítette a projekt pénzügyi bázisát további 10 milliárd dollárral (a 2005-ös 48 mrd USD/év szinthez képest). Ekkor változott a program neve *Supplemental Nutrition Assistance Programra*. A névváltoztatáshoz a reformok tudatosítása mellett a FSP felhasználókhöz kapcsolódó negatív társadalmi attitűdök is hozzájárultak (erről bővebben később), így a projekt mind tartalmilag, mind elnevezését tekintve „tisztá lappal” indulhatott újra, anélkül, hogy valaha megszűnt volna. Az egyes tagállamok szabad kezet kaptak a területükön futó program megnevezését illetően, így igen tarka mintázata alakult ki a különböző állami élelmezési projekteknek. A megújult *Farm Bill* deklarált célkitűzései voltak az integritás erősítése, az adminisztráció egyszerűsítése, a rendszer rugalmasságának fenntartása, a beléptetés egyszerűsítése valamint a táplálkozási szokások átalakításán keresztül a lakosság egészségi állapotának javítása. A reform leglényegesebb eleme mégis az ellátás (alapjául szolgáló fogyasztói kosár) értékének jelentős mértékű növelése volt. Ismét figyelembe vették a jövedelemszámításnál a háztartás fenntartásával kapcsolatos költségeket, továbbá levonták a gyermekekhez kapcsolódó támogatásokat, valamint a nyugdíj és oktatási célú megtakarításokat. Emellett egy 20 milliárd dolláros alapot is elkülönítettek az egészségtudatos életmódot népszerűsítő programok finanszírozására.

A program működése

A Food Stamp, vagy új nevén SNAP támogatási rendszere egyfajta – ma már virtuális – kuponrendszeren alapul, amelyben a – napjainkban elektronikus – „kuponfüzetet” havi rendszerességgel töltik fel. A jogosultsági időszak 12 hónapra szól, azonban fogyatékos, vagy idős korú családtaggal rendelkező háztartások esetén 24 hónapos folyósítási idő is lehetséges. Az ellátás megállapítását és folyósítását a Táplálkozási és Élelmezési Szolgálattal (*Food and Nutrition Service*) szerződésben álló helyi partnerszervezetek végzik.

A korábban használt, bélyeggel ellátott kuponfüzetet, vagy hatósági igazoló lapot, esetleg közvetlen készpénzes kifizetést napjainkra felváltotta az egyéni csekk és a személyes azonosítószámmal ellátott, elektronikus vásárlói kártya. A kártya paraméterei és működési elve megegyeznek egy bankkártya tulajdonságaival. A rendszer várt előnye, hogy vásárláskor mások nem láthatják, hogy a sorban álló többi vevő közül ki fizetett bankkártyával, és ki FSP/SNAP kártyával, így a stigmatizáltság érzése csökkenthető. A folyósítás egyszerűsítését szolgálja, hogy a támogatottnak nem szükséges személyesen megjelennie az irodában újabb bélyegkéért, hanem a havi credit központilag automatikusan kerül feltöltésre. Hivatali tapasztalatok szerint az EBT rendszerre való áttéréssel az ellenőrzés is egyszerűbbé vált, hiszen a tranzakciók tételesenként, vásárlási hely

szerint nyomon követhetők a hatóságok számára, elősegítve a folyamatos kontroll működtetését.

Általános esetben a támogatást a lakóhely szerinti irodán keresztül lehet igénybe venni. A kliens személyes megjelenése szükséges, s ha ez nem megoldható, akkor a szolgálat munkatársai felkeresik a családot, vagy telefonon keresztül bonyolítják le az interjút. A formanyomtatványok kitöltését követően egy személyes elbeszélgetésre kerül sor az ügyintézővel, mely során be kell nyújtani a vagyoni és jövedelmi helyzetre vonatkozó igazolásokat. Az igény elbírálására a háztartás vagyoni és jövedelmi kondícióit is tartalmazó means-teszt kitöltése után kerül sor.

A támogatott termékek továbbra sem jelenthetnek dohány tartalmú készítményeket és ugyanez a megszorítás vonatkozik az alkoholos italokra, valamint a félkész és meleg élelmiszerekre is. A tilalom azonban nem terjed ki a mezőgazdasági vetőmagokra és palántákra, amelyek hozzájárulhatnak a jogosult családok önálló gazdálkodásának elősegítéséhez. A vásárlások tartalma ugyanakkor nagyon nehezen ellenőrizhető. Szinte lehetetlen kontrollálni, hogy a jogalkotó által preferált termékeket foglalják-e magukba. Ha például valaki készpénzzel és SNAP kártyával egyidejűleg fizet, nehezen dönthető el, hogy melyik termék vásárlása történt kártyával és melyik készpénzzel. A támogatást a hagyományos kiskereskedelmi utakon keresztül érvényesítik (élelmiszer-üzletek, piacok, farmgazdálkodások és ezek hálózatai). Indokolt esetben (pl.: 60 év feletti idős háztartás, fogyatékos családtag, vak családtag) az étkeztetés közvetlenül szociális intézményeken keresztül, akár csoportosan is megoldható (pl. idősek otthona, időseknek fenntartott kifőzdék, idősek klubjai stb.); anya-gyermek szállón élő családok esetén az étkeztetés az intézmény bevonásával valósul meg. Otthonukban életvitelszerűen tartózkodó idős emberek, fogyatékkal élő személyek, elvonó programban részt vevő drogfüggők és alkoholisták esetén (egyéb lehetőség nem lévén) az ellátás értékeben vásárolt étel elkészítése és házhozszállítása is megoldható. Ebben az esetben a felmerülő többletköltségeket az állami hatóság vállalja, a kiszállítást pedig nonprofit szervezeteken vagy magáncégeken keresztül végzik.

Jelenleg közel 160 ezer üzlet áll szerződésben a program lebonyolításáért felelős Mezőgazdasági Minisztérium (*United States Department of Agriculture*, röviden: USDA) Táplálkozási és Élelmezési Szolgálatával. Többségük kiskereskedelmi vállalkozás, kisebb áruházláncok, vagy a farmerek termékeit közvetlenül árusító boltok, piacok. A programban részt vevő üzletek száma az elmúlt tíz évben jelentősen csökkent az elektronikus adminisztrációs és vásárlási rendszerre való áttérés miatt, sokuk ugyanis nem tudta vállalni az ebből adódó többletköltségeket és kapacitásbővítést. Ezen felül a részt vevő boltoknak szigorú ellenőrizhetőségi és adminisztrációs feltételeknek kell megfelelniük, amit sok kisebb áruház szintén nem képes, vagy nem akar felvállalni. Az üzletek minden egyes vásárlás árából jutalékot kapnak.

Az amerikai piacon az 1990 és 2000 közötti tíz évben 300 ezer élelmiszeripari termék jelent meg, és a sor minden egyes évben 12 ezer árucikkkel bővült. Ebből az óriási mennyiségből kell kiválasztani azokat, amelyek a programban részt vehetnek. A piaci lobby ereje óriási, hiszen minden termelő és feldolgozó érdekelt abban, hogy terméke bekerüljön

NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

a támogatott áruk körébe. A SNAP által támogatott termékek listáját az Amerikai Dietetikus Szövetség (*American Dietetic Association*) ajánlása, valamint a Táplálkozási útmutató az amerikaiaknak (*Dietary Guidelines for Americans*) program alapján állapítják meg. A döntés elősegítéséhez egy indikátor-rendszert dolgoznak ki, melyben figyelembe veszik az étel tápanyag tartalmát, árát, előállítási módját, zsír-, vitamin- és ásványi anyag tartalmát.⁷

Jövedelem- és vagyonszámítás

Az anyagi javakat illetően elsősorban a bankszámlán található összeget igazolják, melynek háztartásonkénti felső határa 2000 \$, idős, vagy fogyatékos személyt magában foglaló háztartás esetén 3000 \$. A ház és a telektulajdon nem számít vagyontárgynak. A gépjármű tulajdon is csak bizonyos esetekben számítható fel (ha idős, vagy fogyatékos személyt szállítanak, munkába járnak vele, benne laknak, élelmiszer beszerzésre használják, vagy értéke nem haladja meg az 1500 \$-t, akkor nem minősül beszámítandó vagyonnak).

Az ellátáshoz családméret alapján megállapított jövedelemigazolásra van szükség, amely kiállítása csak akkor kötelező, ha a kérelmező egyéb segély igénylésekor még nem tett ilyen nyilatkozatot. Külön számolják el a levonás előtti és a levonást követő összeget. A jogosultsági határt a szegénységi küszöbhez kötik nettó, és a szegénységi küszöb 130 százaléka-hoz bruttó összeg esetén.

1. táblázat A SNAP jogosultsági korlátai háztartásméret alapján

Háztartás mérete (fő)	Havi bruttó bevétel (a szegénységi küszöb 130 százaléka)	Havi nettó bevétel (a szegénységi küszöb 100 százaléka)
1	\$1,174	\$ 903
2	1,579	1,215
3	1,984	1,526
4	2,389	1,838
5	2,794	2,150
6	3,200	2,461
7	3,605	2,773
8	4,010	3,085
Minden további családtag	+406	+312

Forrás: <http://www.fns.usda.gov/ora/> 2010. május

A jövedelemből le kell vonni az eltartottak gondozási, iskoláztatási költségeit, a gyermekvédelmi támogatásokat, idősek és fogyatékos személyek esetén az orvosi ellátás és gyógyszerköltségeket. A háztartás

⁷ Erről részletesebben a program honlapján: <http://www.health.gov/dietaryguidelines/>, vagy: <http://www.eatright.org/search.aspx?search=snap&type=Site>

összes bevételének 50 százalékát meghaladó lakhatással kapcsolatos költségek (rezi, bérleti díj, lakáshitel törlesztés) szintén levonhatók a beszámítandó jövedelemből.

A SNAP workfare jellege

Lényeges eleme a programnak, hogy erősen a munka világa felé igyekszik irányítani az igénybevevőket. Azon munkaképes személyek, akik nem dolgoznak, nem keresnek állást (a hatósággal együttműködve), vagy nem vesznek részt valamilyen állami munkaerő-piaci programban, csak igen korlátozottan, 3 évente 3 hónapra tudják igénybe venni az ellátást. Kivételt képeznek ez alól az átmeneti segélyben (TANF) részesülő háztartások, melyek hosszabb terminusban is támogathatóak.

Elgondolkodtató folyamat, hogy a segélyből élő háztartások FSP részvételi aránya 1989 és 2004 között 42 százalékról 16 százalékra zuhant, még a munkaerő-piaci jövedelemből élő háztartásoké ugyanebben az időszakban 20 százalékról 29 százalékra növekedett. A részvételi arányok az ezredfordulóra egyenlítődték ki. 2004-ben pedig már csaknem kétszer akkora arányban vettek részt a programban a keresettel rendelkező háztartások, mint azok, amelyek jövedelme kizárólag segélyekből származik. Az igénybevevő háztartások közül jelenleg 40 százalék rendelkezik valamilyen munkavégzésből származó jövedelemmel és 22 százalékuk vesz részt átmeneti segélyprogramokban (TANF). A felhasználói arányok változásának legfőbb oka lehet, hogy a program jelentős kiterjesztésével, a korlátok felpuhításával a segélyezettéknél és a járadékból élőknel magasabb jövedelmű, munkabérrel rendelkező háztartások is bekerültek a támogatottak körébe. Ezek az új csoportok elsősorban alacsonyjövedelmű munkavállalókból (*working poor*), tehát alkalmi munkásokból, kiegészítő és betanított munkásokból, valamint családtagjaikból állnak.

A munkaképes jogosultakra vonatkozó időkorlátozást átmenetileg felfüggesztették 2009. április 1-jétől 2010. szeptember 30-áig, azonban ha az állam által ajánlott munkát nem fogadja el az igénybevevő, az továbbra is kizáró ok.

Ellátási egység

Az ellátás alapegysége a háztartás. Családonként csupán egy ember részére állapítható meg támogatás. A jogszabály értelmében háztartásnak minősül az

1. Egyedülálló személy, aki saját fogyasztásra, önállóan állít elő ételt, illetve ha másokkal együtt lakik, akkor azoktól elkülönülten vásárol és rendezi étkezését.
2. Egyének csoportja, akik közösen intézik bevásárlásaikat és közös otthoni fogyasztásra állítanak elő ételt.

A támogatás alapjaként egy tipizált fogyasztási egységet (*thrifty food plan*) állapítanak meg, amely egy négyfős, két felnőttből és két gyermek-

NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

ből álló családtípus élelmiszer fogyasztási szükségletei szerint alakítja ki az alapsomagot. Mindez szabadon módosítható az igénybevevői kör, a földrajzi elhelyezkedés vagy a családméret függvényében. Az alapsomaghoz rendelt támogatás összegét minden évben aktualizálják.

Az ellátás összege

Az ellátás összegét úgy kapjuk meg, hogy a háztartás nettó jövedelmét elosztjuk hárommal, majd a kapott összeget kivonjuk a háztartás mérete alapján megállapított maximális juttatásból. Más szavakkal: a támogatás a család jövedelmének harmadát egészíti ki a maximális havi juttatás szintjéig. A számítás módszerének oka, hogy a jogalkotó becslései szerint a SNAP háztartások körülbelül jövedelmük harmadát költik élelmiszerre.

2. táblázat A támogatás maximális összege háztartásméret szerint

Háztartás mérete (fő)	Maximális havi juttatás
1	\$ 200
2	\$ 367
3	\$ 526
4	\$ 668
5	\$ 793
6	\$ 952
7	\$ 1,052
8	\$ 1,202
Minden további családtag	\$ 150

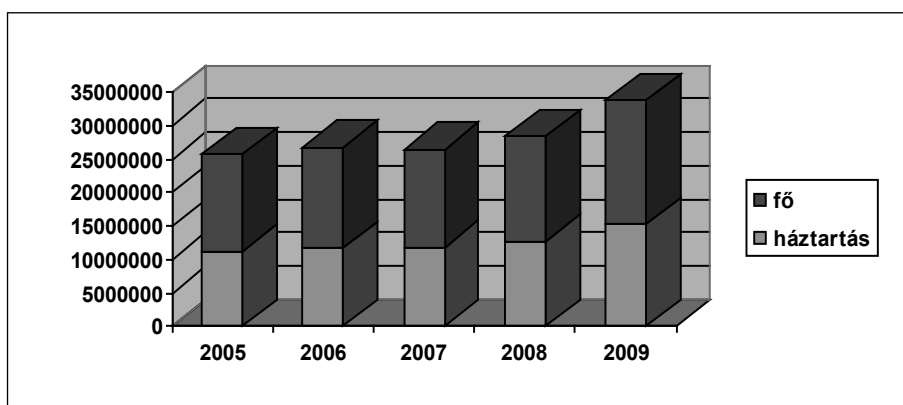
Forrás: <http://www.fns.usda.gov/ora/> 2010. május

A SNAP jelenkori folyamatai

A gazdasági válság új kihívások elé állította az Egyesült Államok szociálpolitikáját. A gazdaságban végbemenő negatív folyamatok társadalmi szinten begyűrűző hatásai egy újfajta mélyszegénység rémképét vetítették a társadalomkutatók elé. A gyorsan növekvő munkanélküliség, a hitelcsapdába került adósok magas száma, a középosztályt képező rétegek lesüllyedése a szegényebb társadalmi csoportok szintjére egyaránt kényszerítő erőt jelentettek a döntéshozóra. A viszonylag alacsony összegű pénzbeli ellátások megtartása mellett fontos volt az alapvető szükségletek kielégítését szolgáló élelmiszerprogramok újraszabályozása és kiterjesztése. A központi kormányzat a SNAP jogosultsági kritériumok csökkentésével és az ügyintézés menetének egyszerűsítésével (ügyfelek személyes felkeresése, online igénylés, telefonos interjúk stb.) próbálta enyhíteni a gazdasági válság hatása miatt megnövekedett igényeket. A program jelentős expanziója figyelhető meg az elmúlt öt évben. 2005 és 2006 között 11,2-ről 11,7 millióra, majd a 2007-es 11,8 millióról 2008-ra 12,8 millióra növekedett az igénybevevő háztartások száma.

2009-re még jelentősebb növekedés következett be, amikor a felhasználói létszám meghaladta a 15,23 millió háztartást és 33,72 millió főt. A növekedés különösen a nagyvárosi dominanciájú, metropoliszokat is magába foglaló államokban volt jelentős (New York, Kalifornia, Florida, Texas, Michigan stb.), ami visszavezethető a pauperizálódó nagyvárosi szegénység tömeges megjelenésére az USA-ban (Orfield 2002). Az önmaguk fenntartására éppen csak képes munkanélküli háztartásfővel rendelkező, vagy dolgozó szegény háztartások napi egzisztenciális fenntartásának alapja (első lépcsője) lehet a SNAP, mely kiegészíti a társadalombiztosítási járadékok és a segélyek rendszerét. Utóbbival gyakran kombinált formában bírálják el a jogosultságot; vagy oly módon, hogy ugyanaz a means-teszt határozza meg a hozzáférési kritériumokat, vagy a SNAP egyfajta mérőföldkőként szolgál, amely figyelembevételével állapítják meg az egyéb szükségletek kielégítésére szolgáló szabad felhasználású pénzügyi segélyeket.

1. ábra Átlagos havi SNAP résztvevők száma 2005 és 2009 között (fő/év)

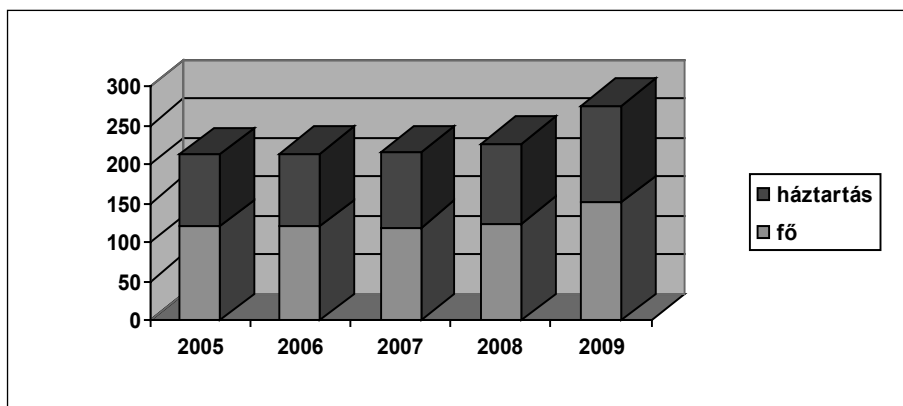


Forrás: <http://www.fns.usda.gov/pd/snapmain.htm>, 2010. június

A programra fordított állami kiadás a 2005-ös és a 2009-es költségvetési évek között közel duplájára emelkedett 28,56-ról 50,36 milliárd dollárra. A források bővítésével és a résztvevők számának növekedésével együtt az egy főre jutó havi ellátás összege is jelentősen emelkedett öt év alatt 92,57 dollár/főről 124,45 dollár/főre. Ennek oka az ellátás alapjául szolgáló fogyasztói kosár reálértékének jelentős növelése.

NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

2. ábra Egy főre/háztartásra jutó átlagos támogatás összege 2005 és 2009 között (dollár/hónap)



Forrás: <http://www.fns.usda.gov/pd/snapmain.htm>, 2010. június

Szegénységi és részvételi adatok

A hatvanas évek elejére a szegénységi küszöb alatt élők száma az Egyesült Államokban elérte a 40 millió főt, a Food Stamp Program ekkor még csak kísérleti stádiumban volt elenyésző számú résztvevővel. A szegénységi ráta jelentős csökkenése és az ellátást igénybe vevők számának látványos növekedése figyelhető meg egészen a nyolcvanas évek elejéig. Ekkora az alacsony jövedelműek száma 25 millióra csökkent, még a FSP felhasználók száma elérte a 20 milliót. A szegénységi ráta és a FSP igénybevételei rátája ezt követően napjainkig párhuzamosan haladt egymás mellett (USDA 2005). Ugyanez a párhuzamosság figyelhető meg az FSP igénybevételei ráta és a munkanélküliségi ráta között (LeBlanc-Lin-Smallwood 2006). A munkanélküliségi ráta egyszázalékpontos növekedése 11,3 százalékos felhasználói létszámnövekedést vont maga után. A gazdaság növekedésével fordítottan arányos a felhasználói létszámgyarapodással, tehát minél jobban működik a gazdaság, annál kevesebben részesülnek élelmiszer-segélyben. Számszerűen egy százalék GDP növekedés 10,2 százalék csökkenést jelent igénybevevői oldalon (Gundersen, Yanez, Valdez, Kuhn 2000). Az alacsonyjövedelműek száma a kilencvenes évek elején ismét 40 millió közelébe szökött, ami a FSP felhasználói oldalon is rekord számú ellátottat eredményezett, több mint 28 millió fővel. Az új évezred elején a gazdasági bizonytalanság és a munkanélküliek számának tartós emelkedése ismét a szegények számának, és ezzel párhuzamosan a FSP igénybevevők körének növekedését eredményezte.

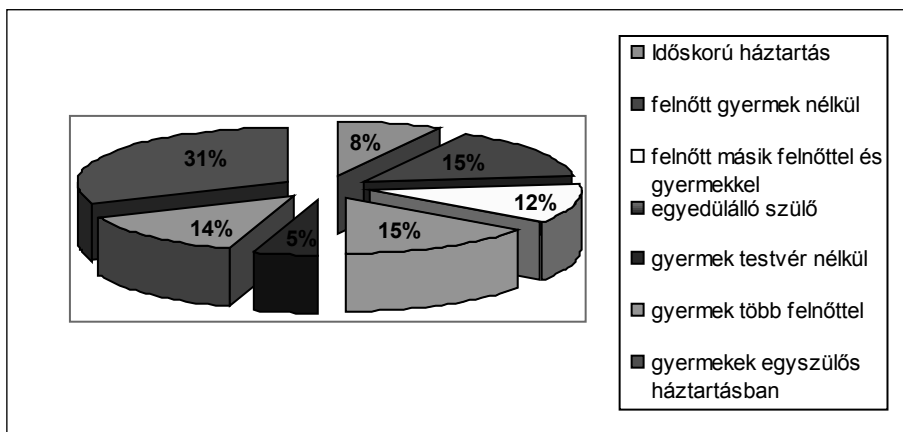
A program primer célcsoportjai

A program elsődleges célcsoportja az *egyedülálló anyákat és gyermekeiket* magukba foglaló háztartások. A szegénység feminizálódása nem újkeletű jelenség, és nemcsak az Egyesült Államokra jellemző. Ez a nemkívánatos trend veszélyezteti az alacsony jövedelmű háztartásokban felnövő gyermekek hozzáférési esélyeit az oktatáshoz és az egészséges és biztonságos életfeltételekhez. Végeredményképpen a folyamat előnytelen munkaerő-piaci kondíciók közé, rosszabb esetben a munkaerőpiacról való teljes kiilleszkedésre kárhordatja a deprivált családokban felnövő gyermekeket (Moffit 1992). A fentieket jól illusztrálják az alábbi adatok: az összes felhasználó háztartás felében él legalább egy 18 év alatti gyermek. Az igénybevevő gyermekes háztartások kétharmada egyszülős család. A food stamp támogatások teljes forráskeretének háromnegyedét gyermekes háztartásoknak fizetik ki (3. ábra). Egy másik, jelentős célcsoport az (egyedülálló) *időskorú személyek* és háztartásaik. A résztvevők 8 százaléka töltötte be a 60. életévét, és közülük csak minden negyedik nem egyedülálló. A támogatott családok 17 százalékában található időskorú személy, és közülük 23 százalék él valamilyen fogyatékkal. Az idősök körében igen jelentős azok aránya, akik ugyan jogosultak lennének az ellátásra, ám a rendszer bonyolult adminisztrációs mivoltának és az információáramlás hiányának köszönhetően mégsem veszik igénybe a segítséget. Az idős felhasználói csoport körében kiemelkedően magas az egyéb szociális programokban – elsősorban a Medicaid-ben – részt vevők aránya. Amióta az ellátás a *bevándorlók* számára is elérhetővé vált, az ő arányuk folyamatosan növekedett az igénybe vevői körben, de 2005-ben sem haladta meg az 5 százalékot. Jelentős probléma, hogy továbbra is csak a hatóságok által nyilvántartott, letelepedési engedéllyel rendelkező személyek vehetik igénybe az ellátást. Így a legsebezhetőbb csoportokhoz tartozó „illegális” bevándorlók és családjaik továbbra sem részesülhetnek ebből az alapvető szükségleteket kielégítő élelmiszerprogramból.

Az etnikai csoportok szerinti felhasználói összetételt figyelembe véve látható, hogy az ellátottak 43 százaléka fehér, 33 százalékuk afro-amerikai, és 19 százalékuk spanyol ajkú. Goren (2008) felmérése alapján kiderül, hogy még napjainkban is elég erőteljes etnikai színezetük van a szociális programoknak, különösen azoknak, amelyek nem jól definiálható sebezhető csoportokat céloznak meg ellátásaikkal (pl. WIC, SSI), hanem a jövedelmi szegény rétegek számára egységesen elérhetőek. Az ellátás igénybevétele általános társadalmi vélekedés szintjén – az etnikai stigmák mellett – erősen egybenőtt a munkaerő-piaci részvétel visszautasításával, ezzel negatív stigmát ragasztva a felhasználókra.

NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

3. ábra A SNAP igénybevevők háztartás-típusok szerinti megoszlása (2005)

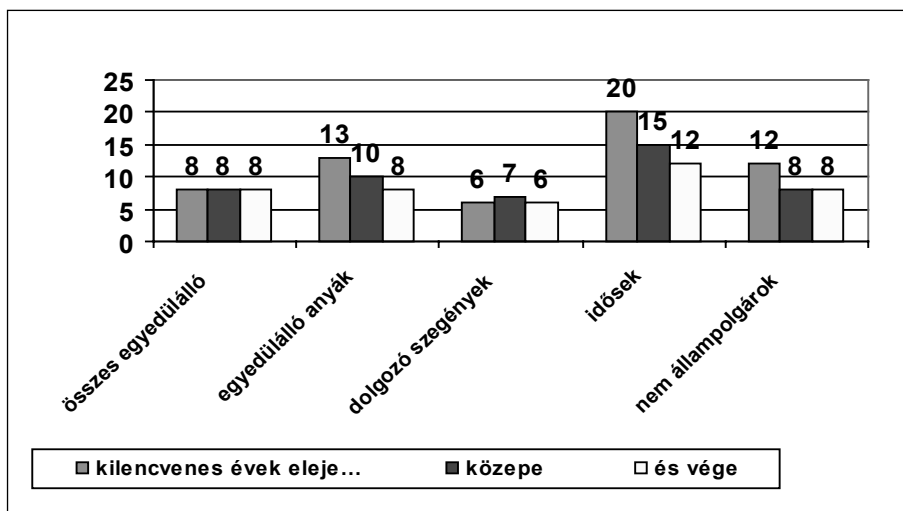


Forrás: USDA 2005.

Felhasználási időszak

A kilencvenes években átlag 8 hónapig kapott ellátást egy résztvevő. A munkaképes korú szegények általában hamarabb kiléptek a rendszerből, amint sikerült elhelyezkedniük, még az idősek és az egyedülálló szülők tartósabban részt vettek a programban. A rugalmas munkaerő-piaci szerkezetnek és a folyamatos adminisztrációs és ellenőrzési mechanizmusoknak köszönhetően sokan csak időszakosan, hosszabb-rövidebb időre jelennek meg a rendszerben, és amikor élethelyzetük lehetővé teszi, elhagyják azt, hiszen a folyamatos ellenőrzési gyakorlat nem teszi lehetővé, hogy az átmeneti időszakokra (bármilyen rövid is legyen) „bennragadjanak” a programban. Mindez azt eredményezi, hogy a rendszer tisztán rászorultsági alapon működik, és csak akkor lép életbe, amikor kialakult a kritikus élethelyzet, elmélyült a probléma. Ez azt eredményezi, hogy mind a biztonsági garanciák, mind a prevenciók elemek hiányoznak, és csupán „tűzoltás elvű” gyakorlat működik. A viszonylag sűrű be- és kiáramlási folyamat, valamint a jelentős életpálya ingadozások következtében a 20 és 65 év közötti amerikaiak több mint fele élete során legalább egyszer FSP résztvevővé válik. A program-részvétel tehát nem szorítkozik oly mértékben a legalacsonyabb társadalmi státuszú rétegekre, mint az egyéb segélyezési programok. A kilencvenes évek eleje és vége között jelentősen rövidült az átlagos segélyezési időszak. A redukció főleg a nyugdíjasok és az egyedülálló anyák esetén volt jelentős; előbbi csoportnál közel felével, utóbbinál harmadával csökkent a projektben eltöltött idő.

4. ábra A FSP-ban eltöltött átlagos hónapok száma a kilencvenes évek elejétől az ezredfordulóig



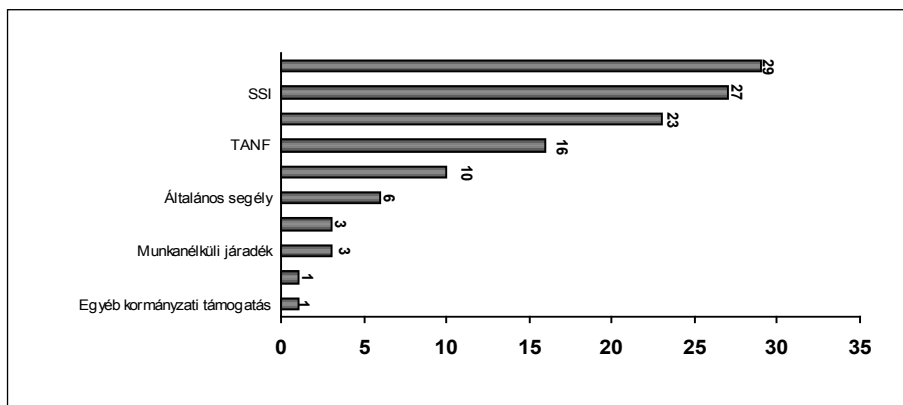
Forrás: USDA 2005.

A részt vevő háztartások jövedelmi helyzete, az ellátások halmozása

A SNAP háztartások közel fele mélyszegénységben él, ami azt jelenti, hogy a család egy főre jutó havi átlagjövedelme nem haladja meg a szegénységi küszöböt képező összeg felét sem, továbbá minden nyolcadik háztartásra jellemző, hogy egyáltalán nem rendelkezik kimutatható jövedelemmel. Ez az a réteg, amely átcsúszik a szociális háló résein, amelyek felkutatása, azonosítása, támogatása megannyi nehézségbe ütközik. A SNAP és a pénzbeli támogatások kombinálása a szegénységi határ 51–100 százaléka közötti jövedelemmel rendelkező háztartások esetében a leggyakoribb, míg a küszöb felett élő (101–130 százalék) családoknál fordul elő a legkevésbé. A legszegényebbek esetén 39 százalék azon háztartások aránya, amelyek kizárólag pénzbeli ellátásokban részesülnek, és csupán minden ötödik kap kombinált ellátást. A részt vevő háztartások közül minden harmadik részesül munkaerő-piaci jövedelemben, minden negyedik kap kiegészítő társadalombiztosítási támogatást (*Supplemental Security Income*, röviden: SSI)⁸, és minden ötödik él valamilyen társadalombiztosítási jövedelemből. A háztartások 16 százaléka részesül átmeneti segélyben (TANF), és további 10 százalékuk kap gyermekek után járó támogatást (*Child Support Payments*).

⁸ Fogyatékkal élő gyermekek és felnőttek számára járó kiegészítő jellegű támogatás, amely nem munkaviszony-előzményhez kötött, de a jogosultnak valamilyen jövedelemmel kell rendelkeznie, amit a támogatással kiegészítenek.

5. ábra SNAP résztvevő háztartások bevételei 2004-ben (százalék)



Forrás: USDA 2005.

Azon személyek közül, akik mind a négy fő élelmezési programban szerepelnek, csupán 5 százalék él családban.⁹ A csak egy ellátást igénybe vevők között 40 százalék a családosok aránya. A SNAP háztartások közül minden hetedik kapcsolódik az Iskolai Étkeztetési Programhoz (*School Lunch*). Az összes élelmiszerprogramban résztvevő közül minden harmadik háztartás részesül SNAP-ban, és minden harmadik legalább kettő, minden ötödik pedig három további étkezési projektben is részt vesz.

Pénzbeli programok esetén a SNAP a TANF programhoz kapcsolódik leginkább. A TANF résztvevők 80 százaléka részesedik SNAP támogatásban is, még a SNAP felhasználók 22 százaléka kap átmeneti segélyt. Az elbírálást és folyósítást végző SNAP irodák csaknem mindegyike foglalkozik egyéb pénzügyi segélyezési ügyekkel is.

Az igénybevétel gátjai

A massachusettsi Gazdaságkutató Intézet (*Economic Research Service, Cambridge 2003*) az ellátást jogosultságuk ellenére sem igénybe vevők körében végzett felmérés alapján arra a következtetésre jutott, hogy a szolgáltatás elutasíthatósága öt tényezőre vezethető vissza:

- hiányos információk a jogosultság kritériumairól,
- a potenciális felhasználó úgy érzi nincs szüksége az ellátásra,
- a támogatás mértékével való elégedetlenség,
- az igénylési eljárás bonyolultsága, valamint
- a részvételhez kapcsolódó társadalmi megbélyegzettségtől való félelem.

⁹ Fő étkeztetési programok: Food Stamp, WIC, Iskolai Étkeztetési Program (*National School Lunch*), Iskolai reggeli program (*School Breakfast*)

A kutatóintézet felmérései alapján csaknem minden vizsgált személy tudott a program létezéséről, és egyéb tényezőkkel magyarázták, hogy miért nem vettek abban részt. Többségük tudta, hová kell fordulni az ellátás igényléséért, és jelentős részük az élete során legalább egyszer már volt felhasználó. A részvétel elmaradásának elsősorban a jogosultsági kritériumok ismeretének hiánya az oka. A bizonyíthatóan jogosult, de nem részt vevő alanyok többsége valamilyen információhiánnyal számolt be, kétharmaduk pedig úgy nyilatkozott, hogy elegendő információ birtokában szívesen igénybe venné az ellátást.

A nyolcvanas években Richard D. Coe (1983) vizsgálta mélyrehatóan a FSP igénybevételének gátjait. Coe különböző szociológiai jellemzők alapján próbálta beazonosítani azokat a csoportokat, akik bár jogosultak lennének az ellátásra, valamilyen okból kifolyólag mégsem veszik azt igénybe. Kutatása eredményei szerint az ellátástól való távolmaradásnál elsősorban a nemi és életkori jellemzők a legerősebbek. Az ellátottak között jóval több a nő, és minél idősebb valaki, annál kevésbé veszi igénybe a támogatást (azonos jövedelmi helyzetű jogosultsági csoportok között). Ha valaki vidéken él (ez a kategóriában az 50 000 főnél alacsonyabb lélekszámú városokat jelentette), az 10,2 százalékkal kisebb eséllyel részesült a támogatásból. Kiemelt rizikócsoportnak tekinthetők tehát a vidéken élő idős férfiak (a három legnagyobb relevanciájú kategória alapján). Továbbá igen jelentős volt a jogosultsági kategórián belüli jövedelmi szintek közötti igényérvényesítési különbség. A jövedelmi helyzet és a felhasználási arány pozitívan korrelált egymással, tehát a jogosultak közül is elsősorban a magasabb jövedelműek vették igénybe a támogatást. A hozzáférés a gyermekek számával egyenes arányban növekedett, a harmadik gyermeket követően azonban nem mutatható ki számottevő emelkedés. Mindez köszönhető a közoktatásban működő hagyományos jelzőrendszereknek és egyéb formális gyermekjóléti programoknak, amelyek kiszűrték a rászoruló gyermekeket. Az iskolázottság szintjének növekedése szintén pozitívan hatott az igényérvényesítésre.

Coe-ék abból az alapvető (racionális) közgazdasági modellből indultak ki, hogy az egyének bevételeik maximalizálása érdekében felhasználják mindazokat a forrásokat, amelyekkel hasznukat maximalizálhatják. A FSP statisztikák mégis mást mutattak (a jogosultak közel 40 százaléka nem kapott ellátást). Vizsgálódásaik kimutatták, hogy a legfőbb gátat az információhiány jelentette. Másodsorban a stigmatizálástól való félelem riasztotta el a potenciális igénybevevőket (ekkor még a papír formátumú bélyegrendszert használták). Harmadsorban ugyan kérelmezték a támogatást, a hivatalok ügyintézői azonban a jogosultság ellenére is visszautasították kérelmüket (a vizsgált esetek 8 százalékában).

A program népszerűsítése érdekében azóta számos kormányzati intézkedést foganatosítottak. A helyi food stamp irodák a médián keresztül, valamint utcai programokkal, a munkaügyi szervek bevonásával, családlátogatásokkal próbálták elérni a rászorulókat. A nagyobb városokban a helyi irodák nagyobb határfokon képesek promóciós kampányaikkal megszólítani a jogosultakat, így növelve a támogatás hatásosságát. A program előrehaladását monitorozó, értékelő kutatások megállapításai szerint a gyermekes családok a leginkább sikeresen bevonható szereplők (köszönhetően a gyermekekhez kötődő szociális és oktatási intézmények

NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

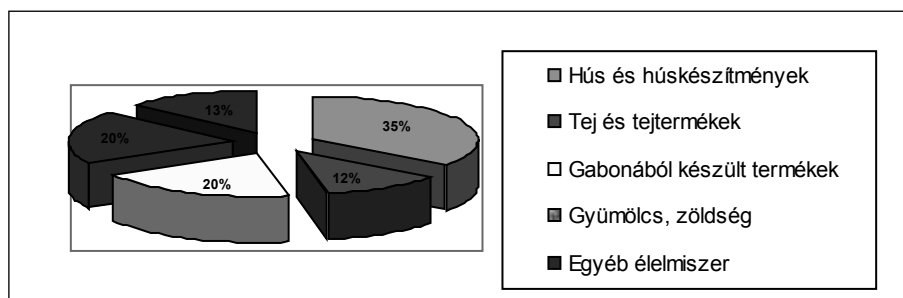
tevékenységének), míg a dolgozó szegények, a bevándorlók és az idősek a legnehezebben elérhető célcsoportok (USDA 2009).

A SNAP hatása a fogyasztási szokásokra

Minden egyes food stamp dollár 14–47 centtel növeli egy háztartás ételmszerkiadását. Készpénz támogatás esetén csupán 5–13 centtel emelkedik az ételmszerkiadások mértéke dolláronként. Általánosságban (a medián mutatók alapján) tehát a FSP háromszor nagyobb mértékben teszi lehetővé a szegénységben élő háztartások ételmszerrel való ellátását, mint a pénzügyi segélyprogramok. Vita tárgyát képezheti, hogy a fent nevezett ráfordítási szint mennyire tükrözi a projekt hatékonyságát, hiszen jelen természetbeni támogatás hatékonysági rátája csupán 31 százalékos. Felmerülhet a kérdés, hogy megfelelően menedzselt pénzügyi ellátásokkal és egy tudatosan vezérelt, kedvezmény alapú ételmszer programmal hasonló hasznosulási rátát lehetne-e elérni. Ebben az esetben ráadásul megmaradna az egyén választási szabadsága, és egyéni preferenciák (és szükségletek) alapján lenne képes fogyasztásának alakítására, a szabad felhasználású támogatások révén. A közvetlen pénzügyi támogatások ellenzői szerint mindez magában hordozná a nem célszerű felhasználás veszélyét, tehát növelné a támogatás „elfolyási” kockázatát. A hasznosulási ráta rávilágít, hogy ugyan a SNAP egy kötött felhasználású segélyezési forma, ha azonban a háztartás teljes gazdálkodását nézzük, láthatóvá válik, hogy a támogatást nem teljes értékben használják fel ételmszervásárlásra. Pontosabban ahhoz járul hozzá, hogy az egyéb főbb (pl. munkavégzésből származó) jövedelmek minél magasabb arányban legyenek felhasználhatók a család preferenciái alapján azzal, hogy az alapszükségleteket részlegesen kielégítik.

A kupont viszonylag gyorsan használják fel, az ellátás teljes összegét a feltöltést követő 2 héten belül elköltik, ami azt jelenti, hogy a további vásárlások már hagyományos úton zajlanak. Egy felhasználó átlagosan 10 alkalommal vásárol egy hónapban a projekttel szerződött üzletekben a támogatási keret terhére.

6. ábra SNAP keretében vásárolt ételmszerek (2004)



Forrás: USDA 2005.

A részt vevő és nem részt vevő háztartások ételkészítési szokásai jelentősen nem térnek el egymásétól. Az alacsony jövedelmű családok kevéssel több húst és húseredetű készítményt fogyasztanak, még a programban részt nem vevők több tejterméket, gyümölcsöt és zöldséget vásárolnak. Az egyéb ételkészítési kategóriába tartozó desszertek, csokoládé, tea stb. fogyasztása a SNAP háztartásokban magasabb (Castner, Mabil 2010).

Szükségletcsoport-specifikus kiegészítő programok

Az alapprogram mellett működnek olyan kiegészítő jellegű ételkészítési programok, amelyek egy-egy jól körülírható csoport számára biztosítanak ellátást. Ezen projektek a csoportok speciális igényeire reagálnak, támogatási rendszerüket tekintve pedig általában bőkezűbbek a SNAP-nál, a résztvevők számára alacsonyabb jogosultsági korlátokat és magasabb összegű támogatásokat tartalmaznak.

Idősek számára kialakított kísérleti program (Elderly Nutrition Pilot Project)

Országszerte tíz, 60. életévét betöltött idős emberből három SNAP résztvevő. Noha sok idős ember jogosult lenne az ellátásra, különböző okok miatt nem veszik azt igénybe. A hat tagállamra¹⁰ kiterjedő modellkísérleti program célul tűzte ki az idős célcsoport fokozott bevonását a projektbe, a belépési feltételek egyszerűsítésével. A megvalósítás 2 év alatt történt meg (2002–2004), összesen 2,4 millió dollár felhasználásával. Az egyes modelleket egymástól elkülönülten építették ki, és a következő céltérületek szerint vezették be:

- A jogosultságot meghatározó szabályok egyszerűsítése.
- „Egykapus” egyszerűsített adminisztrációs szolgálat.
- Alternatív támogatási formák bevezetése a hagyományos Food Stamp modell helyett.

A program eredményeit a Mezőgazdasági Minisztérium Gazdasági Kutatóintézete (*USDA Economic Research Service 2005*) elemezte. Megállapításuk szerint az egyszerűsítési mechanizmusok bevezetésével mindhárom kísérlet esetén jelentősen növekedett az időskorú felhasználók száma. A floridai modellben (egyszerűsített hozzáférési kritériumok) 20 százalékkal, az arizonaiban (egykapus ügyintézés) 31 százalékkal, még az észak-carolinaiban (alternatív kezdeményezések) 36 százalékkal emelkedtek a célcsoport részvételi arányszámai. A pilot program sikere az elemzők szerint két tényező együttes hatásának köszönhető. Az egyik az igénybevételre fordított erőforrások minimalizálása (beleértve az erőfeszítéseket), a másik pedig az ellátás minőségének javítása. Az igazsághoz hozzátartozik, hogy a michigani, mainei és connecticuti modellek nem

¹⁰ Arizona, Connecticut, Florida, Maine, Michigan és Észak-Carolina.

NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

produkáltak hasonlóan meggyőző növekedést a felhasználók számában.¹¹

Gyermekek számára kialakított „Iskolai reggeli” kísérleti program (School Breakfast)

„Morálisan elfogadhatatlan, hogy egy szegény gyerekekkel teli gazdag társadalomban éljünk” – fogalmazza meg Thomas Hirschl (2004), a Cornell Egyetem szociológus professzora az ételmezési segélyprogramok gyermekekre való, fokozott kiterjesztésének alapgondolatát (idézi: Docksai 2010: 9). A programot a Mezőgazdasági Minisztérium vezette be, összesen hat iskolai körzet kiválasztásával. Kezdetben 386 általános iskola került be a projektbe (jelenleg 70 000 iskolában 7 millió gyermeket látnak el), területi elhelyezkedés, a szülők jövedelmi helyzete és egyéb szociológiai dimenziók alapján. Az iskoláknak vállalniuk kellett a projekttervben szereplő együttműködési feltételek teljesítését, a fenntartóknak pedig azt, hogy a 3 éves programterminust követően állami forrásokból a későbbiekben is fenntartják a rendszer működését.

A projekt elsődleges célja az alacsony jövedelmű körzetekben működő iskolák nagy távolságról bejáró tanulóinak megsegítése volt. Olyan gyermekeknek szerettek volna így megfelelő tápértékű reggelit juttatni, akik számára a reggeli étkezés lehetősége egyéb módon nem volt biztosított. Hasonló jellegű ételmezési programot már korábban is bevezettek, ez azonban gyakran stigmatizálta az ingyenesen vagy kedvezményes áron étkező, szegényebb gyerekeket, a nem szegény társaikkal szemben. Ezért a cél az ingyenes iskolai reggeli lehetőségének megteremtése volt, minden gyermek számára. A program állami fenntartása így igen költségesse vált, és az ellátás a támadások keresztüzébe került. Az Ételmezési és Táplálkozási Szolgálat (FNS) felmérései szerint a pozitív kimenetek vitathatatlanok és a változások jól nyomon követhetők a tantermi viselkedés, az iskolalátogatás, a gyermekek fizikai állapotán és egészségén, valamint a tanulmányi eredmények javulásán keresztül.

Jelen kezdeményezés az Egyesült Államokban már korábban is működő általános iskolai ételmezési program (*National School Lunch*) kiegészítéseként jött létre. A projekt névuma az, hogy az ellátás univerzális, még az általános ételmezési programban szigorú jogosultsági és igénybevételi kritériumoknak és adminisztrációs feltételeknek kell megfelelni. Az általános programban egyébként közel 30 millió gyermek vesz részt, és közülük 18 millió származik alacsony jövedelmű családból.

¹¹ Ezekben az államokban csupán 4-5 százalékos felhasználói létszámnövekedésről informálnak az elemzések.

Nőknek, csecsemőknek és kisgyermekeknek szóló ételmisszer segélyprogram (Special Supplemental Nutrition Program for Women, Infants, and Children)

Az 1974-ben életre hívott WIC program a talán legsebezhetőbb társadalmi csoportot, a kisgyermeküket nevelő anyákat juttatja alapvető ételmisszerforráshoz. Az ellátáshoz négy jogosultsági kategória alapján lehet hozzájutni: terhes nők, nők szülés utáni állapotban, csecsemők egyéves korukig, valamint 1 és 6 év közötti kisgyermek. Ami a jövedelmi jogosultságot illeti, az igénybevevők jövedelme az igénylés előtti hónapban nem haladhatja meg a szegénységi küszöb 185 százalékát. Amennyiben a résztvevő már SNAP, vagy Medicaid jogosultságot szerzett, a WIC részvétele automatikus. A résztvevőknek táplálkozási szempontból „magas kockázatú” csoportba (*high-risk group*) kell tartozniuk, ami valamilyen egészségügyi problémát (vérszegénység, alultápláltság stb.) vagy speciális diétás szükségletet jelent. Adott kockázatot a háziornosnak, táplálkozási szakértőnek, vagy diétás nővérnek kell megállapítani és igazolni.

A program meglehetősen merev szabályozású költségplafonnal működik, ami azt jelenti, hogy a források kimerülését követően számos jogosult ellátás nélkül maradhat. Ebben az esetben egy előre meghatározott sorrend alapján kell folyósítani az ellátásokat. Az érdekesség kedvéért feltüntettem az első három, prioritást élvező csoportot: terhes nők; szoptató anyák gyermekükkel, akik valamilyen táplálkozási természetű egészségügyi problémával rendelkeznek; kisgyermek csecsemő kortól 6 éves korig, abban az esetben ha az anyának valamilyen táplálkozási eredetű problémája volt terhessége során stb.

A program az ételmisszer-segélyezés mellett biztosítja az anyák számára a csecsemőkhöz és kisgyermekekhez kapcsolódó étkeztetési tanácsadást, valamint szükség esetén a kapcsolatot egyéb egészségügyi és szociális szolgáltatókkal. A projekt átlagos havi felhasználói létszáma meghaladja a 7 millió főt (3,8 millió kisgyermek, 1,9 millió, egy év alatti csecsemő és 1,7 millió nő (Gundersen, Yanez, Valdez, Kuhn 2000). Az ellátást a hagyományos food stamp-hoz hasonló kártyán keresztül folyósítják. A támogatott ételmisszerek körét a koragyermekkorai szükségleteknek megfelelően alakították ki, s ezek elsősorban fehérjében, vitaminokban és ásványi anyagokban gazdag termékekből állnak. A felhasználók szűkebb köre miatt kevesebb üzlet fogadja el a WIC kártyát, mint a hagyományos SNAP kártyát, azonban így is 46 000 kiskereskedelmi áruház, helyi piac, vagy farmgazdaság biztosítja az ellátást.

Katasztrófa helyzet esetére szóló ételmisszer segélyprogram (Disaster Supplemental Nutrition Assistance Program, röviden: D-SNAP)

A D-SNAP természeti csapás esetén biztosít segítséget a katasztrófazónában élő, vagy ott tartózkodó lakosság részére. Fontos, hogy a rászorulóknak minél gyorsabban hozzájuthassanak az ellátáshoz, ezért lehetőség nyílik az adott közösségen belüli csoportos jogosultság megállapítására. A jogosultsági küszöb egyébként is jóval magasabb, mint a hagyományos

SNAP esetén, és csak a katasztrófa során elérhető jövedelmeket veszik alapul. A hagyományos levonások mellett nem számítanak jövedelemnek a biztosítási kártérítések, vagy az állami segélyek. Másik kritériuma a jogosultságnak, hogy a szükséglet megjelenése bizonyíthatóan összefüggjön a katasztrófa-helyezettel (lakás megsemmisülése, munkahely megszűnése, termés elpusztulása stb.). A program egyik alapja volt a károsultak megsegítésének a Rita és a Katrina hurrikánok idején csakúgy, mint a Mexikói öböl-beli súlyos olajkatasztrófa esetén.

Fejlesztési lehetőségek

A megváltozott technikai és társadalmi környezet, valamint a megnövekedett felhasználói igények újfajta megközelítéseket igényelnek az állami rendszerektől, így azok a jövőben kénytelenek lesznek néhány szerkezeti változtatást végrehajtani az ellátás funkcionális javítása érdekében. Mielőtt azonban a jelenlegi kihívásokat és változtatási elképzeléseket vennék számba, érdemes kitekinteni a közelmúlt republikánus törekvéseire a FSP megreformálására vonatkozóan.

A kilencvenes évek közepén számos kritika érte a rendszert a konzervatívok részéről, mert drágának és korlátozottan hasznosnak ítélték meg a programot. Két irányban terveztek változtatásokat: egyrészt tömbtámogatássá (*block grant*) alakították volna át a food stamp-ot, másrészt egyfajta kiadási plafont (*expenditure cap*) vezettek volna be a rendszerben. A tömbtámogatási javaslatot a Republikánus Párt szenátorai terjesztették elő, a jóléti reformok időszakában (ekkor alakították át a gyermekes családokat segítő legnagyobb pénzbeli segélyprogramot, az *Aid to Families with Dependent Children-t*, röviden: AFDC-t is), a javaslat azonban a demokraták ellenállása miatt elbukott. Az eredeti elképzelés alapján a tagállamok elosztási szabadsága még inkább növekedett volna, ami lehetővé tenné a források helyi szintű átcsoportosítását és az egyes ellátások visszaszorítását. A demokraták szerint a javaslat nyomán a központi alapok elfolyhatnak, a problémák helyi szintre tolódnak át és a költségek drasztikusan csökkennek. Noha a tömbösített allokációs mechanizmust nem vezették be, mégis sikerült egy kormányzatilag meghatározott költségplafont helyezni a food stamp-ra, a kiadások mérséklése érdekében. Elemzések szerint a támogatás drasztikus átalakítása azon bukkott el, hogy az emberek (és nemcsak a felhasználók) lényegesen jobban ragaszkodnak a könnyen értelmezhető, átlátható rendszerű élelmezési programokhoz, mint a zavaros hasznosulású – és társadalmi szinten gyakran láthatatlan – pénzbeli támogatásokhoz (King 1999).

Meghatározó, rendszerszintű változások végül a 2008-as Farm Bill-hez kötődően mentek végbe a programban. A fentiekben már elemzett jogosultsági kritériumok és támogatási keretek változása mellett az új rendelkezések jelentős mértékű egyszerűsítést helyeztek kilátásba az adminisztrációs rendszerben, és ezzel végső soron a szolgáltatásokhoz való hozzáférés funkcionális javítására irányultak. A hatékonyság növelése mellett nem titkolt célként jelent meg az egyre magasabb költségszintet elérő hivatali bürokrácia burjánzásának visszafogása.

Az eljárásrend megváltoztatásának egyik fő iránya a *kliensutak és*

adminisztrációs csatornák rendszerének fejlesztése. A jogosultsági és elbírálási procedúrák egyszerűsítésével (pl. különböző támogatási formákat egy eljárás keretében végzett elbírálása, vagy rugalmas ügyfélfogadási rend bevezetése) az igénybevételi hajlandóság is jelentősen növelhető, hiszen az egyszerűsített hatósági eljárással az ügyfelek adminisztrációs terhei is csökkennek. Az igénybevétel fokozása érdekében tagállami szintű változtatásokat vezettek be a jogosultsági rendszerben. Ennek fő elemei a gépjárművekre vonatkozó korlátok csökkentése, a kategória szerinti jogosultsági csoportok meghatározása, vagy az ún. kombinált eljárási rendszer (*combined application process*)¹² alkalmazása.

A *szervezeti funkciók újratervezése* a rendszer infrastruktúrája számára jelent szerkezeti változásokat. A központi és helyi irodák összevonása, a felesleges irodák megszüntetése, az egyes munkafolyamatok átütemezése a hivatali bürokrácia működésének funkcionális javítását idézheti elő (megfelelő előkészítés és levezetés mellett).

A változó *infokommunikációs környezet*, valamint a technika vívmányainak mind szélesebb körű elterjedése lehetőséget biztosít az ügymenet egyszerűsítésére és felhasználóbaráttá alakítására. Az elektronikus ügyintézés kiépítése mellett természetesen fontos a hagyományos kapcsolati csatornák megőrzése és elérhetőségének biztosítása (személyes interjúk, papír alapú adminisztráció stb.). A legfontosabb technikai innováció a telefonos információs központok (*call center*) létrehozása, melyeken keresztül a felhasználók általános információkat nyerhetnek az ellátással kapcsolatban, illetve a saját ügyeiket érintő eljárási tevékenységeket intézhetik (interjúk, hiánypótlás stb.). A telefonközpontok a legtöbb iroda által kiépített és üzemeltetett – és a felhasználók által leginkább ismert – szolgáltatási formák.

Az ellátás igénybevétele a legtöbb helyi iroda esetén elektronikus formában is megvalósítható. Egységesített program-honlapokon keresztül egyéni azonosító szám megadásával a felhasználók nemcsak igényelhetik az ellátást, hanem a kapcsolódó elbírálási dokumentációkat is feltölthetik. A kijelölt irodákban a papíralapú rendszert így folyamatosan háttérbe szorítja az elektronikus rendszer, amely magába foglalja a tekintélyes mennyiségű dokumentáció archiválását is. A túlzott elektronizálás kritikussai megemlítik, hogy még mindig igen sok szegény háztartásban nem érhető el telefon, vagy internet kapcsolat, így az elektronikus ügyintézésre való áttérés a legszegényebbeket érintheti a leghátrányosabban.

A program adminisztrációs szerkezetét illető elektronikus adatátviteli rendszer fejlesztésével a különböző helyi irodák közötti, valamint a helyi irodák és a központ közötti kommunikáció javítása és gyorsítása vált elérhetővé. Az információs e-technikák tárházának kiszélesítése pedig lehetővé teszi a potenciális igénybevevői kör elérését újság és televíziós hirdetések, utcai kampányokon és szórólapterjesztésen keresztül.

¹² Főleg az idősek és a fogyatékkal élők számára könnyíti meg az igénylés folyamatát az eljárás. Egy párhuzamos és automatikus belépést tesz lehetővé a programba a SSI, vagy egyéb támogatások felhasználói számára, ahol az alaptámogatás adminisztrációját használják fel a SNAP jogosultság-megállapításhoz.

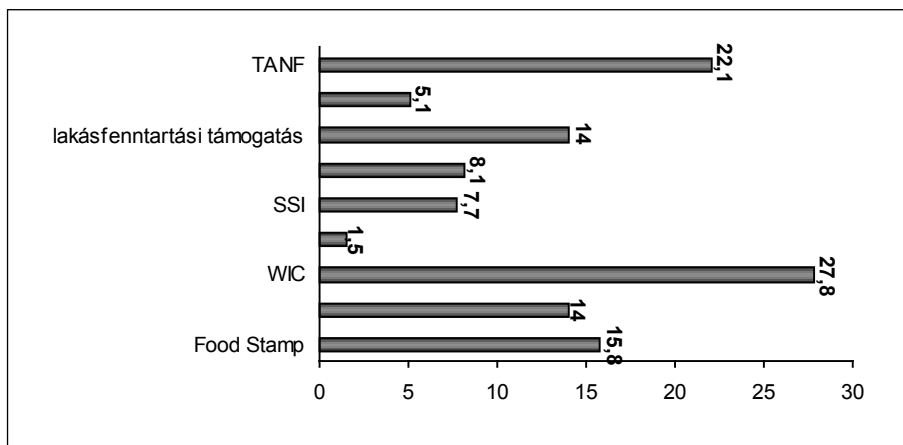
Programkritikák

Az alábbiakban a SNAP/FSP programot illető leggyakrabban felmerülő rendszerkritikák kerülnek bemutatásra, melyek közül az első négy inkább közgazdaságtani megközelítésű, még az utolsó kettő szociológiai-szociálpolitikai szemléletet tükröz.

1. Magas adminisztrációs költségek

A programadminisztrációs és eljárási költségek indikátorrendszerét Julia Isaacs (2008) és kutatócsoportja dolgozta ki. A kategória magába foglalja az információs rendszerek, a személyi és adminisztratív kiadások, a program menedzsment és a képzések költségeit, az egészségtudatos táplálkozási és foglalkoztatási programok költségei azonban nem szerepelnek benne. A Food Stamp Program adminisztrációs költségei közepesen magasak a többi központi fenntartású és finanszírozású programmal összevetve (7. ábra). Általánosságban elmondható, hogy a magas dokumentációs igényű, means-teszt alapú, személyes interjúkhoz és folyamatos ellenőrzéshez kötött ellátások fenntartási költségei a legmagasabbak. Például a kisgyermekes és várandós anyáknak szóló WIC program járulékos költségei igen jelentősek, hiszen amellett, hogy egy igen bonyolult monitor rendszert tartanak fenn, az egy főre jutó támogatások összege viszonylag alacsony, így arányaiban markánsan növekednek a fenntartási ráfordítások. A szintén sok személyes interjút használó és szigorú ellenőrzési rendszert működtető TANF rendszer ugyancsak magas bürokratikus költségekkel működik, amely felemészti a támogatási kiadások ötödét. A két legfőbb étkeztetési program (FSP, iskolai étkeztetés) nagyjából hasonló adminisztrációs költségvonattal működik. Az eljárási bürokrácia terhei így is igen magasak. Korábban már említettem, hogy ugyan a programkiadásokat a központi költségvetés állja, az adminisztrációs terhekhez a tagállamoknak is hozzá kell járulniuk 50 százalékos arányban, ezért érdekelték a járulékos költségek lefaragásában. A takarékosági intézkedések ellenére a bürokratikus kiadások várhatóan nem csökkennek a szabályozás megváltoztatása nélkül. A helyi irodák fenntartása, a jogosultságot elbíráló és az ellenőrzést végrehajtó munkatársak (*eligibility workers*) foglalkoztatása továbbra is igen sokba kerül. Összességében tehát elmondható, hogy annál magasabb a járulékos adminisztrációs költségek szintje, minél bürokratizáltabb egy segélyezési rendszer, azaz minél több jogosultsági-bírálati és ellenőrzési elemet tartalmaz. Mivel a SNAP program is egy ilyen szofisztikált adminisztrációs elemekkel rendelkező segélyezési program, a rendszer-fenntartási költségek meglehetősen magasak a kifizetett ellátásokhoz viszonyítva, mely végső esetben veszélyezteti a program gazdasági és társadalmi hatékonyságát.

7. ábra Kombinált adminisztrációs költségek (egy támogatási dollárra jutó cent)



Forrás: USDA 2009.

2. Alacsony részvételi szint mellett magas a felhasználói ráfordítások aránya

A felhasználói terhek költség szintén Isaacs (2008) kutatócsoportja által kidolgozott indikátorokon alapulnak. A tényleges készpénz költségek mellett a kategóriacsoport magában foglalja az utazással, szabadidő ráfordítással, sőt, a segélyezési stigmákhoz kapcsolódó megpróbáltatásokkal járó „költségeket” is. Az indikátorrendszer meglehetősen bonyolult volta miatt ezzel most részletesebben nem foglalkozom (ld. bővebben: Isaacs 2008).

Mint látható (8. ábra), az egyéni ráfordítások szintjén magas kategóriát képviselnek a SNAP-hoz hasonló, személyes interjúkhoz és egyéb erős jogosultsági korlátokhoz kötött programok. Az ellátáshoz való jog bizonyításával járó készpénz ráfordítás, papírmunka, utazás, sorban állás stb. költségei az egyéni rászorultság-alapú pénzbeli ellátásoknál a legjelentősebbek. Egyébiránt, mint az a fenti fejezetből kiderül, a bürokratikus költségek is ezeknél az ellátás-típusoknál a legmagasabbak. A hatósági típusú segélyezés tehát nemcsak állami szinten jelent igen magas járulékos kiadásokat, de egyéni szinten is ezen ellátások „szociális költségei” a legjelentősebbek. A legalacsonyabb társadalmi teherrel járó támogatások az igen egyszerű jogosultsági kritériumokon alapuló, gyakorlatilag semmilyen adminisztrációs teherrel nem járó programok, mint az iskolai étkeztetés, vagy a gyermekek után járó adókedvezmények rendszere (*Earned Income Tax Credit*, röviden: EITC¹³). Mindkét ellátás megállapí-

¹³ Alacsony keresettel rendelkező munkavállalóknak szóló családi alapú adóprogram. Egy meghatározott jövedelem-szint alatt az állam visszatéríti a befizetett jövedelemadót. A programot 1975-ben vezették be, célja a munkára való ösztönzés a fizetendő közterhek mérséklésén keresztül.

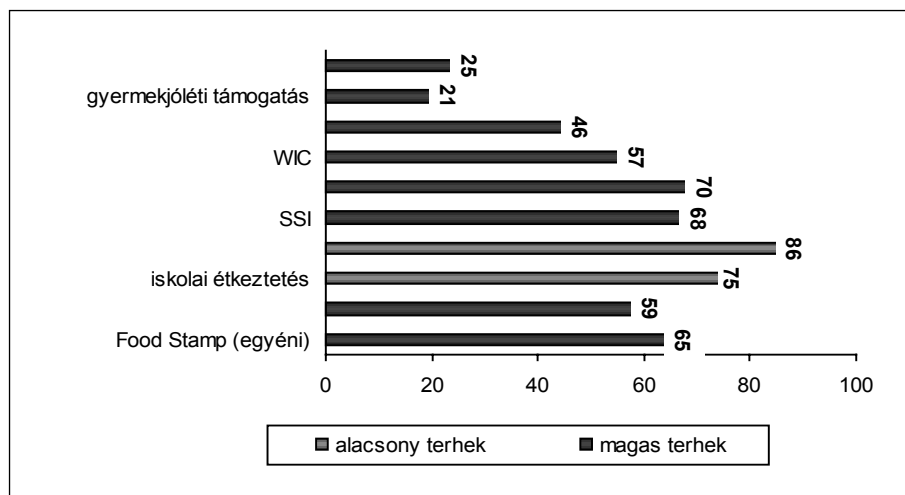
NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

tásához, illetve megújításához egy egylépcsős, egyszerűnek mondható éves jövedelemvizsgálat szükséges.

SNAP esetén az ügyintézés átlagosan 5 órát vesz igénybe a felhasználó számára, legalább kétszer kell felkeresnie a helyi ügyfélirodát és valamivel több, mint 10 dollárt kell költenie az adminisztrációhoz kapcsolódóan. A támogatás megújításával kapcsolatos elfoglaltságok további 2,5 órát vesznek igénybe (ld. Currie 2004, Zedlewski 2006, Gabor 2003 vizsgálatait, idézi: Isaacs 2008: 19).

A Brookings Institution felmérése alapján (Isaacs és munkatársai, 2008) láthatóvá vált, hogy a fentiekben körülírt „kemény korlátú” segélyek – mint amilyen a gyermekjóléti támogatás, a lakásfenntartási támogatás (*housing*) vagy a TANF – esetén a legkevésbé sikeres az ellátások célzottsága, és ezzel a rászoruló lakosság elérése. A különböző szociológiai jellemzők alapján elkülönülő célcsoportok számára kialakított ún. „kategoriális segélyek” már jóval hatásosabbak (nagyobb arányban jutnak el a jogosultakhoz). Ilyen például a fogyatékkal élőknek szóló SSI, a kisgyermekes anyáknak és terhes nőknek szóló WIC, vagy az iskoláskorúaknak fenntartott iskolai étkeztetés program. A felmérés alapján a legmagasabb részvételi aránnyal a gyermekek után járó adókedvezmények rendszere (EITC) rendelkezik. Ez utóbbi érdekes módon a segélyezési típusú jóléti ellátások között szerepel – csakúgy, mint az egészségügyi (és szociális) jogosultságot jelentő Medicaid program –, mivel alacsony jövedelmű családok számára biztosít lehetőséget adójuk bizonyos hányadának visszaigénylésére. A rendszer tehát egyfajta aktív munkaerő-piaci ösztönzőként szolgál, melynek célja a foglalkoztatottság növelése adott célcsoport körében.

8. ábra A támogatásra jogosultak részvételi aránya ellátásonként és a felhasználói terhek szintje



Forrás: USDA 2009.

3. Nem megfelelő kifizetések (improper payments)

Nem megfelelő kifizetésnek minősül minden olyan kiadás, amely nem éri el az arra jogosult felhasználókat, illetve melynek kifizetésekor a támogatást a nem jogosultak is igénybe veszik. A meglehetősen túlbürokratizált szociális programok esetén (mint amilyen az SNAP is) viszonylag alacsony hibaarányral számolhatunk az ellátások túl, vagy alulfizetését figyelembe véve. A szigorú ellenőrzési tendencia pártolói gyakran a segélyek hatásos célzottságát emlegetik a jelenlegi adminisztrációs gyakorlat fenntartása melletti legfőbb érvként. A SNAP esetén az ellátások 4,5 százalékát fizetik ki olyan háztartások számára, amelyek nem jogosultak a támogatásra, illetve alacsonyabb támogatási szintre jogosultak. Ez a „hibaarány” nagyjából megegyezik a WIC és a SSI programokéval. Az ellátások túlfizetése leginkább azokra a támogatásokra jellemző, ahol a jogosultsági korlátok igen alacsonyak, a folyamat pedig kevés nyomkövetési és ellenőrzési elemet tartalmaz (EITC, gyermekjóléti ellátás). A program összesített hibaráta viszonylag alacsony (5,8 százalék), amelyből 4,5 százalék a túlfizetések és 1,3 százalék az alulfizetések aránya, ami számszerűsítve éves szinten 1,45 Mrd dollár „elfolyást” jelent (USDA 2005). A viszonylag csekély mértékű, nem megfelelő kifizetés egy erősen bürokratizált ellenőrzési rendszert feltételez, amely kétségtelenül hatékonyan tud működni, amennyiben a legfontosabb a segélyek szigorú célzottsága, tehát az, hogy csak az arra jogosultak kapjanak belőlük. A másik oldalon viszont ugyanez az erős hatósági jelleg sokakat – sokszor a legrászorultabbakat – elriaszt a támogatások igénylésétől.

4. A választás szabadságának korlátozása

A SNAP egy kötött felhasználású természetbeni segélyezési forma, amely magában hordozza a kategória minden etikai és tartalmi problémáját. A segély kötött szerkezete (vagyis az, hogy előre el van rendelve, mire lehet felhasználni) révén csak egy adott szükségletet elégíti ki, ami jelen esetben a táplálkozás, a szervezet fenntartásának alapvető biológiai szükséglete. A felhasználó tehát nem rendelkezik szabadon a támogatás összegével, ami sértheti választási szabadságát és önrendelkezési jogát. Hogy a kép ennél sokkal árnyaltabb és a SNAP támogatás hogyan befolyásolja valóban a háztartás összes kiadását, arról korábban írtam.

Ha az egyén szabadon állapíthatja meg azon jóságok és szolgáltatások körét, amelyre szüksége van mindennapi életéhez, akkor az egyéni döntési mechanizmusok révén sokkal közelebb kerül a kívánt állapot eléréséhez, jelen esetben a szegénység enyhítéséhez, avagy a jólét fokozásához (Thurow 1974: 190). Mindez a szociálpolitika nyelvére lefordítva annyit jelent, hogy a szabad felhasználású pénzbeli támogatási formák magasabb hatékonysági fokkal működnek a szegénység leküzdésében, mint a kategoriális természetbeni ellátások.¹⁴ A food stamp esetén a

¹⁴ Meglátásom szerint a SNAP inkább egy fél-természetbeni ellátásként fogható fel, hiszen az ellátott nem közvetlenül részesül a támogatási javakban, hanem egy (virtuális) pénz-alapú banki transzfer közbeékelésével jut hozzá azokhoz.

kapott támogatást csak A vagy B jószágokra tudom elkölteni, melyekből adott (segélyezési) ciklusban – normális esetben – csupán 1-1 egységre lenne szükségem és X_1 csoportot költenék el rájuk jövedelmemből. Mivel az ellátás torzítja a rendelkezésre álló források struktúráját, a felhasználható kapacitásom $X_{1,TP}$ -re változik, mely jelentősen módosítja az adott tartalmi elemre fordítható források szintjét. Így a módosulás következtében eddigi fogyasztási szokásaimtól és jövedelmi viszonyaimtól merőben eltérő jószágkombinációkat fogok alkalmazni, amely nem tükrözi korábbi preferenciáimat és személyes szükségleteimet. Mindez összességében egy torzult fogyasztói szerkezetet eredményezhet, amelyben a támogatás nem reflektál a felhasználók valós szükségleteire. Ezzel a program hatékonysága jelentősen romlik. Nem lehet eléggé hangsúlyozni, hogy a szabályozott fogyasztói viselkedésre vonatkozó negatív tendenciák annál kevésbé érvényesülnek, minél kevesebb restriktívó van a rendszerben. Így egy kategoriális, kiegészítő jellegű segélyezési rendszer mellett is működhet szükségletorientáltan az egyéni preferenciák rendszere, amennyiben a háztartás a bevételei döntő többségét kitevő elsődleges jövedelmeivel kedve szerint gazdálkodhat. Ily módon konstruktívan, az összesített fogyasztási struktúrát nem felborítva növelhető a háztartás élelmiszerfogyasztási határhaszna.¹⁵

5. A szegény-státus konzerválódása, útban egy új szegénypolitika felé

Valamennyi amerikai segélyezési programot gyakran illetik azzal a váddal (még a szélesebb felhasználói bázisú SNAP-ot is), hogy az alacsony jogsultsági küszöbvel kombinált alacsony összegű támogatásokkal csupán a legszegényebbek beáramlását segítik elő a rendszerbe. Így a preventív programok háttérbe szorításával egy erősen rászorultság-elvű, modellt kapunk, melynek alapja a túlnyomórészt kategoriális segélyezési gyakorlat. A kritikusok szerint a szegénypolitikaként működő neoliberalis trendek így maguk alá gyúrik a jóléti állam legitimációs bázisát képező emberközpontú szemléletmódot. A kevés konstruktív szociálpolitikai elemet tartalmazó rendszer paternalista viszonyt eredményezhet a felhasználókkal, melynek következtében jóléti függőség alakul ki széles társadalmi rétegek körében.

A gazdasági válság megjelenése különösen érzékenyen érintette az olyan sérülékeny csoportokat, mint az idősek, a gyermeküket egyedül nevelők, a fogyatékkal élők, vagy a nagyvárosi gettók megrekedt szegényei. Meglátásom szerint az amerikai szociálpolitika előtt két út áll a válság által generált negatív társadalmi folyamatok kezelésére. Az egyik egy átfogó jóléti politika kialakítása a jóléti rendszerek és intézmények együttes fejlesztésével, különös tekintettel a sérülékeny csoportok megváltozott szükségleteire. A szolidaritáson alapuló, átfogó társadalmi és helyi közösségi programok elősegítik a negatív hatások mérséklését. A másik – úgy tűnik, választott – út egy újfajta szegénypolitika felélesztésére irányul. Ez a segélyezési rendszer a hagyományosan meritokratikus

¹⁵ Ahogy ezt több kontroll-csoportos vizsgálat is alátámasztotta (pl.: Levendhal 1995, Moffit 1989).

szemléletű társadalom elvárásaihoz alkalmazkodik. Az erősen öngondoskodás központú, minden állami beavatkozást a piac (vagy az egyén) kudarcának tekintő társadalomkép egy olyan struktúra működését „engedélyezi” ahol az ellátások szigorú célzottsága, a résztvevők érdemességének elbírálása alapvető közösségi elvárás. Mindez egy erősen rászorultság elvű, magas adminisztrációs igényű rendszert eredményez, olyan segélyezési csomagokkal, amelyek a rizikócsoporthoz – társadalom szerinti – szükségleteire adnak adekvát válaszokat (pl. WIC a kisgyermekes anyák számára, TANF a jövedelmi szegényeknek, SSI a fogyatékkal élőknek stb.).

Ebben a zűrzavaros helyzetben kellene a Food Stampnak megmutatnia, hogy mégis más, mint a hagyományos segélyprogramok. A gazdasági eredetű társadalmi problémák elmélyülésével a sok támadást megélt FSP programok felélesztése és új köntösbe öltöztetése a projektet sokszor támadó demokraták által is támogatott és kívánatosnak tartott intézkedések között szerepel (lásd például a *New York Times* 2010. február 10-i cikkét a témáról: „*Once Stigmatized, Food Stamps Find Acceptance*” azaz „*A korábban megbélyegzett Food Stamp elfogadásra talált*”). A korábbi tendenciáktól eltérően a program igénybevevői köre kiszélesedett (különösen a 2008-as Farm Bill rendelkezéseinek köszönhetően), így elsőszámú felhasználóivá a dolgozó szegények váltak a munkaképes lakosság körében, akik fokozatosan felváltották a segélyből élőket és tömegesen léptek be a helyi programirodákon keresztül. Ebben szerepet játszott, hogy központilag enyhítették a gépkocsi beszámítására, a jövedelem és vagyonszámításra vonatkozó korlátokat és levonásokat, a programadminisztrációt pedig egyszerűsítették. Az USDA 2005-ös jelentése szerint a felhasználói jövedelmek FSP-vel való kiegészítését követően a résztvevők tizedének jövedelme emelkedett a szegénységi küszöb fölé.

6. Beágyazottsági problémák

Fontos kiemelni, hogy a jóléti funkciók mellett a SNAP egy mezőgazdasági program, amely a termelés során felgyülemlett felesleg elfogyasztására szolgál. Nem véletlenül a Mezőgazdasági Minisztérium (és szakhatóságai) a projekt irányításával megbízott kormányzati szerv. A szociális problémák kezelését így részben az agrárszektor problémáinak zsilipelésére használják, az agrárpolitika problematikája tehát szociálpolitikai színezetet kap. Első ránézésre üdvözlendőnek tűnik a terményfelesleg „szétosztása” a szegények között, ezzel javítva a programban résztvevő családok felét kitevő (USDA 2009), étkezés szempontjából bizonytalan háztartások (*food insecurity families*) helyzetét.¹⁶ A természetbeni ellátások rendszere ráadásul közkedvelt – vagy esetenként más segélyezési programokhoz képest kevésbé elutasított – a közép- és felső társadalmi rétegek körében, hiszen adóforintjaik megtérülését kézzel fogható anyagi

¹⁶ Egy másik kutatás (Nord, Andrews, Carlson 2006, idézi: Kustova, Jensen 2008: 96) az élelmiszer-ellátás szempontjából bizonytalan helyzetben lévő amerikai háztartások arányát a lakosság 11 százalékában állapította meg, a különösen veszélyeztetettekét pedig 3,9 százalékban.

juttatásokban látják megvalósulni, a sztereotípiákkal szegélyezett pénzbeli ellátásokkal szemben.¹⁷ A program hasznélvezői közé tartoznak a széles társadalmi csoportot kitevő farmerek és üzlettulajdonosok, akik részvételükkel a termékeik iránti kereslet fellendülését és folyamatos fennmaradását remélhetik.¹⁸ Mindez egy olyan torz gazdaságszerkezetet eredményez, amelyben mesterségesen fenntartott fogyasztás generálódik olyan termékek iránt, amelyek az elsődleges (itt értsd: tisztán versenyelvű) piacon eladhatatlanok lennének, ezzel előállításuk és forgalmazásuk tartósan veszteséget termelne. Így éppen a piacok önszabályozási mechanizmusai szenvednek csorbát, hiszen a termékek iránti keresletet nem a fogyasztói preferenciák és a piac belső „természetes” folyamatai határozzák meg, hanem mesterséges intervenció generálja a keresletet, és ez egyszerre korlátozza a kínálati oldalt és csökkenti a fogyasztói szabadságot. Tehát míg az egyik oldalon – szociálpolitikai síkon – érvényt szerez magának az a neoliberais-neokonzervatív paradigma, miszerint az ellátásokat kötött szerkezetben, szigorúan célzottan kell megállapítani, addig – gazdasági síkon – ugyanez a paradigma csorbát szenved a piaci folyamatokba való állami beavatkozás révén (még ha mindez ösztönző elemként is jelenik meg).

Ugyanakkor látnunk kell, hogy a hazai termelők támogatására, az esszenciális élelmiszerek hazai előállításának elősegítésére vonatkozóan kevés jobban működtetett stratégiával találkozhatunk. A kormány által a gazdáknak juttatott közvetett támogatás pedig nem az állatállomány levágására, vagy a termőterületek ugaron tartására irányul, hanem a produktív termelést segíti elő. Mindez erősen kapcsolódik egy széles társadalmi bázisú élelmiszer-segély programhoz, amely milliók számára garantálja az egyik legegységibb biológiai szükséglet alapvető kielégítését.

Összefoglalás

Összességében elmondható, hogy a Food Stamp Program napjainkban is eredeti rendeltetésének megfelelően működik, vagyis a rászoruló csoportok számára garantálja a táplálkozás minimális szintjét. A program a lakosság igen széles körét fedi le, nemcsak a legszegényebb rétegekre koncentráll, így erős társadalmi támogatottsággal képes tartósan fennmaradni, amit csak tovább erősített a 2008-ban begyűrűző válság. A FSP korábbi kritikussai közül is sokan felismerték, hogy viszonylag olcsón és hatékonyan működtethető egy nagyszabású élelmiszer-segély program, ahol a megfelelően célzott támogatások kedvező kimeneteket eredményeznek, vagyis pozitív hatással vannak az alacsony jövedelmű háztartások életkörülményeire.

A program előnye, hogy jól ütemezett és nyomon követhető pénzmoz-

¹⁷ Az átlag amerikai polgár jóval túlbecsüli a TANF és egyéb pénzbeli ellátásokra fordított központi források összegét, még a (drágább) természetbeni ellátásoknál ezeket a költségeket jóval a kiadási szint alá helyezi (King 1999).

¹⁸ Elég csak az egyik projektvezető Russel Skyes New York Times-nak adott, a programmal kapcsolatos interjújából idézni: „Ez mind kormányzati pénz, ami sok-sok dollárt pumpál a helyi gazdaságokba.”

gásokon keresztül jutnak el a források a központi keretből a tagállamokhoz, majd a felhasználókhöz (*transzparencia*). A célcsoportok támogatását egy erős vagyoni és jövedelemteszt alapú jogosultsági rendszer garantálja, amely rugalmasan reagál a felhasználó élethelyzetének változásaira, az aktuális állapotokhoz igazítva a támogatás mértékét, módját és ütemezését (*rászorultság elve*). Az ellátás markánsan a munka világa felé orientálja az igénybevevőt, hiszen a munkaképesek számára beépített időkorlátozások erősen limitálják a felhasználás lehetőségeit, a program pedig egyéb aktív ösztönző rendszerekkel is kiegészül (*workfare*).

A program hátránya, hogy a magas adminisztrációs költségek jelentősen emelik a működés költségeit, a rugalmatlan jogosultsági kritériumok pedig bizonytalan viszonyokat teremtenek a felhasználók számára. A bonyolult igénylési procedúra még mindig sok olyan jogosultat elriaszt a részvételtől, akik leginkább rászorulnának a támogatásra. Az elérhető termékek köre változatlanul csak az élelmiszerekre terjed ki, lakhatási költségeket, ruhát és egyéb fogyasztási cikket továbbra sem lehet a támogatásból vásárolni.

Egy nagy múltú, sok módosítást és vizsályt megélt ételmezési programról van tehát szó, amely minden problémája ellenére is képes ellátni feladatát és napi szinten biztosít ételmezt, több mint 40 millió ember számára.

Irodalom

- Bartlet, Susan, Nancy Burstein (2003): Food Stamp Program Access Study: Eligible Nonparticipants, Economic Research Service, Cambridge, MA: Abt Associates, December 2003.
- Blank, Rebeca, Patricia Ruggles (1993): When Do Women Use AFDC and Food Stamps?; The Dynamics of Eligibility vs. Participation, Working Paper No. 4429, National Bureau of Economic Research, Cambridge, pp. 61
- Castner, Laura, Mabil, James (2010): Low-Income Household Spending Patterns and Measures of Poverty, MATHEMATICA Policy Research Inc. April 2010.
- Coe, Richard D. (1983): Nonparticipation in Welfare Programs by Eligible Households – The Case of The Food Stamp Program, Journal of Economic Issues, Vol. XVII., No. 4, December 1983; pp. 1035–1056.
- Docksai, Rick (2010): Demand Grows for Food Assistance – Outdated Policies Leave More People Hungry, in: The Futurist, March–April 2010. 8–10 pp.
- Food Research and Action Center (2005): An Advocate's Guide to the Disaster Food Stamp Program, <http://www.frac.org>
- Goren, Paul (2008): The Two Faces of Government Spending, Political Research Quarterly; Mar 2008, volume 61, No. 1; Platinum Periodicals pg. 147–157.
- Gundersen, Craig, Mara Yanez, Constanza Valdez, Betsey Kuhn (2000): A Comparison of Food Assistance Programs in Mexico and the United States, Food Assistance and Nutrition Research Report No. 6., July 2000, Washington, DC, 1–29 pp.
- Huffmann Sonya Kustova, Helen H. Jensen (2008): Food Assistance Programs And Outcomes in The Context of Welfare Reform; Social Science Quarterly; Mar 2008; 89, 1; ABI/INFORM Global pg. 95–115.
- Isaacs, Julia (2008): The Costs of Benefit Delivery in the Food Stamp Program, Lessons from a Cross-Program Analysis. USDA Contractor and Cooperator Report No. 39., 2008. March

NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

- King, Ronald F. (1999): Welfare Reform: Block Grants, Expenditure Caps, and The Paradox of The Food Stamp Program; *Political Research Quarterly*; Fall 1999; 114, 3, ABI/INFORM Global pg. 359.
- LeBlanc, Michael, Biing-Hwan Lin, David Smallwood (2006): Food Assistance: How Strong Is The Safety Net, *Amber Waves*, Sep 2006, 4, 4; ABI/INFORM Global pg. 10.
- Moffit, Robert (1992): Incentive Effects of The U.S. Welfare System: A Review; *Journal of Economic Literature*; Mar 1992; Vol 30. pp. 1–61.
- Orfield, Myron (2002): *American Metro Politics – The New Suburban Reality*, Brookings Institution Press, Washington, D.C.
- Patashnick, Eric M. (2001): Budgeting Entitlements: The Politics of Food Stamps, *The American Political Science Review*; Sep 2001; 95, 3; ABI/INFORM Global pg. 734.
- Thurow, Lester C. (1974): Cash Versus In-Kind Transfers, *The American Economic Review*, Vol. 64. No. 2. pp. 190–195.
- USDA (2005): *Making America Stronger: A Profile of the Food Stamp Program*, www.fns.usda.gov/oane
- USDA (2009): *Food and Nutrition Service Research and Evaluation Plan – Fiscal Year 2010*. június 30.
- USDA (2009): *National School Lunch Program*, www.fns.usda.gov/cng/Governance/notices/naps/NAPs.htm
- USDA (2009): *Understanding the Determinants of Supplemental Nutrition Assistance Program Participation*
- USDA (2010): *Enhancing Supplemental Nutrition Assistance Program (SNAP) Certification – SNAP Modernization Efforts – Interim Report Vol. No. 1–2*.