

Csoba Judit

**A SZOCIÁLIS FÖLDPROGRAM
TÁRSADALMI ÉS MUNKAERŐPIACI
INTEGRÁCIÓS SZEREPE
A VIDÉKI MAGYARORSZÁGON**



CSOBA JUDIT

A szociális földprogram társadalmi és munkaerőpiaci integrációs szerepe
a vidéki Magyarországon

CSOBA JUDIT

A szociális földprogram
társadalmi és munkaerőpiaci integrációs szerepe
a vidéki Magyarországon



Debreceni Egyetemi Kiadó
Debrecen University Press
2017

A kötet a Horizont 2020 Program InnoSI
(Innovative Social Investment: Strengthening communities in Europe)
című projekt keretében készült. A támogatás száma: 649189



Lektorálta:
SERAFIN JÓZSEF
RÁCZ KATALIN

© Debreceni Egyetemi Kiadó, 2017
beleértve az egyetemi hálózaton belüli elektronikus terjesztés jogát is

DOI 10.5484/csoba_szocialis_foldprogram



Kiadta a Debreceni Egyetemi Nemzeti Könyvtár Debreceni Egyetemi Kiadója,
az 1795-ben alapított Magyar Könyvkiadók és Könyvterjesztők Egyesületének tagja
Felelős Kiadó: Karácsony Gyöngyi főigazgató
Nyomdai előkészítés, borítóterv: Juhászné Marosi Edit
A nyomdai munkálatokat a Főnix Média Bt. végezte
Felelős vezető: Barna Olivér
Debrecen, 2017

Tartalom

| | |
|--|-----------|
| Előszó | 9 |
| 1. Elméleti és kutatási keretek | 11 |
| 1.1. Elméleti keretek: társadalmi innováció, társadalmi befektetés..... | 11 |
| 1.2. A kutatás keretei és a kötet szerkezete | 19 |
| 2. A szociális földprogram létrejöttét és működését meghatározó gazdasági, társadalmi és politikai háttér | 23 |
| 2.1. A rendszerváltást követően kialakuló munkanélküliség és jövedelemhiány, különösen a rurális térségekben | 23 |
| 2.2. A kiegészítő jövedelmet biztosító családi gazdaságok válsága | 25 |
| 2.3. A kistelepülések demográfiai és társadalmi szerkezetének átalakulása | 27 |
| 2.4. A jóléti modell átalakulása, az önfenntartó stratégiák előtérbe kerülése a passzív ellátásokkal szemben | 29 |
| 2.5. A romák társadalmi és munkaerőpiaci integrációja a szociális földprogramban... Összegzés..... | 31 33 |
| 3. A szociális földprogram történeti gyökerei, fejlődésének főbb szakaszai | 35 |
| 3.1. A szociális földprogram gyökerei | 35 |
| 3.2. A szociális földprogram újjászületése, szervezeti és jogi keretei a rendszerváltást követően | 37 |
| Összegzés..... | 47 |
| 4. A szociális földprogram a szakirodalom tükrében | 49 |
| 4.1. Átfogó elemzések és szakterületi közelítések | 49 |
| 4.2. Tipológiák | 52 |
| Összegzés..... | 55 |
| 5. A szociális földprogram a szakpolitikák változó erőterében | 57 |
| 5.1. A szakpolitikai célok változása | 57 |
| 5.2. Az intézményrendszer alkalmazkodása a szakpolitikai célok változásához..... | 61 |
| 5.3. A szociális földprogram finanszírozási rendszere | 63 |
| 5.4. A föld szerepe a szociális földprogramban | 67 |
| Összegzés..... | 69 |

| | |
|---|------------|
| 6. A szociális földprogram működése, jellemzői napjainkban..... | 71 |
| 6.1. Az esettanulmány célkitűzései és módszertani keretei | 71 |
| 6.2. A program célcsoportja és a belépők kiválasztása | 75 |
| 6.3. A szociális földprogram keretében végzett tevékenység feltételrendszere | 85 |
| 6.4. A szolgáltatások szerepe a szociális földprogramban | 91 |
| 6.5. A szociális földprogram szervezésének és megvalósításának főbb szereplői | 97 |
| Összegzés..... | 107 |
| 7. A szociális földprogram hatása | 109 |
| 7.1. A szociális földprogram közvetlen hatása..... | 109 |
| 7.2. A szociális földprogram közvetett hatása..... | 117 |
| Összegzés..... | 124 |
| 8. Komplementer vagy versengő modellek? | |
| A helyi társadalom integrációs stratégiái | 127 |
| 8.1. A szociális földprogram továbbfejlesztésének elméleti keretei | 128 |
| 8.2. A négy integrációs program rövid bemutatása..... | 131 |
| 8.3. Az integrációs modellek összehasonlításának fő dimenziói | 138 |
| 8.4. Az integrációs modellek egymáshoz való viszonya..... | 139 |
| 8.5. Az integrációs formák együttműködésének hipotetikus modelljei | 142 |
| 8.6. Az integrációs modellek sajátosságainak és kapcsolatrendszerének összegzése... .. | 145 |
| 9. A szociális szövetkezetek magyarországi karaktervonásai..... | 149 |
| 9.1. Az első szociális szövetkezetek megalakulása Magyarországon (2006–2010) ... | 150 |
| 9.2. A szociális szövetkezetek (szakma)politikai keretei az Orbán-kormány idején (2011–2017) | 152 |
| 9.3. A szociális szövetkezetek önállósága és az önkormányzatok kötelező részvétele | 155 |
| 9.4. A szövetkezetesítés kérdőjelei Magyarországon..... | 158 |
| Összegzés..... | 160 |
| 10. Összegzés, következtetések | 161 |
| 10.1. A szociális földprogram mint társadalmi innováció | 161 |
| 10.2. Nehézségek és dilemmák | 163 |
| 10.3. Következtetések | 165 |
| A felhasznált irodalom jegyzéke | 167 |
| Mellékletek | 179 |

A TÁBLÁZATOK JEGYZÉKE

1. sz. táblázat

A munkanélküliség növekedésének dinamikája 1990–1996 között 24

2. sz. táblázat

A szociális földprogram fejlődésének szakaszai..... 39

3. sz. táblázat

A szociális földprogram irányítása a szakpolitikai intézményrendszerben 62

4. sz. táblázat

A szociális földprogram alprojektjei és a pályázati kiírásban szereplő támogatási összegek (2011–2017) 64

5. sz. táblázat

A szociális földprogramra igényelhető támogatás összege és formája..... 65

6. sz. táblázat

A szociális földprogram kutatásba bevont települések összefoglaló jellemzői (2016)... 74

7. sz. táblázat

A kertkultúra és kisállattartási programokra irányuló pályázatok benyújtási határideje az eredeti pályázati kiírás szerint 89

8. sz. táblázat

A társadalmi tőke meghatározó elemei 110

9. sz. táblázat

A társadalmi tőke fejlesztésének tudásokra és szociális skillekre irányuló fókuszterületei a szociális földprogramban 111

10. sz. táblázat

A racionális és patrimonialis uralom jellemzői..... 129

11. sz. táblázat

Az integrációs programokban való részvétel a vizsgált településeken 136

12. sz. táblázat

Az integrációs sémák fő dimenziói, az integráció szintjei és a jövedelemszerzés módja 140

13. sz. táblázat

Az integrációs modellek sajátosságai 141

14. sz. táblázat

Az integrációs modellek leggyakoribb kombinációi 142

MELLÉKLETEK JEGYZÉKE

1. sz. melléklet

A szociális földprogram SWOT-elemzése 180

2. sz. melléklet

Szociális földprogramot működtető települések, 1992–2017 182

3. sz. melléklet

Szociális földprogramok támogatási összegei, 1992–2017 183

4. sz. melléklet

Az összes támogatási összeg megyei megoszlása a szociális földprogramban,
1992–2017 184

5. sz. melléklet

A szociális földprogramot működtető települések népesség szerinti megoszlása,
1992–2017 185

6. sz. melléklet

Szociális földprogramokat működtető települések, 1992–2017 186

Előszó

A rendszerváltást követően a mezőgazdasági régiók aprófalvaiban a növekvő szegénység csökkentése érdekében a kormány olyan helyi foglalkoztatási megoldásokat keresett, amelyek a piaci és az állami szféra céljait és működési jellemzőit ötvözték. Mindezek mellett további cél volt a passzív segélyekkel szemben egy olyan alternatív, aktív szociálpolitikai program kidolgozása, amely a helyi közösségek megerősítésében és a jövedelemhiány miatt kialakult társadalmi és gazdasági feszültségek enyhítésében is szerepet játszott. A Népjóléti Minisztérium Válságkezelő Programok Irodája 1992-ben ezeknek a feladatoknak a megoldására törekedett, amikor a „szociális földprogram” koncepcióját kialakította.

A szociális földprogram, a létrejöttét követő 25 évben, a mezőgazdasági termeléshez szükséges vagyonnal nem rendelkező, szociálisan hátrányos helyzetű személyek részére kedvezményes szolgáltatásokkal, juttatásokkal lehetőséget teremtett a háztáji jellegű kistermelésre, illetve állattartásra. A támogatandó tevékenységek közé tartozott a termelés elindításához szükséges eszközök, tárgyak, berendezések beszerzése, mezőgazdasági termékek előállítására, piacra jutására, az értékesítés folyamatának kialakítása, valamint a hálózatban történő együttműködés megerősítése is. *A program fő célkitűzése az érintett háztartások önálló képességének erősítése, munkaerőpiaci és társadalmi integrációjának elősegítése volt.*

Kötetünk célja, hogy a szociális földprogram sajátosságait, az elmúlt negyedszázad legfontosabb fordulópontjait, az átalakuló környezeti feltételeket, alkalmazkodási stratégiákat és a továbbfejlesztési lehetőségeket áttekinthesse. Az elemzés kiemelten fókuszál a 2008. évi gazdasági válságot követő időszakra és napjaink működési kereteire, gyakorlatára.

A szociális földprogram kutatására az elmúlt három évben a Horizont 2020 program InnoSI (*Innovative Social Investment: Strengthening communities in Europe*) című projektje biztosított lehetőséget. A kutatási program során a társadalmi innováció és a szociális beruházás modellkísérleteit vizsgáltuk 10 európai ország részvételével, országonként 2-2 esettanulmány keretében. Az esettanulmányok elemzése során a nemzetközi kutatói közösség a jóléti paradigma változását szolgáló társadalmi innováció elméleti és gyakor-

lati jellemzőit vizsgálta, s az aktív társadalmi szerepvállalás egyéni és közösségi kereteit, működési sajátosságait elemezte.

A jóléti szolgáltatások megújítására irányuló kísérleti modellek, magyarországi innovációk áttekintésekor – a Tanoda program mellett – a szociális földprogramra esett a választásunk. Úgy véltük, hogy a többszörös hátrányt szenvedő vidéki kistelepülések munkajövedelem nélküli háztartásait célzó kísérleti program számos olyan elemmel rendelkezik, amely az érintettek társadalmi és munkaerőpiaci integrációját hatékonyan szolgálja.

A szociális földprogram működésére irányuló kutatási programot a Debreceni Egyetem Szociológia és Szociálpolitika Tanszékének munkatársai, valamint a Jász-Nagykun-Szolnok Megye Esély Szociális Közalapítványa munkatársai valósították meg. Itt szeretnék köszönetet mondani Ábrahám Katalin, Sipos Flórián, Diebel Andrea kutatótársaimnak és Béres Zsuzsa PhD-hallgatónak nem csupán a kutatásban, hanem ennek a kötetnek a létrehozásában való közreműködésükért is. Szeretném továbbá megköszönni Nagyné Varga Ilona és Szabó Beáta közreműködését, akik nélkül ez a kutatás nem jöhetett volna létre. Köszönet illeti továbbá a Szociális Földprogramok Szakmai és Érdekvéviselési Egyesületének tagjait, azokat a polgármestereket, településvezetőket és szakértőket, akik megosztották velünk tapasztalataikat a program működésével és véleményüket a kutatás során született eredményeinkkel kapcsolatban. Mindkettőből igen sokat tanultunk.

A szociális földprogramról szóló kötetünket ajánljuk mindazoknak, akik érdeklődnek a jóléti rendszerek innovációjára irányuló kísérletek iránt, akiket érdekelnek a vidéki lokális közösségek megújítását célzó modellek, s akik maguk is részesei – szervezőként, megvalósítóként, résztvevőként, de akár csak érdeklődő támogatóként is – ennek a folyamatnak.

Csoba Judit

1. Elméleti és kutatási keretek

A jóléti állam szerepének átalakulásával, a passzív ellátások helyett az aktív társadalmi szerepvállalás előtérbe kerülésével az egyéni cselekvések szükségessége mind hangsúlyosabbá válik. A szociális földprogram, mint aktív szociálpolitikai eszköz, megítélésünk szerint egyike azoknak a társadalmi innovációknak, amelyek az utóbbi években a szociálpolitika megújítására irányultak, s jól illeszkednek az Európai Bizottság által kezdeményezett, a XXI. század új szociális kockázatainak kezelését célzó kísérletekhez.

1.1. ELMÉLETI KERETEK: TÁRSADALMI INNOVÁCIÓ, TÁRSADALMI BEFEKTETÉS

1.1.1. Társadalmi innováció

Az európai jóléti államok a XX. század társadalmi kockázatainak kezelésére jöttek létre. A XXI. század gazdasági, társadalmi, demográfiai szerkezetének átalakulásával azonban új társadalmi kockázatok jelentek meg, melyek a meglévő, kipróbált és eddig jól működő eszköztár alkalmazásával már nem kezelhetők. A társadalmi innovációk célja, hogy a jóléti rendszer megváltozott környezeti feltételeihez való alkalmazkodást elősegítse. A társadalmi innovációk azonosítása, jellemzőinek meghatározása és az új szociális kockázatok hatékony kezelése érdekében való széles körű alkalmazása azonban nem egyszerű feladat. Annak ellenére ugyanis, hogy a társadalmi innovációnak egyre bővülő kutatási és szakirodalmi háttere alakult ki napjainkra (Grimm és mtsai. 2013; Evers–Brandsen 2016), s mind nagyobb teret kap a szakpolitikák alakításában is, máig nincs közmegegyezően alapuló definíciója. Nem világos pl., hogy valamennyi, a jóléti szolgáltatások és intézményrendszer területén bekövetkezett változást nevezhetünk-e innovációnak, vagy csak azokat, amelyek kifejezetten a társadalom tagjainak életminőségét javítják. Jenson (2015) úgy véli, hogy az innováció fogalma Schumpeter (1934) vállalkozói magatartást körvonalazó definíciójára vezethető vissza, s e szerint a definíció szerint minden új termék, új előállítási mód, minden új piaci terület, minden új szervezési forma innovációnak számít. Társadalmi innovációként azonban csupán azokat az újításokat lehet elfogadni, amelyek

az egyének és közösségek életminőségének, jóllétének növeléséhez járulnak hozzá (Lévesque 2006; Leoni 2015). Az Európai Bizottság a társadalmi innovációt olyan szakpolitikai prioritásként határozza meg, amelynek során nem hagyományos kockázatokra nem hagyományos válaszok kidolgozása a cél. Ebben az esetben nem az egyének, hanem a közösségek, a szociális kockázatok által érintett csoportok állnak a társadalmi innováció középpontjában (Moulaert 2013).

Ennek az irányzatnak az egyik hazai képviselője szerint „[a] társadalmi innováció új vagy újszerű válaszokat ad egy közösség problémáira azzal a céllal, hogy növelje a közösség jólétét” (Kocziszky és mtsai. 2017: 16).

A közösségi jólétre fókuszáló fogalom mellett a definíciós kísérletek másik iránya, amikor a társadalmi innovációt a társadalmi problémákra adott újszerű megoldásként fogalmazzák meg a szerzők, de nem határozzák meg explicit feltételként az egyének vagy közösségek életminőségében bekövetkező közvetlen, kedvező irányú változást. Lehet pl. az innováció célja a közösség kiadásainak csökkentése vagy átcsoportosítása is, mint ahogyan láthatjuk ezt a passzív ellátások széles körben történő csökkentése és az aktív ellátások hatékony, fókuszált rendszerének kialakítása esetében.

A fogalom tartalmának meghatározásakor néhány jellemzőre vonatkozóan már van konszenzus a kutatók és a gyakorlati szakemberek körében. A legfontosabb eleme ennek a közmegegyezéses tartalomnak, hogy a társadalmi innovációnak a haszna a közösség egészére irányul és nem egy szűk kedvezményezett csoportot céloz. A formálódó definíció legszélesebb körben elterjedt változata Mumford (2002) nevéhez kötődik, aki szerint a társadalmi innováció „[ú]j ötletek kitalálása és megvalósítása arra vonatkozóan, hogy a társadalom tagjai hogyan szervezzék személyes vagy társas kapcsolataikat egy vagy több közös cél elérése érdekében” (Mumford 2002: 253). A fogalom éppúgy tartalmazza a speciális ellátások és szolgáltatások kialakításának lehetőségét, mint a társadalomszerveződés új modelljének a létrehozását és elterjesztését. Ez utóbbiak közé tartozik pl. az alulról jövő, az egyének erőforrásaira építő társadalmi szerveződések erősödése vagy a közösségi összefogás keretében megoldott szociális problémák köre is.

A társadalmi innováció fogalma mindezeket összegezve alapvetően három pillérré épül, függetlenül attól, hogy az egyes irányzatok a fogalom milyen értéktartalmára helyezik a hangsúlyt:

- új ötletek, tervek (termékek, szolgáltatások, modellek stb.), melyek
- társadalmi szükségleteket elégítenek ki (sokkal hatékonyabban, mint a korábbi rendszerek), s ennek során
- új társadalmi kapcsolatokat és együttműködési formákat hoznak létre (BEPA 2010: 9).

A társadalmi innováció fogalmának ismertté válása Magyarországon egy igen lassú folyamat keretében zajlott az elmúlt években. Jelentősebb diskurzus a társadalmi innováció tartalmára vonatkozóan az Európában zajló szakmai vitákra reflektálva 2013-ban indult annak belátásával, hogy „*az innováció szűkebb, materiális technológiai értelmezése már nem tartható*” (Fábrí 2013: 1006). A szakmai diskurzus indulását követően még négy évnek kellett eltelni, hogy 2017 szeptemberében az 1689/2017. (IX. 22.) számú kormányhatározattal létrejöjjön az EMMI által koordinált és az EFOP 5. prioritásának megvalósítását támogató Társadalmi Innovációs Tanács. A szakpolitikai tevékenységet elősegítő javaslattevő, véleményező és tanácsadói tevékenység elsődlegesen az európai uniós források felhasználása során felmerülő stratégiai kérdésekre fókuszál.

A társadalmi innováció definíciójának két lehetséges változata közül a hazai szakpolitika a fentiek alapján nem az egyének és közösségek életminőségét és jólétét növelő újításokra, hanem a társadalmi problémákra adott újszerű megoldásokra helyezte a hangsúlyt. A fogalom értéktartalma ennek megfelelően a közösségi érdekeket, de nem a szociális jogokat és az életminőséget állítja középpontba, s sok esetben az újszerű megoldások technikai megvalósítására fókuszál.

A társadalmi innováció elterjedésének és szakpolitikai alkalmazásának lehetőségeit Evers és munkatársai a következő öt területben jelölik meg:

1. a szolgáltatások innovációja és az út, ahogyan ezek a szolgáltatások eljutnak a célcsoportokhoz;
2. a jogszabályi keretek és a szabályzás innovációja;
3. innováció az irányítás terén;
4. a finanszírozás és a megvalósítás innovációja;
5. a jóléti rendszerek (helyi) szereplőivel kapcsolatos innovációk (Evers et al. 2014: 16).

Az általunk választott társadalmi innovációt – a szociális földprogramot – esettanulmányunkban ennek az öt dimenzióknak a kibontásával elemezzük, s keressük az innovációt elősegítő vagy annak érvényesülését igazoló, illetve az azt fékező elemeket mind a lokális szintéren, mind a nemzeti szintű szakpolitikai irányítás rendszerében.

1.1.2. Társadalmi befektetés

A társadalmi innováció egyik meghatározó eleme a társadalmi, gazdasági és környezeti kihívásokat felerősítő, a 2008. évi gazdasági válságot követő diskurzusoknak, melyek középpontjában a jóléti paradigma változásának szükségességére irányuló vita áll (Jensen 2013; Van Kersbergen–Hemerijck 2012). A paradigmaváltás az aktív jóléti államok sze-

repének újragondolását (Hemerijck 2017) és egy „*társadalmi befektető*”¹ állam kialakítását szorgalmazza. A befektető állam a megváltozott környezeti feltételekhez való jobb alkalmazkodással az egyre növekvő jóléti kiadások mérséklését, szerkezetének átalakítását célozza (Hemerijck 2013; Csoba 2017). A befektetőállam-modell legfontosabb üzenete, hogy a jóléti kiadások nem a peremhelyzetű társadalmi csoportok egzisztenciáját garantáló költségek, hanem az érintettek képességét és munkavállalói kapacitását erősítő befektetések (Deeming–Smyth 2015). Különösen hangsúlyos eleme a modellnek a korai fejlesztés és a munkaerőpiaci aktiválás. A „társadalmi befektetés” modell másik sajátossága a „befektetés és nem költség” szemlélet mellett a szokatlan időkeret. Ebben a sajátos időkeretben a jóléti kiadások egyfelől *hosszú távú* megtérülésére építenek, s a megtérülés feltételeként a gazdasági és társadalmi integrációt tekintik. A befektetések másfelől nem korrekatív, hanem *preventív* módon érvényesülnek, vagyis először van a befektetés, képessé tevés és aztán a produktív elem, a társadalmi értékek előllátása a folyamatban és nem fordítva (Hemerijck 2013, 2015; Leoni 2015). A preventív elem azt is tartalmazza, hogy az állampolgárokat fel kell készíteni napjaink posztindusztriális társadalmának kiszámítható kockázataira. Ilyen pl. a háztartásszerkezet változása (gyerekvállalás, válás, özvegyülés stb.), a versenyközpontú gazdaság bizonytalan foglalkoztatási rendszere (határozott idejű munkaviszony, több váltás a foglalkoztatási életút során, szakképzések frissítése, újratanulása stb.), jövedelembizonytalanság (a munkaadók gazdasági környezetének gyors változása stb.). Az idődimenzió sajátos értelmezése a fentieknek megfelelően továbbá azt jelenti, hogy az *érintett személyek életciklusához igazodó* preventív eszközök és intézkedések sorát kell kialakítani, készségeket kell fejleszteni a minél nagyobb önállóság és függetlenség elérése érdekében.

A 30-as évek svéd jóléti államában kifejlesztett produktív szociálpolitika gondolata, melynek központi üzenete, hogy a szociálpolitikai kiadás befektetés és nem költség, igen népszerűvé vált a 2008. évi gazdasági válságot követően az európai országok szakpolitikuskainak körében. Az Európa 2020 stratégia újra fókuszba állította és az európai gazdaságpolitikai stratégia egyik meghatározó pillérévé emelte a szociális dimenziót. A szegények és a társadalomból kirekesztettek számának 20 millió fővel való csökkentése, az

¹ A „Social Investment Package” hivatalos fordításakor a „szociális beruházás” kifejezés került a magyar nyelvű fordítás keretében az EU-dokumentumba. Lásd *Szociális beruházási csomag a növekedés és a kohézió szolgálatában* (2013), <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1044&langId=hu&moreDocuments=yes>. Megítélésünk szerint azonban a magyar nyelvű „szociális beruházás” kifejezés nem adja vissza az eredeti fogalom jelentésének lényegét. Úgy véljük, a „social” kifejezés eredeti tartalmát a „társadalmi” kifejezés adná vissza, mivel a szociális fogalom a társadalomnak csak egy szűkebb körére – többnyire az anyagi szempontból veszélyeztetettek körére – fókuszál. Az „investment” kifejezés pedig a legtöbb esetben a profitcélú materiális javakra irányítja a figyelmet, miközben az eredeti dokumentum kifejezetten a közvetlenül nem profitot célzó humán készségek fejlesztésére céloz. Ennek megfelelően a fejezetben a „Social Investment” kifejezés esetében a „társadalmi befektetés” fogalmat használjuk.

iskolai lemorzsolódás mértékének enyhítése, arányának 10% körül tartása és a foglalkoztatásban részt vevő aktív keresők arányának 75%-ra való emelése nem érhető el a humán erőforrásba való befektetés, a korai prevenció és az aktív inklúziós stratégiák támogatása nélkül.²

A megváltozott gazdasági és társadalmi környezetben a „társadalmi befektetés” modellje a szegénység csökkentésének és a jövedelembiztonság növekedésének sokkal hatékonyabb eszközévé vált, mint a gondoskodó állam által alkalmazott passzív ellátások köre (Esping-Andersen 2002; Hemerijck 2017). A jóléti állam felelősségét és megváltozott szerepét hangsúlyozva 2013-ban az Európai Bizottság elfogadta a „*Szociális beruházási csomag a növekedés és a kohézió szolgálatában*” című dokumentumot annak érdekében, hogy az uniós országok fektessenek nagyobb hangsúlyt az emberek képességeinek fejlesztésére és a társadalmi és munkaerőpiaci szerepvállalásuk támogatására (EC 2013).

A „társadalmi befektetés” modell hamarosan széles körben támogatókra talált a korábban főként a profitra fókuszáló nemzetközi szervezetek (az OECD, a Világbank) körében is (Cantillon–Van Lancker 2013). Nyilvánvalóvá vált, hogy a gazdaságok működőképessége és a jövőbeli profit sok tekintetben a peremhelyzetű társadalmi csoportok munkaerőpiaci és társadalmi felzárkózásán is múlik.

A társadalmi befektetésnek három alapvető funkciója van, melyekre alapozva megvalósíthatja a szociálpolitika produktív funkcióját:

- „szufficit szemléletű”: a meglévő humán tőke és képességek „állományának” feltárása és javítása az életút során (nem a hiányokat, hanem a meglévő tőkéket veszi alapul);
- „az életciklushoz igazodó”: a munkaerőpiaci és az egyéni életút átmeneteinek, „áramlásának” megkönnyítése;
- „biztosítékokra alapozott”: támogató szolgáltatásokon keresztül olyan védelmi rendszer fenntartása az érintett háztartások/személyek jövedelmének, gazdasági stabilitásának garantálására, amelyek enyhítik a bekövetkezett kockázatokat és az azzal járó stresszt (Hemerijck 2017).

A gondoskodó államtól az aktiváló államon át a befektető államig vezető jóléti paradigmaváltás (Csoba 2017), valamint a társadalmi befektetéseket megvalósító jóléti állam működése a legutóbbi évek egyik legnépszerűbb kutatási témája lett (Bouget és mtsai. 2015; Barbier 2017; Dyson 2015; Ferrera 2017; Hemerijck 2015; Kuitto 2016; Morel és mtsai. 2012; Nolan 2013).

² A további részleteket lásd az *EURÓPA 2020 Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája* című dokumentumban, http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_HU_ACT_part1_v1.pdf.

Magyarországon a társadalmi befektetés fogalom használata mind a policy, mind kutatói körökben mindezek ellenére igen szűk körű.³ A „társadalmi befektetés” nem központi fogalma a hazai szociálpolitikának sem a stratégiai dokumentumokban, sem a mindennapi gyakorlatban. Jóllehet számos innovációs programot akár a humán erőforrásba való befektetői programként is elemezhetnénk, s a jóléti paradigmaváltás, a passzív ellátás felől az aktív, illetve aktiváló jóléti modell felé való elmozdulás egyértelműen igazolható. A legszélesebb körben alkalmazott aktiváló program a 2011-ben elfogadott Magyar Munka Terv⁴ volt, mely a foglalkoztatás kiszélesítését célozta. A programot azonban elsődlegesen a fiskális konszolidáció és nem a társadalmi befektetés igénye jellemzi. A „produktív szociálpolitika” kifejezés elterjedése is jelzi a „befektetés”-jelleg háttérbe szorulását, s a közvetlen „produktivitás” igényét. A széles körben elterjedt modell mellett a társadalmi befektetés jegyeit mutatja egy jóval kisebb volumenű, de annál inkább figyelemre méltó társadalmi innováció: a szociális földprogram. A kereslet vezérelte, aktív részvétellel megvalósuló, a cselekvési térrel és képességgel rendelkező, helyi körülményekhez alkalmazkodó szociális földprogram a hátrányos helyzetű mezőgazdasági térségekben a „produktív” jóléti funkcióik kialakításának és a leszakadó csoportok társadalmi és munkaerőpiaci integrációjának egyik hatékony eszköze lehet.

1.1.3. A szociális földprogram fő karaktervonásai

A szociális földprogram kormányokon átívelő támogatásának hátterében – főként a vidéki, kistelepüléseken élő és etnikai kisebbségekhez tartozó csoportok körében – növekvő és mélyülő szegénység áll.⁵ A 25 év alatt bekövetkező folyamatos változások ellenére hipotézisünk szerint a szociális földprogram megőrizte néhány alapvonását, amely meg-

³ Szociális beruházás: a Bizottság a növekedés és a társadalmi kohézió tagállami támogatását sürgeti. Európai Bizottság sajtóközleménye (Social Investment: The Commission urges for member state support of social cohesion. European Commission press release). Brussels, 2013. febr. 20.

⁴ <http://2010-2014.kormany.hu/hu/nemzetgazdasagi-miniszterium/foglalkoztatapolitikaert-elelos-allamtitkarsag/hirek/a-kormany-megtargyalta-es-elfogadta-a-magyar-munka-tervet>
http://2010-2014.kormany.hu/download/e/a7/40000/Magyar_Munka_Terv.pdf.

⁵ A 2008-as válság különösen nehéz helyzetet teremtett Magyarországon a leszakadó rétegek felzárkóztatása terén, s a gazdasági válságból való kilábalás sem hozott gyors eredményeket. Az Európai Bizottság 2015. évi országjelentése ezzel kapcsolatban még így fogalmaz: „A szegénységre és a társadalmi kirekesztésre vonatkozó mutatók azt mutatják, hogy Magyarországon romlott a helyzet a válság kezdete óta, különösen a gyermekek és a romák körében. Miközben Európában csökkent azok aránya, akiket szegénység vagy társadalmi kirekesztés fenyeget, a magyar népesség 33,5%-a tartozik ebbe a kategóriába. 2008 és 2013 között a szegénységben és társadalmi kirekesztésben élő gyermekek aránya körülbelül 33%-ról 43%-ra nőtt (a 2013-as uniós 28%-os átlaghoz viszonyítva). A szegénység különösen gyakori a romák körében: 81%-ukat fenyegeti szegénység.” Európai Bizottság (2015): 2015. évi országjelentés – Magyarország a makrogazdasági egyensúlyhiányok megelőzéséről és kiigazításáról szóló részletes vizsgálattal {COM(2015) 85 final} Brüsszel, 2015. 2. 26. SWD (2015) 36 final, http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/cr2015_hungary_hu.pdf 56. oldal.

különbözteti a napjainkban széles körben alkalmazott, rurális térségben szervezett más integrációs programoktól. Ezek a hipotetikus karaktervonások a következők:

- a) A célcsoport:** alacsony lélekszámú, többszörösen hátrányos helyzetű – elsődlegesen rurális jellegű – településen élő, a mezőgazdasági termeléshez szükséges vagyonnal nem rendelkező, szociálisan hátrányos helyzetű személyek, illetve munkajövedelemmel nem vagy csak korlátozott mértékben rendelkező háztartások.
- b) Az önkéntesség:** míg a legtöbb aktiváló program kötelező jellegű, s a részvételt a jóléti ellátás feltételéül szabják, a szociális földprogramba a részt vevő önkormányzatoknak és családoknak pályázniuk kell. A szűkös források miatt a programba való bekerülést a résztvevők érdemként/jutalomként élik meg. A bekerülés módja a program megvalósítása során alapvetően befolyásolja a résztvevők motiváltságát: a benne lévők többsége bizonyítani akar, hogy joggal került be a programba.
- c) Alulról kezdeményezett szerveződés:** a legtöbb integráló programmal szemben a résztvevők a tevékenységet, a program volumenét helyben találják ki, a részvételtől és annak módjáról (teljes mértékben támogatott tevékenység, résztámogatás, a bevontak köre és száma stb.) lokálisan döntenek. A szervezésért a települési önkormányzat a felelős, amely a családokkal kötött szerződés alapján a családok képességéhez és a helyi sajátosságokhoz igazítva biztosítja a támogatást.
- d) Többszintű bemenet és kimenet:** rugalmas, sokszínű, a célcsoporthoz alkalmazkodó program az önellátástól az árutermelésig, mely egy időben több tevékenység végzését biztosítja, s lehetővé teszi a programnak az egyéni képességekhez és célokhoz való alkalmazását. (Van, ahol csupán az alapkompenciák fejlesztése, míg máshol az árutermelés és piacra jutás támogatása a menedzsment és a program feladata.)
- e) A támogatott tevékenység:** a korábban nagy hagyományokkal rendelkező, de mára a peremhelyzetű csoportokban elfeledett háztartásgazdaság újrateremtése, beleértve annak minden részterületét (állattartás, növénytermesztés, élelmiszer-előállítás, tartósítás, felhasználás stb.). A program alanya az önálló családi gazdaság, ahol *a kedvezményezettek nem alkalmazottként, munkaviszony keretében, hanem független kistermelőként vesznek részt a programban.* Megnő a résztvevő felelőssége, döntési jogköre is.
- f) Az időtartam:** a program egyik előnye a többi aktiváló eszközzel szemben, hogy lehetőség van több éven keresztül részesülni a támogatásban. A hosszabb ciklusú támogatásnak köszönhetően lehetőség nyílik az egyéni ütem szerinti fejlődésre, a többszintű kimenetre. Vannak olyan résztvevők, akik évekig csupán a kertkultúra fejlesztésére, a résztvevők alapkompenciáira (strukturált időfelhasználás, felelősségvállalás, kooperáció stb.) fókuszálnak, míg mások a többéves programnak köszönhetően az alapkompenciák mellett szakmai ismereteket sajátítanak el, kilép-

nek ebből a keretből és őstermelőkké válnak, vagy önkormányzati nonprofit vállalkozássá, szociális szövetkezetté fejlődtek az elmúlt években.

- g) A támogató szolgáltatások jelenléte:** a program egyedi jellege, hogy a résztvevők számára az alapvető juttatások mellett (vetőmag, tenyészállat, vegyszer, tápszer stb. biztosítása) folyamatos ingyenes (mezőgazdasági szaktanácsadás, állatorvosi támogató szolgálat, családsegítő szolgáltatás stb.), illetve kedvezményes szolgáltatásokkal (gépi művelés, szállítás, értékesítés stb.) lehetőséget teremtenek a háztáji jellegű termelésre.
- h) Képessé tevés és motiváció:** a szolgáltatások jelenléte igazolja: ebben a programban a többi integrációs programhoz képest erősebb a célcsoporttal szembeni támogató attitűd, a meghatározó cél a képessé tevés és a motiváció. A segélyből élők gazdasági aktiválásakor a szankciónak ebben a programban sem értelme, sem szerepe nincs.
- i) Szemléletformálás:** a program folyamatos fejlődésének és kialakult három komponensnek köszönhetően, különösen a programban hosszabb ideje résztvevő önkormányzatok szemlélete folyamatosan átalakul. A leszakadókról való gondoskodás helyett a program biztosította eszközök beszerzése és a közösségi vállalkozások lehetősége felé fordulnak. A program kínálta lehetőségeket igénybe véve pl. közös termékek előállítására, esetleg egy integrátori rendszer kiépítésére tesznek kísérletet, vagy közös értékesítési formák kialakítására vállalkoznak (szociális bolt létrehozása). A tevékenység szervezése az önkormányzatok gondoskodó profiljának vállalkozói profilra váltása mellett zajlik. Megvalósul a korábban nagy hagyományokkal rendelkező, de mára a peremhelyzetű csoportokban elfeledett önellátó háztartásgazdaság újrateremtése, a célcsoport önfenntartó képességének javulása.
- j) Integráció:** Bourdieu (1983) szerint a társadalmi tőke azon erőforrások összessége, mely a kapcsolatok tartós, többé-kevésbé intézményesült rendszeréhez, vagyis egy csoporthoz való tartozáshoz kötődik. A csoporthoz való tartozás az egyén számára hitelképességet kölcsönöz, mert az egyes csoporttagok által birtokolt tőke összessége minden csoporttag számára biztosítékul szolgál. A vizsgált esettanulmányok többségében a program a célcsoport csoporttá formálását is segítette, ezzel is erősítve a tagok integráltságát, javítva társadalmi státuszát. A támogatott célcsoportok önrányító, önsegítő csoporttá szervezése az innovációk továbbfejlesztésének egy lehetséges területe.

Az alábbiakban bemutatandó empirikus kutatás egyik meghatározó célja a szociális földprogram hipotetikus karaktervonásainak tesztelése volt. Azt feltételeztük ugyanis, hogy a karaktervonások érvényesülése esetén a program társadalmi innovációs jellege bizonyítást nyer. Hipotézisünk szerint ugyanis a szociális földprogram egy olyan új integ-

rációs modell (új szemlélet, rugalmas időkeret), amely a társadalmi szükségleteket sokkal hatékonyabban elégíti ki (képessé tevés, motiváció, támogató szolgáltatások jelenléte, többszintű bemenet és kimenet) mint a korábbi rendszerek, és új társadalmi kapcsolatokat és együttműködési formákat hoz létre (önkéntesség, az „alul lévők” szükségleteihez illeszkedő döntési és termelési rendszerek).

1.2. A KUTATÁS KERETEI ÉS A KÖTET SZERKEZETE

1.2.1. Az *InnoSi (Innovative Social Investment Strengthening Communities in Europe)* program⁶

A 10 ország (Egyesült Királyság, Finnország, Görögország, Hollandia, Lengyelország, Magyarország, Németország, Olaszország, Spanyolország, Svédország) 27 partnerszervezetének részvételével létrejött konzorcium célja az Európai Bizottság által kezdeményezett társadalmi befektetési stratégia gyakorlati megvalósításának elemzése és a társadalmi innovációs keretfeltételek vizsgálata volt az említett országokban. Az InnoSi projekt konzorciumának tagjai a 2014–2017 között megvalósított kutatás során arra keresték a választ, hogy melyek a sikeres társadalmi befektetési stratégiák és projektek jellemzői és hogyan épülnek fel és valósulnak meg azok a projektek, amelyek hatékonyan segítenek megküzdenni a posztindusztriális gazdaság és társadalom okozta kihívásokkal.

A kutatási program kiemelt figyelmet fordított a veszélyeztetett társadalmi csoportokat hatékonyan segítő szociális reformokra és a célcsoport e reformokra irányuló tapasztalataira. A kutatás során az esettanulmány módszerét használtuk, amely széles körben elterjedt kutatási forma a társadalomtudományok körében. A módszer előnye, hogy lehetőséget kínál a jelenkori társadalmi jelenségek sok szempontú, komplex elemzésére, s sikerrel kombinálja az adatgyűjtés és feldolgozás különböző módszereit (Yin 2003). A módszer különösen hasznos abban az esetben, ha a jelenkori társadalmi folyamatok dinamikusan változó keretrendszerének láthatóvá tétele a kutatás célja, vagy az elmélet és a gyakorlat közötti kapcsolat elemzése áll a kutatók érdeklődésének középpontjában (Ragin 1989).

A kutatás 20 innovatív stratégiát/projektet elemzett, melyek közül kettő képviselte a Magyarországon megvalósuló társadalmi innovációkat: a Tanoda és a szociális földprogram. Jelen elemzésünk a szociális földprogram környezeti feltételeinek és működési sajátosságainak feltárására fókuszál.

⁶ A projekt honlapját lásd: <http://innosi.eu/>.

1.2.2. A kutatás célja és hipotézise

Jelen kutatásunk célja egyfelől a szociális földprogram előzetes elemzéseire épülő, a fentiekben részletezett hipotetikus karaktervonásainak vizsgálata, s annak feltárása, hogy az általunk választott mintahelyeken a változások sokszínű rendszerében hogyan tudták megőrizni ezeket a vonásokat a vizsgált programok.

A kutatás célja másfelől annak elemzése, hogy a társadalmi innováció és a társadalmi befektetés fő azonosító jegyei mennyire érvényesülnek a szociális földprogram napjainkban megvalósuló projektjeiben. Hipotézisünk szerint a társadalmi innováció meghatározó karaktervonásai – új ötletek, tervek, melyek társadalmi szükségleteket elégítenek ki, s ennek során új társadalmi kapcsolatokat és együttműködési formákat hoznak létre – maradéktalanul fellelhetők a vizsgált projektekben. A társadalmi befektetésnek három alapvető jellemzője, a „szufficit szemléletű”, „életciklushoz igazodó” jelleg és a „biztosítékokra alapozott”: védelmi rendszer azonban a sajátos, s a további fejezetekben bemutatott – gazdasági, jogi és politikai – környezeti feltételek miatt csak korlátozottan érvényesült a szociális földprogramban érintett háztartások/személyek körében.

1.2.3. A kutatás tartalmi lehatárolása

A jelenlegi kutatásunknak nem célja, hogy a szociális földprogramok 25 évet felölelő történetéről átfogó és részletekbe menő áttekintést nyújtson. A kutatás jellegéből adódóan – nemzetközi összehasonlító vizsgálat a 2008. évi gazdasági válságot követő időszak társadalmi innovációról és a társadalmi befektetéseiről – főként az utóbbi 5-6 év változásaira fókuszál. Napjaink folyamatainak megértéséhez ugyan az egyes témák kapcsán ad egy rövid történeti áttekintést, de ennek célja csupán a szakmai, történeti keretek és az irányadó szakpolitikai változások felvázolása, nem részletes elemzése. A történeti fejezetek bemutatása csak korlátozottan épül saját kutatási eredményekre. Főként a 2008. évet megelőző időszakra vonatkozóan a szakirodalmi áttekintő fejezet neves kollégák kutatásaira és összefoglaló írásaira támaszkodik.

A kötetnek nem célja továbbá, hogy a szociális földprogram valamennyi megvalósulási formáját, komponensét elemezze. Az elemzés ugyan helyenként megemlíti a „köz-foglalkoztatással egybekötött szociális földprogram” elemet („A” komponens) és az „eszközbeszerzési és fejlesztési alprojektet” („B” komponens), de részletesen csupán a legkomplexebb, a legrégebben működő és a legszélesebb körben megvalósuló „konyhakerteri és kisállattartási földprogram” („C” komponens) elemzésére vállalkozik. Megítélésünk szerint ugyanis ennek a komponensnek az elemzése biztosítja a társadalmi innováció és a társadalmi befektetések kibontakozásának és karaktervonásainak elemzését.

Mindezeknek megfelelően a választott projektek elemzésekor nem minden szempontot érvényesítő, átfogó elemzésre törekszünk, csupán azokat az elemeket kívánjuk ki-

emelni, amelyek a program társadalmi innovációhoz vagy társadalmi befektetéshez köthető karaktervonásaiként jelennek meg.

S végül következtetéseink érvényességének korlátaira hívnánk föl a figyelmet. A kutatások és szakirodalmi elemzések köre a kötetben tárgyalt kérdéseket illetően a 2008-as évet követő időszakra vonatkozóan még nagyon szűk körű. A 8 helyszínen végzett adatgyűjtésünket így csupán „mélyfúrásnak” tekintjük, s a kutatás során szerzett információkra alapozott következtetéseinket olyan irányadó trendeknek gondoljuk, melyek részletekbe menő igazolása további empirikus kutatásokat igényel.

1.2.4. A kötet szerkezete

A kutatás elméleti kereteinek bemutatását követően a kötet második fejezetében a szociális földprogramok létrejöttét és működését meghatározó gazdasági, társadalmi és politikai háttérrel vázoljuk fel. Röviden összegezzük a rendszerváltást követő időszak főbb társadalmi kihívásait, a széles körűvé váló munkanélküliség sajátosságait, a kistelepek demográfiai és társadalomszerkezeti jellemzőinek átalakulását, a szocializmus ideje alatt meghatározó háztartásgazdaságok válságához vezető okokat és a szakpolitika által kezdeményezett válságkezelési stratégiákat. Mivel a szociális földprogramot napjainkban igen gyakran a romák társadalmi integrációjának eszközeként mutatják be, megvizsgáljuk, hogy került előtérbe a szociális földprogramban ez a célcsoport, s milyen eredménnyel járult hozzá ez az innováció a veszteségek kezeléséhez.

A harmadik fejezetben a szociális földprogram történeti gyökereit s fejlődésének főbb szakaszait tekintjük át. A program történetét a harmincas évek első kísérleteitől napjainkig kísérvük, és a rendszerváltást követő időszakot öt szakaszban tárgyaljuk. A történeti párhuzam sok értékes tanulsággal szolgál a tekintetben, hogy az ideológiai megalapozottság függvényében a szociális földprogram milyen különböző célokat szolgálhat az elmúlt évtizedek során. A fejezetben a „produktív szociálpolitika” modell születésével s a fogalom sokrétű jelentésével is találkozunk.

A negyedik fejezet egy rövid szakirodalmi összefoglaló az elmúlt időszak legjelentősebb elméleti és empirikus kutatásairól. A vonatkozó szakirodalmak alapján a szociális földprogramok különböző típusainak bemutatására is sor kerül. Az életminőség javítását szolgáló élelemtermeléstől a piaci értékesítésig igen széles a típusalkotási kísérletek skálája.

Az ötödik fejezet a szakpolitikai célok változásának és a szakpolitikai intézmény- és eszközrendszer átalakulásának rekonstruálására tesz kísérletet. A kormányzati ciklusok gyorsan változó célrendszerében a szociális földprogram szervezeti és szakmai kereteinek rekonstruálása közel sem egyszerű feladat. A változáselemzés során kiemelt hang-

súlyt kap a szociális földprogram egyik központi eleme, a program számára igénybe vehető föld mint alapvető termelőeszköz elérhetőségének kérdése.

A történeti háttér és a keretfeltételek elemzését követően a hatodik fejezetben kerül sor az esettanulmány empirikus részének bemutatására, a szociális földprogram célcsoportjának, működési kereteinek, napjainkra jellemző sajátosságainak elemzésére. Megismerjük a program szereplőit, a végzett tevékenységet, a résztvevők kiválasztásának rendszerét, támogató szolgáltatásait, de sor kerül a működtetést akadályozó tényezők elemzésére is. Az esettanulmányt a szakértők és a célcsoport körében készült interjúrészletek teszik hitelessé.

A hetedik fejezetben a szociális földprogram hatásait két célcsoport körében elemeztük. A közvetlen hatást a szociális földprogramban kedvezményezettként résztvevők körében vizsgáltuk (individuális szint), míg a közvetett hatást a megvalósító szervezetek körében elemeztük (szervezeti szint).

A nyolcadik fejezetben a szociális földprogrammal kapcsolatos legfontosabb dilemmákat és a továbblépés lehetséges irányait mutatjuk be. A hátrányos helyzetű, kis lélekszámú településeken napjainkban működő négy integrációs modell – szociális földprogram, szociális szövetkezet, közmunkaprogram, Start munka mintaprogram – összehasonlító elemzésére teszünk kísérletet, s amellet érvelünk, hogy az integrációs modellek együttes jelenléte hatékonyabban valósítja meg a társadalmi integrációt, mint az egymást kizárító, kizárólagos pozícióra törekvő egydimenziós modellek.

Az integrációs modellek közül külön fejezetben – kilencedik fejezet – foglalkozunk a szociális szövetkezetekkel, amelyek mind a szociális földprogram, mind a közfoglalkoztatási program számára a kormányzati politika kívánatos kimeneti modellként definiál. Mindemellett bemutatjuk azokat a feltételeket is, amelyeket a kormányzat a szociális szövetkezeti forma kötelező elemeként fogalmaz meg, s ezzel veszélyezteti a szövetkezés és az önkéntesen, illetve alulról szerveződő társadalmi integrációs modell alapvető szabályainak érvényesülését.

A tizedik fejezetben mindezeket követően összegezzük a szociális földprogram működésével, társadalmi integrációs szerepével kapcsolatos dilemmákat, s jelezzük azokat a lehetséges kockázatokat, amelyek bekövetkeztekor a társadalmi innováció már nem a közösség érdekeinek kifejezését s életminőségének javítását szolgálja.

2. A szociális földprogram létrejöttét és működését meghatározó gazdasági, társadalmi és politikai háttér¹

2.1. A RENDSZERVÁLTÁST KÖVETŐEN KIALAKULÓ MUNKANÉLKÜLISÉG ÉS JÖVEDELEMHIÁNY, KÜLÖNÖSEN A RURÁLIS TÉRSÉGEKBEN

1989 és 1992 között a munkahelyek közel 30%-a megszűnt, csaknem 1 millió ember veszítette el az állását. A legnagyobb arányban a képzetlen vagy nem piacképes szakmával rendelkező, főként vidékről a városba ingázó munkavállalók maradtak állás nélkül, s „torlódtak vissza” a kibocsátó falvakba. A munkanélküliek gyorsan növekvő tömege a kilencvenes évek elején tehát nem elsősorban a szerkezeti átalakulás, hanem a gazdasági visszaesés miatt, a kereslet hiányából származó kényszerű és általános munkanélküliség miatt maradt jövedelem nélkül² (Csoba 2014, 2015).

¹ A 2. és a 3. fejezet első változatának részleteit a Tér és Társadalom folyóirat 2017/1. számában publikáltuk „A kertkultúra és a háztartásgazdaság szerepe a vidéki szegények társadalmi integrációjában” címmel.

² A munkanélküliséggel kapcsolatos kiadások első elkülönített pénzalapját, a Foglalkoztatási Alapot 1988-ban hozták létre [52/1987. (X. 15.) MT rendelet a Foglalkoztatási Alap létrehozásáról és a foglalkoztatáspolitikai célú korengedményes nyugdíjazásról]. Forrását a mindenkori költségvetés biztosította. Feladatait illetően az aktív munkaerőpiaci eszközök fedezetét jelentette, így ebből passzív ellátás kifizetésére nem volt lehetőség. Különösen három eszköz – a közfoglalkoztatás, a képzés és a munkahelyteremtő támogatás – élvezett elsőbbséget, de csaknem minden ismert aktív munkaerőpiaci eszköz megjelent a rendszerben az elmúlt 25 év alatt. A munkanélkülivé vált személyek első passzív ellátására az 1991. évi IV. törvény adott lehetőséget, amely elrendelte a munkaadók és a munkavállalók járulékaiból képezett Szolidaritási Alap létrehozását. A két alapot egységes Munkaerőpiaci Alap néven 1996-ban egyesítették [1996. évi CVII. törvény 18. § (1) módosítja az Ft. 39. §-ának (2) bekezdését és létrehozza az egységes Munkaerőpiaci Alapot]. A kifizetések döntő többségét az első két évtizedben a passzív ellátások dominanciája jellemezte. A 2011. évi CLXVI. törvény Magyarország 2012. évi költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról a Munkaerőpiaci Alapot Nemzeti Foglalkoztatási Alapra (NFA) nevezte át.

1. sz. táblázat
A munkanélküliség növekedésének dinamikája 1990–1996 között

| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 |
|-------------------------------------|--------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Foglalkoztatottak száma (millió fő) | 4534,3 | 4270,5 | 3898,4 | 3689,5 | 3633,1 | 3571,3 | 3546,1 |
| Munkanélküliek száma | 47 700 | 227 300 | 557 000 | 671 800 | 568 400 | 507 700 | 500 600 |
| Munkanélküliségi ráta (%) | 0,6 | 4,1 | 10,3 | 12,9 | 11,3 | 10,6 | 11,0 |

Forrás: 1990–1991. Foglalkoztatási Hivatal regisztrációja, 1992-től a KSH Munkaerő-felvétel adatai alapján, saját szerkesztés.

Mivel az elhelyezkedés – különösen a képzetlen, kistelephelyen élő középkorúak számára – reménytelen volt, a munkájukat veszített személyek igyekeztek elhagyni a munkaerőpiacot, hogy az állami újraelosztás keretében jussanak jövedelemhez. Nyugdíjasok vagy rokkant nyugdíjasok lettek, a családtagok ápolásával kapcsolatos ellátást vettek igénybe, vagy a szociális ellátórendszer támogatásában részesültek. Mindennek köszönhetően bár 1993 és 1996 között kismértékben csökkent a munkanélküli állomány, ezzel párhuzamosan tovább folytatódott a foglalkoztatottak számának csökkenése is (Csoba 2010a). A kieső munkajövedelem az érintettek és településeik fokozatos elszegényedéséhez vezetett.³ Mindezek hatására már a kilencvenes évek elején számos kis lélekszámú település önkormányzatának vezetője fordult az illetékes minisztériumhoz, hogy támogatást kérjen a mindinkább elszegényedő, munkájukat veszített csoportok körében szervezendő mezőgazdasági tevékenység végzéséhez (Serafin 2015).⁴ Termőföldhasználatot, munkagépet, mezőgazdasági eszközöket és szaporítóanyagok finanszírozását igényelték. A szakértők egy része szerint a szociális földprogram a szolgáltatáshiányos aprófalvas térségekben kezdetekben „*afféle tévesz-utódszervezetként funkcionált*”, vagyis a forráshiányos és alacsony lélekszámú településeken olyan mezőgazdasági szolgáltatásokat biztosított, melyekhez korábban a településen élők a helyi termelőszövetkezet szervezésében jutottak hozzá (Rác 2009). A párhuzam azonban nem a termelőszövetkezet foglalkozta-

³ A munkanélküli-ellátásokat a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény V. fejezete, valamint a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 25. paragrafus 1. bekezdése szabályozza, a szociális típusú ellátásokat az 1993. évi III. törvény, valamint a pénzügyi és természetbeni szociális ellátások igénylésének és megállapításának, valamint folyósításának részletes szabályairól szóló 63/2006. (III. 27.) kormányrendelet szabályozza. A célcsoport azonban a passzív ellátások szigorításával folyamatosan szorult vissza mindkét ellátási rendszer támogatási köréből, s így a passzív és aktív ellátás határán működő szociális földprogram jelentősége körükben egyre nőtt.

⁴ A jelenlegi program 1992-ben az eseti igényekre nyújtott támogatásokkal kezdődött, majd a kezdeményezések rendszerbe foglalását követően 1993-ban egy meghívásos pályázati keretben Szabolcs-Szatmár-Bereg és Borsod-Abaúj-Zemplén megyében indult, ahol tradicionálisan magas volt a szegények és a munkanélküliek aránya (Serafin 2015).

tó, hanem a családi gazdaságot erősítő, jövedelemkiegészítő funkciót betöltő „háztáji-zást” segítő, önellátó elemét hangsúlyozza.

2.2. A KIEGÉSZÍTŐ JÖVEDELMET BIZTOSÍTÓ CSALÁDI GAZDASÁGOK VÁLSÁGA

Magyarországon a vidéki családi gazdaságok csaknem háromnegyed részében tradicionálisan jelen lévő háztáji gazdaságok, illetve kertművelés és állattartás nem csupán az önellátásban, hanem az árutermelésben és a folyamatos és magas színvonalú élelmiszerellátásban is jelentős szerepet játszott még a szocializmus ideje alatt is (Gábor–Galasi 1981). Az 1990. évi rendszerváltáskor pl. az 1,4 millió háztáji és kiegészítő gazdaság átlagosan 0,8 hektáron végzett termelőtevékenységet.^{5, 6} Az informális gazdaságok – ezen belül főként a háztartásgazdaság – szerepe a szocializmusban – annak ellenére, hogy a háztartásgazdaságok alakulására kevés kutatás fókuszál (Smith–Wallerstein–Evers 1984; Smith–Wallerstein 1992; Sik 1996; Timár 2002) –, hasonlóan más, a formális gazdaságban korlátozott erőforrásokat biztosító rendszerekhez, kiemelt jelentőségű volt a vidéken élő családok életminőségének biztosításában.⁷

Böröcz (2000, 2014) szerint az általános gazdasági válság, vagy bizonyos térségek és társadalmi csoportok periferizálódásának hatására, vagy ha a formális rendszerek háttérbe szorulnak, illetve nem kielégítően működnek, felerősödik az informális gazdaság jelentősége. Ilyen esetben az állam gyakran beavatkozik, és vállalja a bérek informális növekedésének támogatását. Ezt történt a szocializmus idején a háztáji gazdaságok kiemelt támogatása esetében is, különösen a hetvenes években. A szövetkezeti tagok a kollektivizálást követően a háztáji gazdaságokban főként saját szükségleteikre termeltek, de a rendszer lehetőséget biztosított a fölösleg eladására is (Schindele 1986). Kiépült a falusi

⁵ <http://www.parlament.hu/irom37/0291/0291-02m.htm>.

⁶ „1972-ben a lakosság közel fele, 1981-ben pedig 41%-a, vagyis 4,5 millió fő volt érintett a háztáji és kiegészítő gazdálkodásban, tíz évvel később már csak 4 millió fő vett részt a kisüzemi termelésben” (Bognár 2009: 18).

⁷ A mezőgazdaság kollektivizálása után is megmaradt a paraszti kistermelés, zömében a mezőgazdasági termelőszövetkezeti tagok háztáji gazdaságaira alapozva. Ezek méreteit kezdettől fogva jogszabályok rögzítették. Az 1951. évi mintaalapszabály szerint a „termelőszövetkezetbe lépő minden család, amelynek önálló háztartása van, jogosult 1/2–3/4 kat. hold földet háztáji gazdálkodás céljára megtartani. Akinek belépéskor földje nincs, annak a közös területből kell földet kijelölni... 1953-ban az állattartás mértékét is szabályozták: egy tehén, egy-két növendékmarha, egy-két anyakoca a malacaival, három-négy hízósertés, öt juh vagy kecske, korlátlan számú baromfi, házinyúl vagy méhcsalád tartozhatott egy háztáji gazdasághoz.” (Schindele 1986: 68)

élelmiszer-kereskedelem, amely a városok ellátásában is kulcsszerepet játszott.⁸ A háztáji gazdaságoknak nem csupán a gazdasági jelentősége, de a közösségépítő szerepe is fontos volt, mert lehetőséget biztosított az egyéni és közösségi érdekek együttes képviselésére.

A háztartásgazdaságok volumene azonban a rendszerváltást követő időszakban drasztikusan csökkent. A csökkenés háttérben alapvetően a tulajdonszerkezet váltása, a piacok átrendeződése és a mezőgazdasági termelés szabályozórendszerének szigorodása állt, de nem kis jelentősége volt annak a ténynek sem, hogy a privatizációval párhuzamosan széles körben megszűnt a háztáji gazdaságok likviditási tartalékát jelentő főállású munkaviszonyból származó jövedelem is. Mivel a mezőgazdasági termelésből származó bevételek időszakosak voltak, a vidéken élők az ipari munkából, illetve az egyéb munkaviszonyból származó bevételeket forgatták be a háztáji gazdaságba. Az egyéni gazdaságoknak a szocializmus ideje alatt a szövetkezetektől kapott támogatása is hiányzott a termelésből (műveléshez való hozzájárulás, szervezett értékesítés stb.). A művelési díj emelkedését nem követte a felvásárlói díj növekedése és a szövetkezetek integrátor szerepének a kiesése jelentős mértékben hozzájárult a háztáji gazdaságok jelentőségének csökkenéséhez (Harcsa 1996; Bognár 2009).

A szociális földprogramban az elsők között részt vevő baranya megyei kistelepülés, Tormás község polgármestere szerint „...a korábban jól működő háztáji gazdálkodás segítség híján jelentősen csökkenni kezdett. A szegény családok önerőből nem tudták megfizetni a gépi munkákat (szántás, tárcsázás, talaj-előkészítés). Motivációjukat csökkentette a szakszerű irányításnak, illetve az önértékelés erősítésének a hiánya, a közösségi programok elmaradása. Ennek hatására nagy számban maradtak parlagon fekvő földterületek. Ezen tény felismerése tette szükségessé a konyhakerti növénytermesztés és a kisállattartás újraindítását. A korábban jól működött program során szerzett tapasztalatok, valamint a pályázati forrás segítségével ismét elérhető cél lett, hogy Tormáson föld ne maradjon parlagon.”⁹

A mezőgazdasági régiók aprófalvaiban a növekvő szegénység csökkentését jól szolgálja a korábban nagy hagyományokkal rendelkező háztáji jellegű mezőgazdasági kistermelés és állattartás újjáélesztése. A szociális földprogram segítségével a hátrányos helyzetű családok körében fel lehetett eleveníteni a háztáji gazdasággal kapcsolatos ismereteket és a hiányzó jövedelem pótlásaként nagyobb szerepet kaphatott az önellátás is. A hagyományok továbbörökítése a generációk között azonban már nem működött, a termeléshez szükséges ismereteket képzéssel, folyamatos szaktanácsadással lehet átadni,

⁸ A hetvenes évek közepén a szocialista országok közül Magyarországon volt a háztáji termelésnek a legnagyobb súlya a KSH 1974. évi adatai lapján. A 17 kiemelt termék esetén a bruttó termelésből rubelárakon számítva, Bulgáriában 16, Csehszlovákiában 15, az NDK-ban 11, Romániában 31, a Szovjetunióban 21, míg Magyarországon 35%-ot a kistermelés állított elő. (Dr. Misi–Dr. Markó 1977)

⁹ http://www.emet.gov.hu/_userfiles/hirek/interjuk/szoc_fp/20150707_szoc_fp2.pdf.

amire a szociális földprogramban lehetőség nyílt. A termelési ismeretek szervezett közvetítésére napjainkban azért is szükség van, mert az érintett településen élők egy jelentős része olyan „betelepülő”, aki korábban mezőgazdasági tevékenységgel nem foglalkozott, s sok esetben sem tapasztalattal, sem szakmai végzettséggel nem rendelkezik.

2.3. A KISTELEPÜLÉSEK DEMOGRÁFIAI ÉS TÁRSADALMI SZERKEZETÉNEK ÁTALAKULÁSA

A szociális földprogramra pályázó szervezetek¹⁰ jellemzően az 1000–2000 fő alatti lélekszámú kistelepülésekről kerülnek ki, de igen magas a 400 fő alatti aprófalvak aránya is. Ezekben a településeken a szociális földprogram a legtöbb esetben – a közfoglalkoztatás mellett – a helyi foglalkoztatás, aktiválás egyetlen eszköze (Jász–Szarvák 2005). A kormányokon átívelő programtámogatás háttérében ennek megfelelően főként a kistelepüléseken – és ezen belül kiemelten az ott élő romák körében – növekvő és mélyülő szegénység áll.

A szociális földprogram eredeti céljához az is hozzátartozott, hogy segítse a területi hátrányok mérséklését, a helyi társadalmi és gazdasági jólétének növelését és a foglalkoztathatósági szint emelését.¹¹ Erre annál is inkább szükség volt, mert a program által érintett települések többségében egyfelől jelentős mértékű népességcsökkenéssel és előregedéssel, másfelől pedig a lakosság szegregációjával s olyan földdel, tulajdonnal, képzettséggel és termelési kultúrával nem rendelkező peremhelyzetű csoportok betelepülésével kellett számolni, amelyeknek a megélhetése csak passzív ellátás keretében volt biztosított.

A szociális földprogramban érintett aprófalvakban, ezen belül is a 200–499 fő közötti lélekszámú településeken 1990 és 2011 között 1%-kal növekedett az ott élők aránya¹², míg az 500 és 4999 fő közötti csoportban a népességszám csökkenése következett be. Az 500–999 fő közötti településeken a 2011. évi népességszám csupán 86%-a volt az 1990. évinek (Harcza 2014: 27).

Mindezeknek köszönhetően a program kezdetektől alapvetően szociális jellegű volt és nem gazdasági vagy foglalkoztatási célokat követett. Alternatív szociálpolitikai program volt, az önellátás erősítése és a jóléti függőség csökkentése érdekében. Erre utal a szerve-

¹⁰ A kilencvenes években a települési önkormányzatok, cigány kisebbségi önkormányzatok és civil szervezetek pályázhattak, mára azonban a jogosultak köre kiszélesedett: kiemelten közhasznú tevékenységet folytató társadalmi szervezetek, önkormányzati társulások, kistérségi társulások is jogosultak a pályázat benyújtására.

¹¹ http://www.emet.gov.hu/hatter_1/szocialis_foldprogram/.

¹² Többnyire az ott élő vagy oda betelepülő roma kisebbség családonkénti magasabb gyermekszámának köszönhetően.

zeti beágyazottsága (EMMI)¹³, a célcsoport összetétele, de a felhasznált forrás alacsony összege is. A szociális földprogram, mint a lokális gazdaság fejlesztésére irányuló kísérletek legkorábbi támogatója, az eltelt 25 év alatt a peremhelyzetű csoportok aktiválásának egyik jól ismert eszközévé vált.¹⁴

A kilencvenes évek elején kísérleti jelleggel induló szociális földprogram 1996-ban természetbeni ellátásként épült be a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló törvénybe is.¹⁵ A törvény 47. § 4. bekezdése arról is rendelkezett, hogy a családi szükségletek kielégítését szolgáló gazdálkodást segítő támogatás nyújtását a településeknek önkormányzati rendeletben kell szabályozni. Rögzíteni kell a támogatási eljárás szabályait, formáit és értékét, a támogatott jogait és kötelezettségeit, illetve a kötelezettség megszegésének következményeit.

A szociális földprogram további célja a mezőgazdasági termelési kultúra fejlesztése mellett a helyi közösségek megerősítése és a csökkenő passzív ellátással együtt járó, fokozódó társadalmi és gazdasági feszültség enyhítése volt. A célcsoportok között a tartosan munka nélkül lévők, megváltozott munkavégző képességű személyek, nagy családok mellett kiemelt jelentőséget kapott a romák önálló képességének javítása, s a háztáji gazdaságban használható ismeretek megszerzésével, felhasználásával a jövedelemszerző képesség erősítése is.

Ezeknek a céloknak a megvalósulásához járult hozzá többek között az is, hogy a népesség előregedésével a falvakban az ezredfordulóra egyre nagyobb terület vált műveletlenné. Különösen a nagy méretű kertek művelése volt megoldhatatlan az idősebb generáció számára. A program a több oldalról jelentkező szükségletből kiindulva hozzájárult, hogy a településen élő munka és jövedelem nélküliek a korábban műveletlen területeken – sokszor saját házukhoz tartozó kertekben – mezőgazdasági tevékenységet folytas-

¹³ EMMI = Emberi Erőforrások Minisztériuma. Míg az aktív munkaerőpiaci eszközökre szánt forrás döntő többségét lekötő és több mint 200 ezer főt érintő közfoglalkoztatás a Belügyminisztériumhoz tartozik, a sokkal kisebb összeg fölötti diszponálós szociális földprogram a szociális ügyeket (is) kezelő EMMI-hez tartozik. Komoly problémát jelent, hogy a programok azonos területen dolgoznak, de kétféle stratégiát követnek, és az egyes programelemek nincsenek összehangolva.

¹⁴ Bár a szociális földprogramot nemzeti szinten az Emberi Erőforrások Minisztériuma Szociális Ügyekért és a Társadalmi Felzárkózásért Felelős Államtitkársága irányítja, lokális szinten a működési kereteket a résztvevő önkormányzatok adják, amelyek a kötelezően megalkotandó helyi rendeletekben szabályozzák a település sajátosságaihoz illeszkedő működési rendet.

¹⁵ A 47. §-t az 1996. CXXXVIII. törvény 11. §-a iktatta be a törvénybe. E szerint a bekezdés szerint családi szükségletek kielégítését szolgáló, gazdálkodást segítő támogatásnak a földhasználati lehetőség, a mezőgazdasági szolgáltatások és juttatások, a munkaeszközök és a munkavégzéshez szükséges forgóeszközök, valamint a szaktanácsadás, a szakképzés biztosítása minősül. A Szociális törvény módosítása, a pénzügyi és természetbeni szociális ellátások rendszerének 2015. március 1-től hatályos jelentős mértékű átalakítása a szociális földprogramra vonatkozó részek törlését hozta magával.

ának. A szervezésnek a 19/2006. (III. 14.) FVM rendelet¹⁶ kiadása is lendületet adott, amely a termőföldnek és erdőnek szociális földprogram folytatása céljából ingyenesen önkormányzati tulajdonba vagy vagyonkezelésbe adásának feltételeiről és eljárási rendjéről szól. Lehetőséget biztosított arra, hogy a Nemzeti Földalapba¹⁷ tartozó földrésztelkek művelését a helyi gazdaságfejlesztésben szerepet vállaló lokális szereplők szervezzék. A program továbbfejlesztését azonban jelentősen akadályozta az érintett településeken tapasztalható földhiány, mivel a szociális földprogramba bevonható földterületek mértékét és az ebben meghatározó szerepet játszó Nemzeti Földalapot nem sikerült tovább növelni.¹⁸ A vidéki kistelepülések alacsony hatékonyságú lobbijának eredményeként a legtöbb esetben az állami földalapról a legalacsonyabb minőségű földet adták a településeknek művelésbe, s a program nyilvánvaló és sokoldalú eredményessége ellenére sem emelték jelentősen a szociális földprogramra fordítható összeget. A társadalmi felzárkózás aktív szociálpolitikai eszközeként azonosított program támogatására a pályázat keretében az egyes települések számára biztosított összeg nem állt arányban az érintett települések demográfiai és társadalmi szerkezetéből adódó szükségletekkel.

2.4. A JÓLÉTI MODELL ÁTALAKULÁSA, AZ ÖNFENNTARTÓ STRATÉGIÁK ELŐTÉRBE KERÜLÉSE A PASSZÍV ELLÁTÁSOKKAL SZEMBEN

A produktív szociálpolitika és az aktiváló jóléti állam az utóbbi évtizedek szakmai vitáinak egyik domináns témája lett. A gondoskodó és jogokat biztosító jóléti állam átalakítása az aktiváló, öngondoskodó és az egyéneket felelősségét a közösségi felelősségvállalás elé helyező modell különösen a 2008. évi válságot követően valamennyi szakmai program központi eleme lett, függetlenül attól, hogy milyen politikai érderendszer áll a háttérben. A válság foglalkoztatási hatásának kezelésére széles körben bevezetett közfoglalkoztatási program mind szélesebb munkavállalói körben tölti be átmeneti jövedelemplótló szerepét (Csoba 2010; Koncz 2012; Fazekas–Neumann 2014). Ennek hatására

¹⁶ Ezt a rendeletet a 263/2010. (XI. 17.) Korm. rendelet a Nemzeti Földalapba tartozó földrésztelkek szociális földprogram megvalósítása céljából az önkormányzatok számára történő ingyenes tulajdonba vagy vagyonkezelésbe adásának szabályairól című rendelet módosította, de a lényegi elemek változatlanok maradtak.

¹⁷ A Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény rendelkezik arról, hogy az állam tulajdonához tartozó földrésztelkek önkormányzati vagyonkezelésbe adhatók azzal a céllal, hogy annak művelése szociális földprogram keretében valósuljon meg.

¹⁸ A program keretében 2015-ben országosan 217 hektárt művelnek – nyilatkozta Langerné Victor Katalin társadalmi felzárkózásért felelős helyettes államtitkár. <http://www.farmit.hu/uzletvitel/2015/08/08/megduplazodott-szocialis-foldprogram-resztvevoinek-szama>.

2013–2014-től nem nő és nem mélyül tovább a szegénységi ráta Magyarországon (Gábos és mtsai. 2014). A közfoglalkoztatás tranzit hatása azonban nem érvényesül. A nyílt munkaerőpiacra való átmenet aránya alig 10%-körüli (Csoba–Nagy 2012; Cseres és mtsai. 2015). Az egyre növekvő költségvetési tétellel támogatott állami közfoglalkoztatási modell azonban hosszú távon nem finanszírozható. Éppen ezért lenne nagy jelentősége az állami támogatástól függetlenné váló, önálló, önfenntartó jóléti modelleknek, mint pl. a szociális földprogram, amely optimális esetben az aktiválást nagy fokú önállósággal és hosszú távú fenntarthatósággal képes kombinálni a háztartásgazdaság keretein belül. A jóléti modell változása az utóbbi években azonban nem a szociális földprogram aktív szociálpolitikai jellegét erősíti. Már a 2004. évi EU-csatlakozást követően a szociális földprogrammal kapcsolatban a célokat és feltételeket illetően jól kirajzolódó szakmai irányváltás volt tapasztalható. A szűkülő hazai források miatt a támogatások hosszú távú biztosítása helyett a programban részt vevők mielőbbi önállósodását szorgalmazták a döntéshozók.¹⁹ Részben ennek kereteit teremtette meg a szövetkezetekről szóló 2006. évi X. törvény és a szociális szövetkezetekről szóló 141/2006. (IV. 29.) Kormányrendelet, mely szorosan kapcsolódott a földprogramhoz. Ez a munkavállalói készségek fejlesztése és a kialakult háztartásgazdaságok támogatása helyett a(z) (ön)foglalkoztatást és az ön-ellátást előtérbe helyező közösségi vállalkozási formákat preferálta. S bár a 2008. évi válságból való kilábalást célzó Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia (NTFS) a foglalkoztatáspolitikai terén még komplex programok szervezését, célcsoport- és egyén-specifikus aktív munkaerőpiaci módszerek alkalmazását ígérte²⁰, a korszakot mégis a közfoglalkoztatási programok²¹ egyre növekvő dominanciája és a passzív ellátások drasztikus leépítése határozta meg.²² A passzív ellátások leépítésével párhuzamosan nem alakultak ki új integrációs szolgáltatások, jelentősen szűkült az aktív munkaerőpiaci eszközökre fordított források mértéke és radikálisan csökkent a közfoglalkoztatáson túli aktív eszközök (képzés, tanácsadás, munkára felkészítő tréningek stb.) alkalmazása

¹⁹ A szociális földprogramot támogató hazai rendeletnek és a támogatás összegének meg kellett felelni az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének a mezőgazdasági ágazatban nyújtott csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról szóló, 2013. december 18-i 1408/2013/EU bizottsági rendeletnek is, hogy a támogatás ne minősüljön bűjtatott mezőgazdasági finanszírozásnak. Mivel a szociális földprogramot az EU strukturális alapjai – mert bűjtatott mezőgazdasági támogatás gyanúja merült fel – nem támogatták, a program finanszírozását továbbra is hazai alapok biztosították.

²⁰ http://www.kormany.hu/download/1/9c/20000/Magyar%20NTFS%20II%20_2%20mell%20_NTFS%20II.pdf.

²¹ 2011. évi CVI. törvény a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról.

²² A közfoglalkoztatás keretében pl. 2015 júniusában átlagosan 219 958 fő volt alkalmazásban. Ez a foglalkoztatási forma a nyilvántartott álláskeresők 37,8%-át érintette.

(Makay–Blaskó 2012; Bakó és mtsai. 2014; László 2015).²³ A munkaerőpiaci intézményrendszer átszervezésével a korábban a rendszerben meglévő kevés szolgáltatási elem is súlytalanná vált, a szakemberek kikerültek a rendszerből, illetve hatósági feladattá változott korábbi szolgáltató munkakörük (Fazekas–Neumann 2014).

Az aktív eszközök radikális csökkentése és a közfoglalkoztatás széles körű kiterjesztésének háttérében a foglalkoztatásba vontak statisztikáját bármilyen eszközzel – de elsődlegesen a kezdetben olcsónak számító közfoglalkoztatás általánossá tételével – növelni kívánó kormányzati szándék állt (Csoba 2010a; Strauss 2012; Fazekas és mtsai. 2013; Bakó és mtsai. 2014).

Ilyen körülmények között kiemelt jelentőségűvé vált a lokális önkormányzatok szerepe a településen élő, önálló vállalkozásra még nem felkészült, tehát a széles körben preferált szociális szövetkezet létrehozására, működtetésre még nem alkalmas munkavállalói csoportok szociális földprogramba való bevonásakor, vagy alternatív – az önellátást erősítő – gazdasági programok, pl. a háztáji gazdaságok szervezésekor (Kelen 2012; Fekete–Lipták 2014; Tésits 2014).

2.5. A ROMÁK TÁRSADALMI ÉS MUNKAERŐPIACI INTEGRÁCIÓJA A SZOCIÁLIS FÖLDPROGRAMBAN

A szociális földprogramokat 1992-ben azzal a céllal hozták létre, hogy a válságtérsegekben a mezőgazdasági termelésre alkalmas vagyonnal nem vagy csak kismértékben rendelkező, szociálisan hátrányos helyzetű családoknak segítsenek, és lehetőséget teremtsen a háztáji jellegű kistermelésre (Serafin 1997: 3).

A földprogram eredetileg tehát nem a romák integrációját szolgáló programként jött létre. A romák társadalmi és munkaerőpiaci helyzete a rendszerváltást követően azonban rendkívül kedvezőtlenül alakult (Szuha 1995). Egyfelől 40%-uk azokon a hátrányos helyzetű kistelepüléseken élt, amelyeket a szociális földprogram kialakításakor megcéloltak (Ladányi–Szelényi 1998; Virág 2010; Virág 2015; Váradi 2015). Másfelől 1993-ban az aktív korú romák közel 50%-a volt regisztrált munkanélküli, míg az össznépeségen belül a munkanélküliségi ráta 13%-os volt. A 15 és 59 év közötti cigány férfiak 29%-a dolgozott (a rendszerváltást megelőző 82%-os foglalkoztatási aránnyal szemben), míg a

²³ Az aktív eszközök egyre csökkenő mértékben jelentek meg az eszköztárban, s 2014-ben már nem érték el a közfoglalkoztatásra fordított támogatások 20%-át sem. Bakó Tamás, Cseres-Gergely Zsombor, Kálmán Judit, Molnár György és Szabó Tibor (2014): A munkaerőpiac peremén lévők és a költségvetés, <http://www.parlament.hu/documents/126660/133966/MTA+KRTK+KTI+A+munkaer%C5%91piac+perem%C3%A9n+1%C3%A9v%C5%91k+%C3%A9s+a+k%C3%B6lts%C3%A9gvet%C3%A9s+jav%C3%AD-tott.pdf/ba01c982-873e-416c-8b7f-c6684fe55db8>.

teljes népességben az aktív korú férfiak 64%-a volt foglalkoztatott. A roma nők 15%-ának volt állandó munkaviszonya, míg az össznépességben belül a nők 66%-a dolgozott (Kemény 2001; Csoba 2002; Kertesi–Kézdi 2011). Így nem véletlen, hogy a szociális földprogramban már az indulástól viszonylag nagy arányban vettek részt a roma családok is. A romák szociális földprogramba való bevonását tekinthetjük egyfajta tudatos integrációs politika részének is, hiszen a kilencvenes évek elején „sokan bíztak abban, hogy a falusi cigányok számára egyfajta »utóparasztosodás« kínálja a legnagyobb esélyt egzisztenciájuk megteremtésére, és ehhez az agrártámogatási programok, így a minisztérium szociális földprogramja, vagy az Autonómia Alapítvány agrárprogramja, nagy segítséget nyújthatnak... Kezdetben a minisztérium is abban bízott, hogy a szociális földprogram által támogatott családok többsége idővel képes lesz gazdaságát önellátóvá vagy piac-képesé tenni...” (Zolnai 2001: 1)

Hogy milyen mértékben járult hozzá a szociális földprogram működésének első évtizedében a romák társadalmi integrációjához, arról a program hatásának első szisztematikus vizsgálata ad választ.²⁴ A kutatócsoport összegző tanulmányában megállapítja, hogy bár a leszakadó társadalmi csoportokon belül a program a romák felzárkózását kiemelten kívánta támogatni, a kérdőíves megkérdezés alanyai között csak 30,8% volt a romák aránya. A programban részt vevő romák 10%-a, a nem romák 39,3%-a rendelkezett önálló földtulajdonnal. A programban keletkezett termékeket a résztvevők kétharmada, a romák háromnegyede használta közvetlen megélhetésre (Szoboszlai 2001).

A 2002 tavaszán végzett újabb vizsgálat – melynek keretében egy kérdőívvel több mint kétezer szociális földprogramban részt vevő kedvezményezettet kérdeztek – azt mutatta, hogy a megkérdezettek csaknem 50%-a volt roma (Jász 2003; Szarvák 2003; Szoboszlai 2003a).

Az ezredfordulót követően a pályázati felhívás szövegében külön kiemelik, hogy a program „a hátrányos helyzetű emberek, elsősorban romák megélhetésének, életminőségének javításához...” kíván hozzájárulni, s ennek megfelelően kötelező együttműködő partnerként kell megjelölni a pályázatban egy cigány kisebbségi önkormányzatot. A szociális földprogram forrása a kormányzati funkciók támogatási célok szerinti besorolása alapján pl. 2014-ben a „Romák társadalmi integrációját elősegítő tevékenységek, programok”²⁵ soron jelent meg. Ebben az évben már harmadik alkalommal pályázott a szociális földprogramra pl. Szügy önkormányzata is. 30 roma család vett részt a kezdeményezésben, akik a kapott kiscsibéket nevelték, szaporították. A pályázók szerint a településükön

²⁴ A kutatásra a Népjóléti Minisztérium Intézményi és Szociális Szolgáltatási Főosztálya megbízásából 1997-ben került sor. A kutatási eredményeket lásd Szoboszlai 1999, 2001, 2002, 2003-ban írt tanulmányaiban.

²⁵ Pl. a 2014. évi C. törvény 1. melléklet XX. Emberi Erőforrások Minisztériuma fejezet 20/59/5. „Társadalmi, gazdasági, területi hátránykiegyenlítést elősegítő programok, szakkollégiumok” fejezeti kezeléssel előirányzat (ÁHT: 331195) terhére biztosít forrást a program működéséhez.

a program kettős célt szolgált: egyrészt a munkára nevelést, másrészt a rászorulóknak életminőségének javítását.²⁶

A 2015. évi költségvetést megalapozó törvényjavaslat²⁷ ugyan a szociális földprogramot továbbra is a vidéken élő romák, hátrányos helyzetű csoportok felzárkózásának fontos eszközeként tárgyalja, az előterjesztés azonban a program készségfejlesztő, integrációs eleme helyett a hátrányos helyzetűek foglalkoztatását, foglalkoztathatóságuk fejlesztését emeli ki (Váradi 2015). Az integrációs programok megvalósításának pénzügyi kerete és módja is ebbe az irányba mutat: a szociálisan hátrányos helyzetű személyek megélhetésének támogatása során a szakpolitika egyre csökkenő mértékben fókuszál a háztartásgazdaságra, a konyhakerti növények termesztésére vagy a kisállattartás feltételeinek biztosítására, és egyre növekvő hangsúly kerül a közfoglalkoztatásra, illetve a mezőgazdasági árutermelést megvalósító szociális szövetkezetek létrehozásának támogatására. Változik a termelés célja is. Eddig elsődlegesen az önellátás erősítése állt a középpontban, s csak kismértékben jelent meg az „árufelesleg” helyi piaci értékesítése. A 2015. évi pályázati felhívásban már nagyobb hangsúly kerül a hazai, piacépes, egészséges, tartósítószerektől mentes termékek előállítására és felhasználására a közösségi célú termelés keretében. Az árutermelésbe való bekapcsolódás azonban olyan speciális készségeket és feltételeket igényel, amelyekkel a roma családok jelentős része nem rendelkezik. Ennek a módosításnak megvan az a veszélye, hogy a peremhelyzetű társadalmi csoportok és a romák integrálására létrehozott programból – az árutermelés és a foglalkoztatási elem erősödését követően – éppen azok szorulnak ki, akiknek eredetileg létrehozták.

ÖSSZEGRZÉS

A rendszerváltást követően kialakuló munkanélküliség és jövedelemhiány a legnagyobb arányban a rurális térségekben sújtotta a képzetlen vagy nem piacépes szakmával rendelkező munkavállalókat. A vidékről a városba ingázók állás nélkül maradtak, s „visszatartódtak” a falvakba. A társadalmi és demográfiai szerkezet változásának köszönhetően az érintettek és településeik fokozatosan elszegényedtek. A települések vezetői kísérletet tettek arra, hogy a munkájukat veszített, jövedelem nélküli csoportok számára az önellátást erősítő, kiegészítő mezőgazdasági tevékenységet szervezzenek. A rendszerváltást követő mezőgazdasági privatizáció és a termelőszövetkezeti rendszer felbomlásával tönkrement „háztáji gazdaságok” rendszerének újjászervezése nem csupán gazdasági előnyöket ígért a hátrányos helyzetű településeken, de társadalmi integrációs és közösségépítő

²⁶ http://www.emet.gov.hu/eredmenyek/szocialis_foldprogram/.

²⁷ T/2141. számú törvényjavaslat Magyarország 2015. évi központi költségvetésének megalapozásáról, <http://www.parlament.hu/irom40/02141/02141.pdf>.

szerpe is fontos volt. A szociális földprogram létrehozásával a helyi önkormányzatok a háztáji gazdaság és a kertkultúra újbóli meghonosítása révén a hátrányos helyzetű családok önellátó képességének kialakítását és a hiányzó jövedelem saját termékkel való pótlását kívánták támogatni. A szociális földprogram, mint alternatív szociálpolitikai program, ennek megfelelően a kezdetektől alapvetően szociális jellegű volt, a jóléti függőség csökkentését célozta, és nem gazdasági vagy foglalkoztatási célokat követett. A jóléti paradigmaváltás térhódításával és az önfenntartó, produktív szociálpolitikai modellek elterjedésével a szociális földprogram mind szélesebb körben elfogadottá vált, s a leginkább hátrányos helyzetű családok, elsősorban romák megélhetésének egyik elfogadott integrációs eszköze lett. Szerepe, jelentősége azonban messze elmaradt a 2010-es kormányváltást követően mind dominánsabbá váló közfoglalkoztatás mögött, s az áruterelésre vonatkozó elvárás és a foglalkoztatási elem erősödésével a szociális földprogram alapvető jellemzői – integráció, kiegészítő jövedelem, termelési kultúra megteremtése/megőrzése, önellátás – veszélybe kerültek.

3. A szociális földprogram történeti gyökerei, fejlődésének főbb szakaszai

3.1. A SZOCIÁLIS FÖLDPROGRAM GYÖKEREI

A szociális földprogram nem új keletű integrációs modell a magyarországi jóléti rendszerben. A XIX. század második felében, illetve a két világháború között is része volt az akkor még főleg a karitatív ellátásokra épülő szociálpolitikának (Bartal 1998; Serafin 1998; Hámori 2006; Szikra 2006, 2008). A nagy gazdasági válságra reagáló „harmadik utas kísérletek” egyik jellemző példája a harmincas évek Magyarországon kibontakozó „produktív szociálpolitika” modellje. A modell kidolgozása Kovrig Béla szociálpolitikus és Esztergár Lajos pécsi polgármester nevéhez fűződik. Kovrig szerint a szegények segítése helyett produktív, azaz a „nemzetileg érdemes magyarokat” előállítani képes szociálpolitikát kell kialakítani. Úgy vélte, a szociális állam megteremtéséhez a „keresztény nemzeti munkarenden” át vezet az út. Produktív szociálpolitikai modelljét „harmadik útként” a liberális gazdaságpolitikával és a marxi szocializmussal szemben állóként határozta meg. A munkanélküliség „produktív” megszüntetésének módját önálló egzisztenciák megteremtésében és fenntartásában látta (Kovrig 1932, 1940).

A harmincas években kibontakozó állami támogatással működő és a produktív jóléti modellt középpontba állító reformfolyamat egyik meghatározó eleme volt egyfelől a Zöldkereszt Szolgálat, amely a mindinkább elszegényedő falvak lakóinak életminőségét kívánta javítani. Másik eleme a területi alapon szerveződő vármegyei közjóléti szövetkezeti rendszer volt, amely a jövedelemtermelés és önellátás újszerű formáit valósította meg.¹

Az elmélet gyakorlati megvalósításához Esztergár Lajos pécsi polgármester ún. közjóléti szövetkezetek felállításával látott hozzá, melynek keretében a rászorulóknak nem pénzbeli segélyeket, hanem az önálló gazdálkodás kialakításához szükséges feltételeket (tenyészállatot, földet, vetőmagot, szerszámot stb.) biztosított. A szociális földprogramot is magában foglaló produktív szociálpolitikai reform fő elve az volt, hogy segélyezéssel, szegénypolitikával nem lehet hatékonyan javítani a rászorulók helyzetén, ezért a szociális

¹ A korszak részletes leírását lásd a következő irodalmakban (Kovrig 1932, 1936, 1940; Gayer 1991; Gyáni 1994; Szikra 2006; Csoba 2015).

feladatok megoldásának formáját a gazdasági szférára kell bízni. Az érintettek aktivitását előtérbe állító reformokkal arra törekedtek, hogy a szegények önálló termelővé, és ezáltal önfenntartóvá váljanak (Kovrig 1932, 1940).

Az anyagi önállóság mellett a program további célja volt, hogy a rászorulókat az erkölcsi nevelés keretében keresztény és nemzeti életformájú és mentalitású tagjaivá váljanak a korporatív berendezkedésű államnak. Esztergár kísérleti programját az 1940. évi XXIII. törvény emelte nemzeti programmá, amely létrehozta a modellkísérleti programok koordinálására és továbbfejlesztésére az Országos Nép- és Családvédelmi Alapot (ONCSA)² (Gayer 1991; Hámori 2006; Szikra 2008). Az alap egyben a korabeli reformfolyamat pénzügyi hátterét is biztosította. A leszakadó társadalmi csoportok ellátásának aktív formáit előtérbe helyező produktív szociálpolitikai reformfolyamat a korabeli belügyminisztérium irányítása alatt állt.³

A két világháború között 92 közjóléti szövetkezet működött az országban, melyek a szociális földprogram elemeit alkalmazták (Kovács 1999). A korszak kutatói azonban kiemelten hangsúlyozzák, hogy a két világháború közötti produktív szociálpolitikai programok nem széles körben ható és átgondolt jóléti programok voltak, hanem inkább erős politikai befolyás alatt álló kampányszerűség és jelentős területi különbség jellemezte ezeket (Hámori 2006; Szikra 2008; Rácz 2009).

A második világháborút követően a mezőgazdasági termelés kollektivizálását, valamint az állami tulajdonú nagyvállalatokhoz kötődő termelési mód elterjedését követően a szegények támogatását szolgáló szociális földprogramok szervezése szükségtelennek tűnt. Mindemellett azonban széles körben elterjedt a bérjövédelmet kiegészítő, sok esetben az önellátás mennyiségének és minőségének javítását szolgáló háztáji gazdaságok rendszere.⁴

² A szociális földprogram a Keresztes-Fischer belügyminiszter által 1940. június 19-én a képviselőházban 1940. évi XXIII. tc.-ként betervezett törvényjavaslathoz kötődik. Ez a törvény hozta létre az Országos Nép- és Családvédelmi Alapot.

³ A két világháború közötti korszakban a Belügyminisztérium szerepvállalását nem csupán azért célszerű kiemelni, mert – állami jóléti vagy segélyezési rendszer hiányában – a szegények ellátása a korabeli önkormányzatok feladata volt, hanem azért is, mert napjaink jóléti állama által biztosított ellátások fokozatos leépítésével a leszakadó csoportok körében újra az önkormányzati ellátások és a Belügyminisztérium által irányított, a jóléti ellátások feltételül szabott közfoglalkoztatási programot is ez a minisztérium koordinálja. Ezt a párhuzamosságot a harmincas évek második felében mindinkább jobbra tolódó politikai vezetés által koordinált és a napjainkban kibontakozó, a produktív szociálpolitikai modellt előtérbe állító szociálpolitikai modell között néhány szociálpolitikai szakértő erős kritikával illeti (Hámori 2006; Szikra 2006, 2008).

⁴ A vidéki családi gazdaságok csaknem háromnegyed részében jelen lévő háztáji gazdaságok, illetve kertművelés és állattartás nem csupán az önellátásban, hanem az ártermelésben és a folyamatos és magas színvonalú élelmiszer-ellátásban is jelentős szerepet játszott Magyarországon a szocializmus alatt. Még a rendszerváltáskor is 1,4 millió háztáji és kiegészítő gazdaság átlagosan 0,8 hektáron végzett termelőtevékenységet, melynek volumene a rendszerváltást követő időszakban drasztikusan csökkent. Mivel a mezőgazdasági

3.2. A SZOCIÁLIS FÖLDPROGRAM ÚJJÁSZÜLETÉSE, SZERVEZETI ÉS JOGI KERETEI A RENDSZERVÁLTÁST KÖVETŐEN

Az 1989. évi rendszerváltást követően a mezőgazdasági régiók aprófalvaiban növekvő szegénység csökkentése érdekében a kormány is helyi és „piacközelit” megoldásokat keresett. Ennek az elvárásnak kiválóan megfelelt a korábban nagy hagyományokkal rendelkező kertkultúra, valamint a háztáji jellegű mezőgazdasági kistermelés és állattartás. Ennek segítségével a hátrányos helyzetű családok körében fel lehetett eleveníteni a háztáji gazdasággal kapcsolatos ismereteket és a hiányzó jövedelem pótlásaként nagyobb szerepet lehetett teremteni az önellátásnak. A program által érintett célcsoport meghatározásakor a tartósan munka nélkül lévők, megváltozott munkavégző képességű személyek, nagy családok mellett kiemelt jelentőséget kaptak a romák. Az önellátó képesség javításával s a háztáji gazdaságban használható ismeretek megszerzésével és felhasználásával, a jövedelemszerző képesség erősítésével kívánták csökkenteni kirekesztettségüket.⁵

Mindezek következtében és a munkanélküliség tartósságával párhuzamosan erősödő gazdasági kényszer hatására a Népjóléti Minisztérium Válságkezelő Programok Irodájának⁶ munkatársai – a kormánybiztos irányításával – 1992-ben kidolgozták a szociális földprogramok koncepcióját (Serafin 1998; Kovács 1999; Serafin 1999, 2001).

termelésből származó bevételek időszakosak voltak, az ipari munkából, illetve az egyéb munkaviszonyból származó bevételeket forgatták be a családok a kertművelésbe, állattartásba vagy a háztájiba, így biztosítva annak folyamatos működését. A bérjövedelem kiesésével a háztáji és kertgazdaságok, valamint az állattartás előfinanszírozása is lehetetlenné vált. A munkájukat veszített társadalmi csoportok így kettős jövedelemvesztés áldozatai lettek, s folyamatosan veszítették el a háztáji, illetve családi gazdaság üzemeltetéséhez szükséges készleteiket és eszközeiket is.

⁵ A program újjáalapításának körülményeiről és első eredményeiről lásd még Jász Kriszta–Serafin József (1998): *Mezőgazdaság és szociálpolitika. Szövetkezés*, 1998/1: 72–84; Szoboszlai Zsolt (1999): *A szociális földprogramok hatékonysága*. *Esély*, 1999/3: 26–44; Bartal Anna Mária (2001): *A szociális földprogramok – avagy az aktív foglalkoztatás- és szociálpolitika alternatívái a rurális térségekben*. *Acta Civitalis*, Budapest; Szarvák Tibor–Szoboszlai Zsolt (2001): *Szociális földprogramok Magyarországon. Egy aktív szociálpolitikai modell eredményei – 1999–2000*. *Esély Szociális Közalapítvány Regionális Szellemi Forrásközpont*, Budapest, 2001; Szoboszlai Zsolt (2003): *A szociális földprogram vidékfejlesztési hatásai*. In Kovács Teréz (szerk.): *A vidéki Magyarország az EU-csatlakozás előtt*. VI. Falukonferencia. MTA RKK–MRTT, 471–478.

⁶ A térségi válságkezelő programok 1991 óta működnek Magyarországon. Az ország leghátrányosabb térségeiben a helyi szociális problémák megoldását, a szociális ellátórendszer fejlesztését támogatják főként azokban az országrészekben, ahol magas a tartósan munka nélkül lévők aránya. A kilencvenes években évente 20–25 kistérségben 350–400 településnek biztosítottak pénzügyi támogatást (1991. évi XCI. törvény Magyar Köztársaság 1992. évi költségvetéséről és az államháztartás vitelének 1992. évi szabályairól) http://www.complex.hu/kzldat/t9100091.htm/t9100091_0.htm.

A szociális földprogram kialakulásának és működésének két és fél évtizedét Serafin (2015) öt korszakra osztva mutatja be. Ezek a következők:

| | |
|-----------|-------------------------|
| 1992–1993 | a „hőskor” |
| 1994–2000 | a „növekedés kora” |
| 2001–2004 | a „strukturálódás kora” |
| 2005–2009 | az „alkalmazkodás kora” |
| 2010– | a „foglalkoztatás kora” |

A fejezetnek nem célja a szociális földprogram elmúlt 25 éves történetének tételes dokumentálása. Csupán arra vállalkozunk, hogy Serafin (2015) korszakoláshoz kötődve, illetve azt kiegészítve röviden bemutassuk az elmúlt két és fél évtized legfontosabb állomásait, változásait. Az egyes szakaszok jellemzésekor négy alapvető szempontot szeretnénk kiemelni:

- az alapvető célok változása,
- a szakpolitika viszonya a szociális földprogramhoz,
- a főbb jogszabályi, szervezeti keretek átalakulása,
- a finanszírozási keretek változásai.⁷

A szakaszok bemutatásához és a változások elemzéséhez a rendelkezésre álló szakirodalmi háttér elemzése mellett az empirikus kutatás során készült interjúk tapasztalatait, a tervezők, szervezők, megvalósítók véleményét és helyzetértékeléseit is felhasználtuk. A szakaszok részletesebb bemutatása előtt az egyes korszakok legfőbb jellemzőit az alábbi táblázatban összegeztük.

⁷ A szociális földprogram történetéhez, az egyes szakaszok eseményeinek részletesebb megismeréséhez elsősorban a földprogramok történetét összefogó tanulmányokat ajánljuk az érdeklődők számára. Bartal Anna Mária (2001): A szociális földprogramok – avagy az aktív foglalkoztatás- és szociálpolitika alternatívái a rurális térségekben. Acta Civitalis, Budapest; Szarvák Tibor–Szoboszlai Zsolt (2001): Szociális földprogramok Magyarországon. Egy aktív szociálpolitikai modell eredményei – 1999–2000. Esély Szociális Közalapítvány Regionális Szellemi Forrásközpont, Budapest; Szoboszlai Zsolt (szerk.) (2003): Cigányok a szociális földprogramban. Gondolat Kiadó, Budapest; Serafin József (2006): *Szociális földprogram Magyarországon. Szövetkezés*, 2006. 27. 2. 83–95. AKI (Agrárgazdasági Kutató Intézet) (2008): *A szociális földprogramok jellemzői és tapasztalatai*. Agrárgazdasági Kutató Intézet, Budapest; Rácz Katalin (2013): *Szegénységkezelés aktív eszközökkel. Egy produktív szociálpolitikai program két évtizedes működésének tapasztalatai*. In Kovács Katalin–Váradai Monika Mária (szerk.): Hátrányban, vidéken. Argumentum Kiadó, Budapest, 135–156.

2. sz. táblázat
A szociális földprogram fejlődésének szakaszai

| Korszak-határok | Elnevezés | Alapvető célok | Meghatározó jellemzők |
|-----------------|--------------------|--|--|
| 1992–1993 | a „hőskor” | <ul style="list-style-type: none"> • szociális célok; • megélhetést segítő termelési forma kialakítása; • élelmiszer-termelés, önellátás | <ul style="list-style-type: none"> • aktív szociálpolitikai eszköz; • meghívásos pályázati támogatás; • magas munkanélküliség, szórt településrendszer (7 település: Békés megye – 2, Szabolcs-Szatmár-Bereg megye – 5); • a támogatás jellege: eszköz (pl. szerszámok, tenyészállat, vetőmag) és szolgáltatás (pl. gépi munka) |
| 1994–2000 | a „növekedés kora” | <ul style="list-style-type: none"> • természetben nyújtott szociális ellátás a vidéken élő, hátrányos helyzetű célcsoportnak; • a kertgazdasághoz kötődő termelési kultúra megerősítése, újjáteremtése; • értékteremtés, öngondoskodás gondolatának hangsúlyozása | <ul style="list-style-type: none"> • a támogatás mértékének növekedése; • a program beemelése a Szociális törvénybe; • a részt vevő önkormányzatok helyi rendeletalkotási kötelezettsége; • nyitott pályázati rendszer – törvényben rögzített keretfeltételekkel; • a résztvevők körének kiszélesedése (Jász-Nagykun-Szolnok megye 1993, Baranya megye 1994, Hajdú-Bihar megye 1995, Nógrád és Zala megye 1996, Zala megye 1999, Somogy megye 2000); • szakpolitikai irányváltás, a produktív szociálpolitikai irányzat megerősödése |

| Korszak-határok | Elnevezés | Alapvető célok | Meghatározó jellemzők |
|------------------------|-------------------------|--|---|
| 2001–2004 | a „strukturálódás kora” | <ul style="list-style-type: none"> • a célrendszer differenciálódása; • a roma népesség megélhetési viszonyainak javítása, társadalmi integrációjának elősegítése | <ul style="list-style-type: none"> • differenciálódás, az egyes területekre jellemző célok és tevékenységi formák kialakulása; • a források nem bővülnek tovább (cca. évi 300 millió Ft), miközben a területi kiterjedés folytatódik; • elindul a programok módszertani fejlesztése (TMSZ, SZOFOSZ); • kutatások és elemzések a program működésével, hatásával kapcsolatban |
| 2005–2009 | az „alkalmazkodás kora” | <ul style="list-style-type: none"> • az önfoglalkoztatást és az önellátást hangsúlyozó közösségi vállalkozási formák támogatásának szándéka erősödik a korábbi családi gazdasági modellel szemben | <ul style="list-style-type: none"> • gördülő tervezés, hároméves programok kialakítása; • elmaradt uniós és folyamatosan szűkülő hazai források; • a szövetségi törvény elfogadásával erőteljes orientáció a szervezeti keretek átalakítására (2006) |
| 2010 | a „foglalkoztatás kora” | <ul style="list-style-type: none"> • a szociálpolitikai elem helyett a foglalkoztatáspolitikai elem középpontba kerülése a szakpolitikai tervezés és finanszírozás terén; • szociális szövetkezetek szervezése, közösségi vállalkozási formák támogatása | <ul style="list-style-type: none"> • a közfoglalkoztatás domináns integrációs elemmé válása; • a közfoglalkoztatással egybekötött szociális földprogram komponens („A” komponens) létrehozása, meghívásos pályázati formában való működtetése; • a szociális földprogramok csökkenő mértékű támogatása; • a rendelkezésre álló földalap szűkülése |

Forrás: Serafin (2015) tanulmányának tipológiáját továbbfejlesztve szerkesztette a szerző.

3.2.1. 1992–1993, a „hőskor”

A „hőskorhoz” az 1992. évi indulást és az első munkaévet, az 1993. évet sorolhatjuk. Az újjászerveződő szociális földprogram célja a szakpolitika szerint, *„hogyan az önkormányzatok műveletlen földjein, az éppen széthulló tsz-ek maradék gépállományának bevonásával hozzanak létre a helyiek működő szervezeteket – alapítványt, egyesületet, közhasznú társaságot –, vagy működtessék közvetlenül a programot az önkormányzatok annak a célnak az eléréseért, hogy a rászoruló családok földhasználati lehetőséghez jussanak, ehhez gépi munka vagy vetőmag-támogatást kapjanak, megfelelő képzésben részesüljenek, önellátásukhoz állatok kihelyezésével támogatást kapjanak, felesleges készletük értékesítéséhez is segítségben részesüljenek.”*⁸

Az eredeti cél tehát, hogy a termelősövetkezetek felbomlását követően az addig csupán alkalmazottként és nem földtulajdonnal rendelkező tagként munka és jövedelem nélküli helyi lakosok számára a megélhetést segítő földhasználati lehetőséget biztosítsák. A föld mellett természetesen szükség volt a műveléshez szükséges eszközökre is, amelyet szintén a program keretében kívántak a résztvevők számára rendelkezésre bocsátani. A célok megfogalmazása jól mutatja, hogy a program elsődlegesen nem foglalkoztatási, hanem szociális célokat követett, kiegészítő jövedelem termeléssel az életminőség javításához kívánt hozzájárulni. A program szervezői a programban részt vevőkkel szemben nem fogalmazták meg elvárásként az alapjövedelem előállításának szükségességét/lehetőségét. Mindezeket ismerve érthető, hogy 1992-től a programot a mindenkori szociális ügyekért felelős minisztérium koordinálta, pénzügyi keretét pedig a kistérségi válságkezelő programok biztosították.

Elsőként a rendszerváltást követő években a legnagyobb munkanélküliséggel és a leginkább szórt településszerkezettel rendelkező két megye, Békés és Szabolcs-Szatmár-Bereg megye néhány kistérsége kapott támogatást a szociális földprogramban (Bartal 1998; Serafin 1998; Bartal 2001; Szoboszlai 2001). A programnak ebben a rövid korszakában hét település támogatása valósult meg. Békés megyéből kettő, Szabolcs-Szatmár-Bereg megyéből öt település kapott támogatást összesen 11 millió Ft összegben. Mivel az önkormányzatoktól érkező eseti igények száma az 1992-ben bevezetett program keretében egyre növekedett, 1993-tól meghívásos pályázat keretében biztosították a támogatást. Az első meghívásos pályázatok keretében a legnagyobb munkanélküliséggel és leginkább szórt településszerkezettel rendelkező három megye, Békés, Szabolcs-Szatmár-Bereg és Borsod-Abaúj-Zemplén megye néhány települése kapott meghívást. A részt vevő megyék és kistérségek száma az eltelt 25 év alatt folyamatosan bővült. Jász-Nagykun-Szolnok megye 1993-ban, Baranya megye 1994-ben, Hajdú-Bihar megye 1995-ben, Nógrád és

⁸ A szociális földprogramok helye a Szociális és Családügyi Minisztérium szociálpolitikai koncepciójában. Interjú Lakner Zoltánnal. Hírlevél, I. évf. 1. szám, 1999, Szociális földprogramok Hálózatfejlesztő Központja, Szolnok (Lakner Zoltán szociológus 1993–1994 között családpolitikai helyettes államtitkár volt).

Zala megye 1996-ban, Tolna megye 1999-ben, Somogy megye 2000-ben került be a programba (Rácz 2013: 140).

3.2.2. 1994–2000, a „növekedés kora”

A „növekedés kora” 1994–2000 közé tehető. Ebben a szakaszban minden évben jelentősen nőtt a szociális földprogramra fordított támogatások mértéke és aránya a szociális válságkezelő programokon belül. A támogatott települések száma folyamatosan bővült, s területi kiterjedtsége az ezredfordulóra elérte a jelenleg is jellemző lefedettséget (Nagyné–Szoboszlai 1999; Nagyné–Serafin–Szoboszlai 2001). Ezt nagymértékben az is elősegítette, hogy a szociális földprogram a kilencvenes évek elejére a helyi szociális ellátórendszer részévé vált. A Szociális törvény 1996. évi módosítása megerősítette ezt az integrációs modellt.⁹ A törvény a családi gazdálkodás szociális földprogram keretében nyújtott támogatását *természetbeni szociális ellátásnak* minősítette. A Szociális törvényben ily módon szabályozott támogatásának igényléséhez az önkormányzatoknak rendeletet kellett alkotni a szociális földprogramok működéséről, a kedvezményhez való hozzájutás feltételeiről, a résztvevők kötelezettségeiről, jogairól. Ezt követően a programban részt vevő hátrányos helyzetű családok egyénileg kötött szerződések alapján jutottak hozzá a program által biztosított juttatásokhoz.

A szociális földprogram elterjedésének és a szakmai fejlődésnek fontos állomása volt 1997-ben a megyénként szerveződő Területi Menedzser Szervezetek (a továbbiakban: TMSZ) hálózatának létrehozása is. A hálózat a földprogramok irányításában és módszertani fejlődésében játszott szerepet. A megyei szervezetek koordinációját a Jász-Nagykun-Szolnok megyei Esély Szociális Forrásközpont látta el, amely a támogatási rendszer és a hálózat fenntarthatósága és fejleszthetősége érdekében a másfél évtized alatt folyamatosan és különböző formában (adatbázis-működtetés, kutatási programok, műhelymunkák, kiadványok stb.) segítette a megvalósító szervezetek – többnyire önkormányzatok – munkáját.

A szociális földprogram kilencvenes évekbeli elterjedését a mind szélesebb körben elterjedő szakpolitikai irányváltás is erősítette. A korábbi – elsődlegesen a szociális jogokat hangsúlyozó – passzív ellátás mellett/helyett az évtized közepétől mind erőteljesebben a produktív szociálpolitikát hangsúlyozó gondolat és modell követelt magának teret. A programot irányító ágazati minisztérium egyik kulcsszereplője is utal a produktív jellegre és a 30-as években született közjóléti szövetkezeti mozgalommal való párhuzamra. Úgy véli, mindkét esetben az a cél, hogy államilag szervezett segítséget nyújtsanak akár hitel, akár munkavégzés formájában azoknak az embereknek, akik segíélyből nem tudnak

⁹ Lásd a korábban hivatkozott CXXXVIII. törvény 11. §-át.

megélni, vagy segély helyett aktív, jövedelemszerző életformát kell számukra biztosítani. „Az első és egyben az egyik leggazdagabb és legnevezetesebb programot biztosító a Szatmár vármegyei volt [a két világháború közötti produktív szociálpolitikai reformok idején – Megj. CsJ], s ehhez hasonlóan az első szervezéseket 1992–93-ban mi is Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében kezdtük el.” (Kovács 1999) A produktív szociálpolitika gondolata és az ehhez a politika részéről történetileg is direkt módon kötött szociális földprogram fogadtatása azonban nem volt feltétel nélkül elfogadott a hazai szakértői körökben. A szerzők egy része a programot azért kritizálta, mert úgy vélte, hogy az megőrizte a hagyományos szegénygondozás főbb motívumait. A szegénységet egyéni problémaként értelmezte, a rászorultságot érdemességhez – szorgalomhoz, jó magaviselethez, erkölcsös magánélethez, vallásosságához stb. – kötötte (Szikra 2006). A kritikusok másik része pedig a program politikai eszméáramlatokhoz való direkt kötődését, illetve a politikai eszméáramlatoktól sem mentes kampányszerűségét utasította el (Szikra 2006; Há-mori 2006).

3.2.3. 2001–2004 a „strukturálódás kora”

A „strukturálódás kora” az ezredforduló körüli évekre tehető. Kezdek kirajzolódni az egyes területekre jellemző működési irányok, helyi célok. A termelési irányok sokfélesége mindig jellemző volt a helyi programokra, viszont ekkorra sok településen kialakultak a hosszabb idő alatt stabilizálódó termelési rendszerek, bevált módszerek.

A támogatások összvolumene azonban a program kiszélesedésével párhuzamosan nem tartott lépést. Az éves támogatási szint a vizsgált időszakban 250–300 millió Ft körül mozgott. Az előirányzat nagysága az egyéb fejlesztésekre irányuló igények miatt nem növekedett.

2001 után elkezdődött a programok módszertani fejlesztése is. Ehhez elengedhetetlen volt a program működését, hatásait elemző kutatások megszervezése. A TMSZ-eket koordináló Jász-Nagykun-Szolnok megyei Esély Szociális Forrásközpontnak – a módszertani fejlesztés mellett – ebben is kulcsszerepe volt. Kezdeményezésére elindult a földprogramos tapasztalatok feltárása és rendszerezése, illetve az addigi eredmények összefoglalása. Ugyancsak ennek a szervezetnek a kezdeményezésére jött létre 2002-ben az érintett települések érdekvédelmi szervezeteként a Szociális Földprogramot Működtető Települések Országos Szakmai Érdekképviseleti Szövetsége Egyesület (SZOFOSZ). A módszertani és érdekvédelmi tevékenység mellett a SZOFOSZ célja az uniós csatlakozást követően elérhető források fogadására való felkészülés volt (Nagyné 2012).

3.2.4. 2004–2009 az „alkalmazkodás kora”

2003-tól folyamatos változások jellemezték a szociális földprogram működését. Ennek külső és belső okai voltak. Az egyik legmeghatározóbb változása a korszaknak, hogy a középtávú finanszírozási rendszerre irányuló átalakítás előkészületei eredményesen végződtek. 2003-tól az újonnan elfogadott támogatási rendszer a szociális földprogramban részt venni kívánóktól hároméves működtetési program kidolgozását kérte. A gördülő tervezéssel alátámasztott támogatási folyamat kiszámíthatóbb finanszírozást tett lehetővé mind a támogató, mind a támogatott számára. Az új modellnek azonban kedvezőtlen eleme is volt: az éves támogatási összeg radikálisan csökkent. Nagyjából a felére esett a támogatási keret, amely keresztülhúzta a hároméves előre tervezéssel működő támogatási rendszer lényegét. A támogatás összegének csökkenése azért is volt váratlan fordulat, mert 2004-ben szövegszerű konkrétsággal még a kormányprogramba is bekerült a szociális földprogram kibővítésének szándéka. A kormányzati szándék megvalósítására, a feladat teljesítésére kormány megbízotti státusz is létrejött.

A szociális földprogram kiszélesítésének szándékát mindemellett az is igazolta, hogy a programot támogató, figyelemre méltó jogszabályi változások léptek életbe. Ennek értelmében az önkormányzatok az állami földeket szociális célra ingyenesen is hasznóba vehették a Nemzeti Földalaptól. Több település élt is ezzel a lehetőséggel, ez viszont tovább növelte a szociális földprogram működését szolgáló támogatások iránti igényt. Az igények kielégítésére ebben az időben jó forrásnak tűnt a 2004. évi EU-csatlakozást követően megnyíló strukturális alapok rendszere.

A 2004. évi EU-csatlakozást követően azonban ezek a várakozások hiábavalónak bizonyultak. Annak ellenére, hogy a 2007–2013 közötti időszakra vonatkozó fejlesztési területeket meghatározó „Új Magyarország Vidékfejlesztési Program” III. tengelyének nagy reményekkel kidolgozott része volt a szociális földprogram, s konkrét tervek fogalmazódtak meg a program továbbfejlesztésével kapcsolatban, az előzetes tárgyalások során nyilvánvalóvá vált, hogy a fejlesztésre és támogatásra irányuló terveket az EU Bizottsága nem szívesen fogadja.¹⁰ Az egyeztetés eredményeként megszületett és Brüsszelbe küldött „Új Magyarország Vidékfejlesztési Program” végső szövegéből már ki is került a szociális földprogram. Az Európai Uniótól várt források elmaradása kedvezőtlen szakmai irányváltást eredményezett a program további működtetésével kapcsolatban. Az elmaradt uniós és a folyamatosan szűkülő hazai források miatt a szociális földprogram stratégiai kereteit előkészítő döntéshozók a támogatások hosszú távú biztosítása helyett a programban részt vevők mielőbbi önállósodását szorgalmazták, s új alternatívák felé kívánták vezetni a korábban földprogramban gondolkodókat.

¹⁰ A támogatás meghiúsulásának hátterében főként az állt, hogy az EU a szociális földprogramot „bújtatott mezőgazdasági támogatásnak” vélte, s nem járult hozzá a társfinanszírozás rendszerének kialakításához.

A szövetkezetekről szóló 2006. évi X. törvény és a szociális szövetkezetekről szóló 141/2006. (IV. 29.) Kormányrendelet megteremtette a szociális szövetkezet mint szervezeti forma létjogosultságát, s biztosította a lehetőséget a szociális gazdaság fejlesztésére irányuló uniós források felhasználására is. Ezt követően a szociális szövetkezetek létrehozását alternatívaként kínálták a szociális földprogramokkal szemben. Az új szövetkezeti modell a szociális földprogramban korábban kialakult háztartásgazdaságok helyett a(z) (ön)foglalkoztatást és az önellátást előtérbe helyező közösségi vállalkozási formákat támogatta.

A kedvezőtlen finanszírozási változások, valamint a közreműködő szervezetek átalakulása szüntelen módosításokra kényszerítette a támogatási rendszert és ezzel a szociális földprogramokat működtető szervezeteket is, mindemellett megalapozta az új ciklus eddigiektől eltérő hangsúlyú cél- és feladatmeghatározását.

3.2.5. 2010 – a „foglalkoztatás kora”

2010-től a szociális földprogram működésének környezete és jellege alapvetően átalakult. A korábbi mezőgazdasági önellátó, jövedelemkiegészítő, integráló funkcióval szemben a kormány szociálpolitikája és foglalkoztatáspolitikája a szociális földprogramok keretében is a foglalkoztatási elemet kívánta előtérbe helyezni. A hagyományos háztartási keretek között végzett kiskerti termelés mellett fokozatosan erősödtek a közfoglalkoztatással kombinált integrációsprogram-modellek is. A szociális földprogramok támogatási rendszere is külön, kiemelten kezelte a háztartási kiskerti programokat és a mellérendelt közfoglalkoztatást. A közfoglalkoztatási kereteket a helyi munkaügyi szervezetek biztosították a szociális földprogram nyertesei számára abban az esetben, ha földprogramos pályázaton sikeresen szerepeltek (Serafin 2015). A „közfoglalkoztatással egybekötött szociális földprogram” szervezésére vonatkozó szabályok¹¹ programonként minimum 2 fő foglalkoztatását is előírták. 2011-ben a szociális földprogram szervezésében is alapvető változások következtek be. A program irányítása a szociális tárcától a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumhoz, illetve a Wekerle Sándor Alapkezelőhöz került, s szociális, támogató, önfoglalkoztató jellege fokozatosan csökkent, miközben az alkalmazotti státuszt hangsúlyozó foglalkoztatási jelleg –legalábbis a szakpolitikai elvárások szintjén – erősödött. A program által az első 20 évben megjelenített és kielégített sokszínű szükségletek fokozatosan egydimenzióssá váltak, s a foglalkoztatási szükséglet kielégítésére fókuszáltak.

¹¹ A közfoglalkoztatáshoz kötődő szociális szövetkezetekkel kapcsolatos további részletekről lásd: <http://kozfoglalkoztatas.kormany.hu/tajekoztato-a-szocialis-szovetkezetekrol>.

A megváltozott környezeti feltételek számos új kihívást fogalmaztak meg. Ilyen volt pl. a háztartásgazdaságokra épülő szociális földprogramok közösségi vállalkozásokká szervezése, vagy a szociális szövetkezetek támogatás nélküli működésére irányuló elvárások erősödése.

A szociális földprogram keretében évente átlagosan 180–200 település részesült minisztériumi támogatásban. A támogatások összvolume 250–300 millió Ft/év szint körül mozgott. Sok településen kialakultak a hosszabb idő alatt stabilizálódó termelési rendszerek, bevált módszerek, de a források bővítésére nem került sor (AKI 2012). Az évente felhasználható – folyamatosan csökkenő – forrásról a mindenkori éves költségvetési törvény fejezeti kezelésű előirányzatok rovata rendelkezett, s az önellátás készségének fejlesztésére fókuszáló földprogrammal szemben mind nagyobb hangsúlyt kapott a foglalkoztatási elemet hangsúlyozó közfoglalkoztatás. Az évtized közepére a hazai források is ennek a programnak a támogatására kerültek átcsoportosításra (Rácz 2009; Bíró és mtsai. 2012; Rácz 2013). Az ezredfordulót követően az évi cca. 200–250 millióra szűkülő ráfordítás kistérségenként évi 3–6 millió Ft-ot, projektenként 0,7–1,5 millió Ft támogatást eredményezett (AKI 2012: 73).

A társadalmi felzárkózás aktív szociálpolitikai eszközeként azonosított program támogatására a pályázat keretében az egyes települések számára biztosított összeg azonban – mint a fentiek is mutatják – túl kevés volt, és nem állt arányban az érintett települések szükségleteivel.

A felosztható források súlyát mindemellett az is befolyásolta, hogy a pályázati kiírások célterülete ebben a ciklusban már az egész ország lett. Ezen belül azok a települések pályázhatnak, ahol a támogató által előírtak szerint a nyilvántartott álláskereső aránya a munkavállalási korú népességhez viszonyítva elérte vagy meghaladta az előírt százalékot (2015-ben ez 5% volt).

A szociális földprogramok anyagi helyzetét, működési körülményeit tovább rontotta 2015-ben a Nemzeti Földalap földjeinek újabb privatizációjára vonatkozó új jogszabály¹², mely a szociális földprogramok számára igénybe vehető földalap szűkülését jelentette.

Annak ellenére, hogy az árutermelő jelleg a szociális földprogramban eddig marginális volt és az így előállított termékek eddig sehol nem voltak jelentős tényezői a helyi piacnak, a fejlesztésre irányuló politikai szándék ebben a ciklusban már egyre határozottabban – többek között az árutermelést megvalósító szervezetek eszközbeszerzésének támogatásával – a piacra jutás elsődlegességét hangsúlyozza.¹³

¹² 1666/2015. (IX. 21.) Korm. határozat a „Földet a gazdáknak!” program keretében az állami tulajdonú földek földművesek részére történő értékesítéséhez szükséges intézkedésekről. http://www.nfa.hu/1666_2015_IX_21_Korm_határozat_a_Foldet_a_gazdaknak_Program_kereteben_az_allami_tulajdonu_foldek_foldmuvesek_reszere_torteno_ertekesiteshez_szukseges_intezkedesekrol_news_183.

¹³ T/1794. számú törvényjavaslat Magyarország 2015. évi költségvetéséről. A szociális földprogrammal kapcsolatos részeket lásd a 805. és 934. oldalon, <http://www.parlament.hu/irom40/01794/01794.pdf>.

Az árutermelésbe való bekapcsolódás olyan speciális készségeket és feltételeket igényel, amelyekkel a részt vevő családok jelentős része nem rendelkezik. Ennek a módosításnak megvan az a veszélye, hogy a peremhelyzetű társadalmi csoportok és a romák integrálására létrehozott programból – az árutermelés és a foglalkoztatási elem erősödését követően – éppen azok szorulnak ki, akiknek ezt a programot eredetileg létrehozták.

ÖSSZEGRZÉS

A szociális földprogram mint a lokális gazdaság fejlesztésére irányuló kísérletek legkorábbi támogatója az eltelt 25 év alatt a peremhelyzetű csoportok aktiválásának egyik jól ismert eszközévé vált.¹⁴ Az önkéntesség elvére épülő, többnyire a települési önkormányzatok koordinálásával alulról szerveződő, a korábban nagy hagyományokkal rendelkező, de mára a peremhelyzetű csoportokban elfeledett önálló háztartásgazdaság újratermelésére irányuló, az agrártevékenységre fókuszáló, az önállóságot és a vállalkozói profilt erősítő, rugalmas, sokszínű, a célcsoporthoz alkalmazkodó program az eltelt 25 év alatt számos alkalommal átalakult, de a lényege mindezen változások ellenére is megmaradt.

Annak ellenére, hogy a szociális földprogramról szóló elemzések kivétel nélkül megállapították, a programnak nem sajátja a munkaviszonyon alapuló foglalkoztatás, hiszen alapvetően a háztartásgazdaságra, annak újraélesztésére épül, és a kezdeményezésnek jelentős jövedelempótló és aktiváló hatása van, a program a vizsgált időszakban fokozatosan csúszott a foglalkoztatási elem erősödésének irányába (Bartal 2001; Jász–Szarvák 2001; Szoboszlai 2003a, 2003b; Jász–Szarvák 2005; Rác 2009).

A program a kezdetektől alapvetően szociális jellegű volt és nem gazdasági célokat követett. Erre utal a szervezeti beágyazottsága (EMMI), a célcsoport összetétele, a felhasznált forrás alacsony összege is. A program számára az elmúlt években komoly kihívást jelentett a közfoglalkoztatás keretében szerveződő Start munkaprogram¹⁵, amelynek finanszírozása lényegesen kedvezőbb, mint a hagyományos szociális földprogramoké.

¹⁴ Bár a szociális földprogramot nemzeti szinten az Emberi Erőforrások Minisztériuma Szociális Ügyekért és a Társadalmi Felzárkózásért Felelős Államtitkársága irányítja, lokális szinten a működési kereteket a részt vevő önkormányzatok adják, amelyek a kötelezően megalkotandó helyi rendeletekben szabályozzák a település sajátosságaihoz illeszkedő működési rendet.

¹⁵ <http://kozfoglalkoztatatas.kormany.hu/mit-jelent-a-jarasi-startmunka-mintaprogram>.

4. A szociális földprogram a szakirodalom tükrében

4.1. ÁTFOGÓ ELEMZÉSEK ÉS SZAKTERÜLETI KÖZELÍTÉSEK

A szociális földprogramokra vonatkozó kutatások köre és a szakirodalom a kilencvenes évek közepétől 2011-ig igen sokrétű. A történeti megközelítés éppúgy megtalálható a vizsgálati dimenziók között (Gyáni 2004; Hámori 2006), mint a szociálpolitikai vagy aktív foglalkoztatáspolitikai megközelítés (Gayerné 1991; Serafin 1997, 1998, Jász–Serafin 1998; Nagyné 2001, 2012; Szarvák–Szoboszlai 2001; Szarvák 2003; Bartal–Sziklai 2006; Petrovicsné 2007; AKI 2008). Vizsgálták a szociális földprogramot mint szektorok közötti együttműködési mezőt (Serafin 2006; Nagyné 2007), de elemezték szervezeti és jogi megközelítésben is (Szoboszlai 1998; Bartal 2001; Szoboszlai 2001; Nagyné 2012).

A szociális földprogramok kialakulásával párhuzamosan a kilencvenes években főleg a program keletkezését, annak jellegét, módszertani sajátosságait ismertető írásokkal találkozunk (Gayer 1991; Serafin 1998, 1999; Győri 1998; Kovács 1999; Szoboszlai 1999; Nagyné–Szoboszlai 1999).

Ebbe a sorba tartozik a Szociális Földprogramok Országos Módszertani Központjának 2000-ben indított hírlevele is, amely 2000–2011 között a földprogramokra vonatkozó aktuális híreket fogta össze a programban érintettek számára.

A program működésének és hatásának első szisztematikus vizsgálata a Népjóléti Minisztérium Intézményi és Szociális Szolgáltatási Főosztálya megbízásából 1997-ben indult. A kutatást Szoboszlai Zsolt¹ vezette. A véletlenszerű mintavétel Békés, Hajdú-Bihar és Jász-Nagykun Szolnok megye 31 településére terjedt ki. A kutatás során használt kérdőívet 117 programszervező töltötte ki. A szerző kutatási eredményeit elsőként (57 oldal + mellékletek) a Népjóléti Minisztérium Intézményi és Szolgáltatási Főosztályának megbízása alapján az Esély Alapítvány Regionális Forrásközpont által Szolnokon megjelentetett kutatási összefoglalóban publikálta, majd később számos szakmai és közéleti lapban is közzétette a legfontosabb kutatási eredményeket (Szoboszlai 1998, 1999, 2001,

¹ A kutatás időpontjában Szoboszlai Zsolt a Magyar Tudományos Akadémia Regionális Kutatások Központja Alföldi Tudományos Intézet Szolnoki Társadalomkutató Osztályának tudományos osztályvezetője volt.

2002, 2003). A Szoboszlai által vezetett kutatócsoport főként a program szervezése, a szervezők és a résztvevők összetétele, a program típusa szerint elemezte a kapott eredményeket (Szoboszlai 1999, 2001). A legfontosabb tanulságok szerint, bár a program elsődlegesen a romák felzárkózását kívánta támogatni, a kutatás során megkérdezettek között csak 30,8% volt a romák aránya. A programban keletkezett termékeket a résztvevők kétharmada a közvetlen megélhetésre használja, míg a romák esetében ez az arány háromnegyed. Míg a programban részt vevő romák 10%-a rendelkezett önálló földtulajdonnal, a nem romák esetében ez az arány 39,3% volt. A szerző megállapítása szerint a három megyében végzett kutatás alapján megállapítható, hogy a szociális földprogram megfelel az eredeti célkitűzésnek, a kvalifikálatlan nem foglalkoztatott társadalmi rétegek számára elérhető szocializációs keretet biztosít.

A Szoboszlai által koordinált első kutatást a 90-es évek második felében és az új évezred első éveiben további empirikus vizsgálatok követték (Péter–Szarvák–Szoboszlai 2000; Szoboszlai 2001; Jász 2003; Jász–Szarvák–Szoboszlai 2003; Jász–Szarvák 2005). Ezek a kutatások a kedvezményezettek szociológiai sajátosságait, valamint a programok szervezőinek összetételét és tapasztalatait elemezték. Ezek között is kiemelkedő jelentőségű volt a 2002 tavaszán végzett vizsgálat, melynek során kérdőíves módszerrel több mint kétezer kedvezményezettet kérdeztek meg. A kutatás célja a résztvevők szociodemográfiai jellemzőinek, lakhatási körülményeinek, migrációs mutatóinak, valamint foglalkozási életútjának feltérképezése volt. Mindemelllett a kutatók képet kaptak a földprogramban részt vevők terveiről és jövőképéről is. A programban a kutatás időpontjában három régió (Dél-Dunántúl, Észak-Magyarország és Észak-Alföld) tíz megyéjében 32 ezer személy vett részt (Jász 2003; Szarvák 2003; Szoboszlai 2003b). A kutatók az elemzés során külön kitértek a szociális földprogram roma résztvevők körében tapasztalható hatásának vizsgálatára is, kiemelve a területi és az etnikai alapú kirekesztődést. Megállapították, hogy bár a szociális földprogramnak nem sajátja a munkaviszonyon alapuló foglalkoztatás, hiszen a programok alapvetően a háztartásgazdaságra, annak újraélesztésére épültek, de a kezdeményezésnek mégis jelentősek mind a foglalkoztatási, mind a jövedelemplótló hatásai (Jász–Szarvák–Szoboszlai 2003).

Az MTA RKK szolnoki műhelyében folyó kutatásokkal párhuzamosan került sor Bartal Anna Mária kutatásaira is, aki írásaiban a szociális földprogramot mint aktív szociálpolitikai eszközt tárgyalja (Bartal 1998, 2001).

A Jász-Nagykun-Szolnok megyei Esély Szociális Közalapítványa, mint a Szociális Földprogramok Országos Módszertani Központja is, rendszeresen publikált a kilencvenes évek végétől elemző és módszertani kiadványokat. A kiadványok azonban a vizsgálat módszerét vagy az elemzés tárgyát illetően nem törekedtek a szociális földprogram empirikus alapokon nyugvó átfogó elemzésére, csupán egy-egy részterület bemutatására vállalkoztak (Nagyné–Szoboszlai 1999; Nagyné–Serafin–Szoboszlai 2001; Nagyné

2001; Nagyné–Varga 2006; Nagyné–Landau 2006; Nagyné 2012). Ezek között az elemzési kísérletek között kiemelt helyet foglalt el a 2006. évi változásokat követően a szociális földprogramok útkeresési kísérlete a szociális szövetkezetek irányába (Simkó–Tarjánynyi 2011; Soltész 2012; Németh 2013, 2014). Erre fókuszált pl. Nagyné is a 2007. évi elemzésében, amikor azt vizsgálta, hogy a szociális földprogram hogyan lehet alapja a szociális szövetkezetek szervezésének. A szerző megállapítása szerint a szövetkezeti forma egyes elemei az ezredfordulót követően már jelen vannak a szociális földprogram rendszerében (Nagyné 2007).

A szociális földprogram szociális szövetkezetté formálása, mint a kormányzat által kiemelten támogatott út, azonban számos kritikát is kiváltott a szakértők körében (G. Fekete–Solymár 2005; G. Fekete 2011; Rác 2013; G. Fekete–Lipták 2014). A szerzők tanulmányaikban főként azt hangsúlyozzák, hogy a szociális földprogram nem minden eleme vonható be a közösségi vállalkozás kereteibe. A háztartásgazdaságokra épülő rugalmas önellátási formák, a „kertgazdaságok” funkciója sok tekintetben más készségekre épül és más célokat szolgál, mint a szociális szövetkezeti mozgalom. Bár G. Fekete és Lipták 2014-ben írt tanulmányukban a szociális földprogramot tekintik a társadalmi vállalkozások „bölcsőjének” Magyarországon, de a közfoglalkoztatással kombinált szociális szövetkezetté válást és a mielőbbi önfenntartásra irányuló elvárást nem tartják megalapozottnak (G. Fekete–Lipták 2014).

Az ezredforduló nagyszabású kutatási programjait követően 2013-ban kerül sor a szociális földprogramok keretében bekövetkező változások újabb átfogó elemzésére. A Rác által folytatott kutatás időkerete 1992–2010-ig terjed. A 2010 utáni folyamatok elemzésére nem vállalkozik, mert úgy véli, 2011-ben jelentős változások következtek be a szociális földprogramok szervezeti és működési rendjében, s így a 2011 utáni évek adatai nehezen összevethetőek a program korábbi szakaszára vonatkozó adatokkal (Rác 2013). Rác a szociális földprogramok áttekintésére két módszer segítségével tesz kísérletet. Az úgynevezett „felülnézeti elemzéshez” a szociális földprogramok országos módszertani intézményi feladatait 2001 óta ellátó szolnoki Esély Szociális Közalapítvány által nyilvántartott statisztikai adatokat veszi alapul. Ezt egészíti ki a szociális földprogramok szakmai megalapozásában szerepet vállaló szakértőkkel készített interjúkkal. Az „alulnézeti elemzéshez” egy, a szociális földprogram megvalósításában kiemelkedő eredményeket produkáló Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei kisközségben, Túristvándiban készült interjúk és a helyi dokumentumok (rendeletek, működési szabályzatok és pályázati dokumentációk) elemzése alapján vállalkozik (Rác 2013).

Első kutatási eredményeit összegző tanulmányában megállapítja, hogy az elmúlt másfél évtizedben közel ötszáz (pontosabban 471) településen valósítottak meg **földprogramot**. Minden évben átlagosan 150–170 település részesül minisztériumi támogatásban, az érintettek összetétele azonban évről évre változott. A programban részt vevő települések

re népességszám szerint a *kistelepülések és aprófalvak dominanciája jellemző*. Az 1992 és 2007 között szociális földprogramot lebonyolító települések több mint háromötöde ezerfőnél kisebb település volt (Rácz 2009).

Elemzése során Rácz (2013) kitér arra is, hogy mindkét korábbi átfogó kutatás (Bartal 2001; Szoboszlai 2001) keretében sor került a földprogramok tipológiájának meghatározására. Rácz (2013) szerint a Szoboszlai (2001) által felállított tipológia egyik végpontján a piaci keresletre érzékeny, ártermelést folytató, az innovációra nyitott földprogramok, a másik végpontján a pályázati támogatást pusztán szociális juttatásként értelmező, motívátlan rászorulókat integráló földprogramok helyezkednek el. Ezzel szemben Bartal tipológiája más dimenziók mentén készült. A földprogramokat funkciójuk és a résztvevők motivációja alapján elemzi. Megítélése szerint külön típust alkotnak azok a termelők, akik pusztán az önellátás, élelmiszer-termelés szándékával vesznek részt a programban, és azok, akik jövedelemtermelő tevékenységet folytatnak a szociális földprogram keretében (Bartal 2001).

4.2. TIPOLÓGIÁK

Az ezredforduló környékén működő szociális földprogramokra irányuló empirikus vizsgálatok – bár különböző változókra és mintára épülnek – négy típust azonosítanak. A Szoboszlai (2001) által szervezett kutatás az 1992–2000 között működő programokat a következő változók mentén vizsgálta:

- a kedvezményezettek száma,
- a bevont földterület nagysága,
- az összes költség nagysága,
- a jövőkép konkrétsága.

A fenti, a szerzők által kiemelt változók mellett a típus jellemzése során azonban a szociális hatékonyság, a piaci érintettség, valamint a juttatások jellege is fókuszba kerül. A kapott eredmények alapján a kutatók a szociális földprogramok négy típusát azonosították:

1. A **leépülő típusba** sorolt programok nem találták meg azokat az eszközöket, amelyekkel a szervezők és a résztvevők motivációja fenntartható lett volna. Feltehetőleg a finanszírozás volumene és a program keretében elérhető rövid távú célok nem álltak arányban a sikeres program megvalósításához szükséges befektetésekkel. Szociális hatékonyságról így ezekben a programokban alig beszélhetünk.

2. A **fenntartható/stagnáló típus** fő jellemzője az önellátásra termelés, a tevékenységek volumenének stagnálása, illetve csökkenése. Ezek a programok egyértelműen támogatásfüggők. A programba való belépést követően a szervezők és a részt vevő család-

dok életében jelentősebb mennyiségi és/vagy minőségi előrelépés nem történt. A résztvevők között sok a cigány háztartás. A program szervezésére jellemző a teljesítménytől független települési univerzalitás. A programok többsége nem tartozik a piaccal érintkező típusba. Az érintett település társadalmi és agrárkörnyezete nem teszi lehetővé a piaci elemek programba emelését. A program így nem jut messzebb a természetben nyújtott szociális támogatásnál. E tekintetben azonban a program hatékonysága jónak mondható.

3. A **fejlődő, adaptív** típust főként a mennyiségi növekedés, illetve az önellátó termelés túlsúlya jellemzi. A típus programjainak kapacitása növekszik, bővül az ellátottak köre, egyre nagyobb területet használnak, jelentősebb forrásokkal gazdálkodnak. Fejlődésük döntően követő, más programok tesztelt eredményeinek átvételére alapozó. A juttatások univerzális jellegűek, főként a termelést szolgáló elemekre fókuszálnak. Szociális hatékonyságuk kiemelkedő.

4. A **fejlődő, innovatív programok** többsége több alprogramszegegensű, amelyben piaci elemek is megjelennek. Ez a típus egy legalább kételemű innovációra épül. A programokban a működtetők egyfelől olyan agrárkultúrák honosítására, fejlesztésére törekedtek, amelyek az adott településen újdonságnak számítanak (pl. méhészet). A program másik innovációja a piaci szegegens megváltozó szerepe. Jó példa erre az integrátori modell kiépítése a programszervezők részvételével. Az innovatív programokat az önfenntartás képessége vagy az azzá fejleszthetőség jellemzi. Ezekben a programokban fontos szerepet játszik a minőség- és hatékonyságelemek jelentős súlya. A fejlődő, innovatív programok szervezői általában sokféle tevékenységet végeznek, több esetben kiegészítő tevékenységgel foglalkoznak. A földprogramban is „több lábon” állnak, hosszú távra építkeznek, növelik, illetve „állandósítják” a résztvevők számát, több fronton bővítik a földprogram hatékonyságát. Ezek a programok jellemzően önállóan, önkormányzati szervezeti irányítással működnek, a programok szabályozása kötött, sajátosságuk a települési univerzalitás. Szociális hatékonyságuk kiemelkedő (Szoboszlai 2001).

Bartal Anna Mária (2001) ugyancsak az ezredfordulón végzett empirikus kutatása Szoboszlaihoz (2001) képest más dimenziók mentén elemzi a működő szociális földprogramokat. Kutatása szerint a szociális földprogramok rendkívül változatos jelenségként funkcionálnak, ugyanakkor néhány alapvető jellemző alapján jól körülírható csoportokba rendeződnek. Tipológiája megalkotásakor négy változót vett figyelembe:

- a programok által kitűzött célok;
- a vizsgálat által feltárt termelési módok;
- az ezzel összefüggő átlagos bevételi nagyság;
- az egy kedvezményezettre jutó természetbeni és pénzügyi ellátások mértéke.

A változók figyelembevételével az ezredfordulón működő szociális földprogramok körében a szerző négy típust mutat be.

1. típusú vagy **naturális programok**, melyek „csak megélhetési programok”. Jellemzői, hogy csupán egyféle termelési formát alkalmaznak (csak állattartás, csak konyhakerti növények termesztése), alacsony az átlagos bevételük, és bevételi forrásaikat csak a minisztériumi támogatás és az önkormányzati hozzájárulás képezi.

2. típusú, **naturális-korrektív programok**, melyek már némileg kiléptek a csak alapellátást nyújtó programok köréből. A természetbeni ellátás mellett a kedvezményezettek kisebb mértékben kiegészítő jövedelmet el tudnak érni. Ezek a háztartások már két termelési formában (pl. növénytermesztés, állattartás) gazdálkodnak, átlagos bevételeik magasabbak, mint az önellátást nyújtó programok résztvevőinek.

3. típusú, **korrektív-naturális programok**, melyek már jelentősebb kiegészítő jövedelmet tudnak biztosítani a kedvezményezettek számára. Több termelési formában is gazdálkodnak, bevételi szerkezetük többforrású (önellátás, csere, árutermelés, pályázati bevétel).

4. típusú, már **piaci árutermelést is folytató programok**, melyek jelentősebb jövedelmet nyújtanak a kedvezményezetteknek. Több termelési formában gazdálkodnak, átlagos bevételeik a többi típushoz viszonyítva a legmagasabbak, sok esetben aktív foglalkoztatáspolitikai programként működnek, bevételük főként a minisztériumi támogatásból és az értékesítési bevételből keletkezik.

A Szoboszlai és Bartal által bemutatott típusok a szociális földprogram lehetséges fejlődési ívét mutatják be. Az alacsony küszöbű, csaknem minden feltételt és eszközt nélkülöző első típusban az alapellátás biztosítása a meghatározó. A tapasztalati tanulás és az eszközök gyarapodása elvezet a nagyobb termékmennyiséghez, amely csere vagy értékesítés útján kiegészítő jövedelmet biztosíthatnak a háztartásnak. Megfelelő szakmai háttér (szakmai támogatás, integrátori szerepkör átvállalása, közösségi szolgáltatások megszervezése stb.), illetve eszközök (terület, gépek, tárolóhelyek stb.) esetén a háztartás ráléphet az árutermelés felé vezető útra. A program egyik nagy előnye, hogy a különböző szinten lévő termelőknek különböző szintű belépésre és kilépésre ad lehetőséget ugyanabban az időpontban. A program tehát úgy biztosít a résztvevők számára szociális ellátást, hogy fejleszti a mezőgazdasági termelésben szükséges készségeket. Mint aktív szociálpolitikai eszköz **a résztvevők aktív közreműködésére alapoz**, ennek megfelelően a „passzív” szociális ellátások (pénzbeli segélyezés) és a munkahelyteremtés között helyezkedik el. Az általános természetbeni támogatásoktól abban különbözik, hogy a természetbeni támogatások többsége egyszer vagy néhányszor biztosít juttatást, míg a szociális földprogram keretében folyamatos a kedvezményezett közreműködése, emellett a támogatást nyújtó is folyamatosan szervezi, bonyolítja, felügyeli a programot. A támogatás felhasználásának útja nyomon követhető, lehetőség van a folyamat korrekciójára, tanácsadás, képzés, mentorálás megvalósítására.

A szociális földprogramok alapvető termelési céljai szerint Rácz (2013) is négy típust határoz meg: három tiszta típust és egy vegyes típust. A tiszta típusúak kizárólag *a*) önellátásra, *b*) piaci értékesítésre vagy *c*) termelési integrációban termelnek. A vegyes típusúak ezek kombinációit tartalmazzák. Az ezredfordulót követő évek kutatási adatai azt igazolják, hogy a szociális földprogramban döntően az önellátásra való termelés a domináns, s ez többségében a háztartásgazdaságban valósul meg.²

ÖSSZEGLÉS

Az önellátástól, az életminőség javítását szolgáló élelemtermeléstől a piaci értékesítésig – mint a tipológiaiak is mutatják – nagyon hosszú az út és változatos a lehetőségek köre. Az induló programok az első években – mint a kutatások is igazolják – a legtöbb esetben nem jutnak túl az önellátásra irányuló termelésen. Az évek során felhalmozott tapasztalat azonban lehetővé teszi a szervezők és a résztvevők számára, hogy az önellátásról fokozatosan a piaci értékesítésre helyezték a hangsúlyt. A szakértők szerint az eredetileg „önellátásra termelő” szociális földprogram azonban az esetek többségében csak kiegészítő jövedelem termelésére lesz képes. A célcsoport rendelkezésére álló termelőeszközök (föld, gazdasági udvar stb.) és a piaci környezet nem biztosítja ugyanis az alapjövedelem termelését és az önfoglalkoztatást. Csak a termelési hagyományokkal és feltételekkel (földterület, eszközök stb.) bíró településeken valósulhat meg pl. a termelési integráció árutermelési céllal, melyet a megvalósító szervezetek jó szervezéssel, kiegészítő szolgáltatásokkal (szállítás, értékesítési tér biztosítása stb.) segíthetnek. A szociális földprogramot szervező kistelepülések esetében ezek a feltételek a legtrikább esetben állnak rendelkezésre. A szociális földprogram továbbfejlesztésének egyik legnagyobb akadályaként említik az érintett települések vezetői a földhiányt, a gazdálkodás volumenének növeléséhez szükséges tőkehiányt és a hatékonyabb szakpolitikai támogatás hiányát. Ezek hiányában a szociális földprogram nem tud kilépni a természetben nyújtott szociális támogatás keretéből, s nem tudja beváltani a működéséhez fűzött reményeket, hogy a társadalmi és munkaerőpiaci integráció még hatékonyabb eszközévé váljon az elmaradott területek kis lélekszámú településein.

² A típusalkotásra vonatkozó további részleteket lásd még Szoboszlai Zsolt (szerk.) (2001): Szociális földprogramok Magyarországon – Egy aktív szociálpolitikai modell eredményei – 1992–2000, 107. oldal.

5. A szociális földprogram a szakpolitikák változó erőterében

5.1. A SZAKPOLITIKAI CÉLOK VÁLTOZÁSA

A szociális földprogram átfogó, hosszú távú célja fennállásának negyedszázada alatt a vidéki térségekben élő hátrányos helyzetű családok háztartásgazdasági tevékenységének aktiválása, az önfenntartás képességének javítása, munkavégző képességük szinten tartása és megerősítése, s mindezek révén a társadalmi és munkaerőpiaci felzárkózási esélyeik növelése volt (Serafin 2015). Ez a hosszú távú cél azonban a gyakorlatba való átültetés során számos reformkísérletet élt meg, amely hatással volt a program működésére, a támogatás szerkezetére is. A legnagyobb reformkísérletekkel a 2010-es kormányváltást követően találkozunk. A korábbi mezőgazdasági önellátó, jövedelemkiegészítő, integráló funkcióval szemben – a kormány szociálpolitikai és foglalkoztatáspolitikai irányváltásával párhuzamosan – a szociális földprogramok keretében is a foglalkoztatási elem került előtérbe. A kormányváltást követően elfogadott új szociálpolitikai stratégiák a hagyományos háztartási keretek között, elsődlegesen önellátásra végzett termelés támogatása helyett a közfoglalkoztatással kombinált programelemet állították a szociális földprogram középpontjába.

A szociális földprogramról a 2010-ig született elemzések kivétel nélkül megállapították, hogy nem sajátja a munkaviszonyon alapuló foglalkoztatás, hiszen a programok alapvető célja szociális és nem foglalkoztatási jellegű. A program szakpolitikai kerete (jogszabályi, intézményi, finanszírozási keret) is ennek megfelelően alakult, s a mindenkori jóléért felelős minisztérium irányítása alá tartozott (Bartal 2001; Jász–Szarvák 2001; Szoboszlai 2003a, 2003b; Jász–Szarvák 2005; Rác 2009).

A 2010. évi kormányváltást követően azonban szakpolitikai keretek a stratégiaváltással párhuzamosan átalakultak. A 2011. évben meghirdetett szociális földprogram támogatási pályázat 300 millió Ft-os keretösszegéből az a 168 pályázó részesedhetett, ahol a szociális földprogram elemeit közfoglalkoztatással kombinálták.¹ A „közfoglalkoztatás-

¹ A pályázati felhívást és a program szerkezetének átalakulását lásd az alábbi linken: <http://romagov.kormany.hu/dontes-a-szocialis-foldprogramok-mukodtetesenek-tamogatasara-szoc-fp-11-kiirt-palyazati-kategoriaban/palyazatok>.

sal kombinált szociális földprogram” szervezésére vonatkozó szabályok programonként minimum 2 fő foglalkoztatását írták elő. A foglalkoztatási elem alapvetően új volt a földprogramok történetében, hiszen a program eredetileg nem a foglalkoztatásba vonás eszköze volt, hanem az önellátó képesség javítása érdekében jött létre. A szociális földprogram „beterelése” a csaknem minden aktív foglalkoztatáspolitikai eszközt magába „olvasztó” közfoglalkoztatási programba azonban nem járt osztatlan sikerrel (Váradí 2015; Virág 2015; Csoba 2017). Az új feltételek között ugyanis a szociális földprogram eredeti célja került veszélybe: a kiegészítő jövedelmet biztosító, elsődlegesen önellátási célokat szolgáló, önálló gazdálkodásra nevelő integráció.

A földprogramra irányuló stratégiai változások jól illeszkedtek a kormány jóléti politikájának átfogó reformjához, a passzív ellátórendszer drasztikus szűkítésének és az aktív eszköztár kiszélesítésének a szándékához. E stratégia gyakorlati megvalósítása során pl. a biztosítási alapon nyújtott „álláskeresési járadék” folyósításának időtartama a 2011. évi CVI. törvény értelmében 90 napra csökkent. A „munkaalapú társadalom”² bevezetésének köszönhetően csökkent a tartósan munka nélkül lévő, szociális támogatásban részesülőök pénzbeli támogatásának mértéke is. A 2012. évi CXVIII. törvény lehetővé tette ugyanis a pénzbeli támogatás helyett a természetben nyújtott támogatást is. Ez azonban további kihívások elé állította a szociális földprogramban abban az időben részt vevő családokat. Mivel a programban mezőgazdasági termelés folyt, ami elképzelhetetlen némi likvid forrás nélkül – az állatok számára a takarmány folyamatos biztosítása, a növények számára a tápanyagok és a szükséges vegyszerek biztosítása forrást igényel –, tartalékok vagy folyamatos támogatás nélkül a termelés biztonsága veszélybe került. A törvény változásával párhuzamosan pedig nem volt mód mindenkit azonnal közfoglalkoztatás keretében alkalmazni, hogy a kieső jövedelem pótlására sor kerülhessen, s a lassan formálódó háztartásgazdaságok folyamatos finanszírozása megvalósulhasson.

A 2011-ben elfogadott Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia (NTFS) a foglalkoztatáspolitikai terén még komplex programok szervezését, célcsoport- és egyénspecifikus aktív munkaerőpiaci módszerek alkalmazását ígérte.³ Ebbe a stratégiába kiválóan illeszkedett volna a szociális földprogram. Még akkor is, ha nem direkt módon foglalkoztatási programként, hanem a foglalkoztathatóság javítását szolgáló, alacsony küszöbű, az egyéni kompetenciákhoz illeszkedő és a résztvevők aktivitását erősítő integrációs programelemként szerveződik. Az NTFS 2012–2014 közötti időszakra vonatkozó intézkedési terve 8 foglalkoztatási intézkedést tartalmazott, melyek a hátrányos helyzetű társadalmi

² Orbán Viktor bejelentése az Európai Néppárt 21. kongresszusán 2012. okt. 19-én, <http://www.fidesz.hu/hirek/2012-10-19/orban-nem-joleti-allam-hanem-munka-alapu-tarsadalom-epul-kepek/>.

³ http://www.kormany.hu/download/1/9c/20000/Magyar%20NTFS%20II%20_2%20mell%20_NTFS%20II.pdf.

csoportok munkaerőpiaci integrációját, foglalkoztatásba vonását célozták.⁴ A stratégia megfelelő alapot biztosíthatott volna a szociális földprogramoknak a továbbfejlesztésére is. Mint a szolgáltatások széles körét alkalmazó komplex program, jól illeszkedett volna a stratégiában említett egyénspecifikus aktív eszköztárhoz. Az intézkedések között azonban a munkaerőpiaci integrációt elősegítő aktív eszközök és szolgáltatások köre egyre szűkebb lett, 2012-ről 2014-re a foglalkoztatási költségvetésben a részesedése 20,3%-ról 17,4%-ra csökkent (Bakó és mtsai. 2014: 73). Ezzel párhuzamosan mind nagyobb figyelem és támogatás irányult a komplex programok helyett egyetlen dimenziót, a közvetlen munkavégzést előtérbe állító közfoglalkoztatásra. A stratégiaalkotók szándékát tükrözi a közfoglalkoztatás keretében alkalmazott személyek számának és a ráfordítás mértékének dinamikus növekedése is. Míg 2011-ben 75 ezer fő, 2013-ban 133 ezer fő volt az éves átlagos állományi létszám a közfoglalkoztatásban, addig 2015-ben már átlagosan 214 543 fő volt ebben a formában alkalmazásban, ami a nyilvántartott álláskeresők 36,2%-át jelentette⁵ (Cseres-Gergely–Molnár 2015: 92; Busch és mtsai. 2016: 22). 2016-ban a közfoglalkoztatásban részt vevők átlagos havi létszáma 223 470 főre nőtt. Ez a nyilvántartott álláskeresők számának már 41,6%-át érintette (Busch és mtsai. 2017: 25).

Az NTFS komplex programokra irányuló ígérete és az aktív eszköztárra fordított növekvő összeg ellenére a szociális földprogram szociális/társadalmi integrációs elemére nem maradt tér. A 2011. évi pályázati kiírásban a foglalkoztatási elemet előtérbe állító szakpolitikai döntésnek megfelelően a szociális földprogram szervezésekor is a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó szociális földprogramra fókuszáltak, s sem a kertkultúra és kisállattartás, sem más elem indítására nem adtak forrást.

A „közfoglalkoztatással kombinált szociális földprogram” szervezésére vonatkozó szabályok változásával így szorult háttérbe az eredetileg szociális célokat szolgáló, nevében is egyértelműen a társadalmi integrációt és nem a foglalkoztatási integrációt hangsúlyozó programból a szociális elem (Giró 2012; Serafin 2015).

A szakmai hálózatok és érintett önkormányzatok azonban nem voltak elégedettek a változás irányával, s a hatékony érdekképviseletnek köszönhetően a következő évben – bár jelentős mértékben csökkentett összeggel – újra megnyílt a szociális földprogram „B” és „C” komponensének kerete. Az egyéves kísérletet követően 2012-től visszakerült a szociális földprogramba a klasszikus kertművelést és kisállattartást támogató kompo-

⁴ Az NTFS 8 pillére: hátrányos helyzetű csoportok számára képzések és szolgáltatások; munkaerőpiaci programok hátrányos helyzetűek számára; képzéssel egybekötött közfoglalkoztatás; roma nők program, hátrányos helyzetű térségek munkahelyteremtő beruházásai, alacsony képzettségűek foglalkoztatása; szociális gazdaság típusú, helyi programok támogatása; szakképzés, felnőttképzés fejlesztése; alapvető végzettség megszerzése. További részleteket lásd az NTFS-dokumentumban: http://romagov.kormany.hu/download/6/67/20000/MK149_1_1.pdf.

⁵ 2015. március 25-től a kormány új honlapot indított a közfoglalkoztatási programnak, hogy a közvéleményt tájékoztassa a program szervezésének körülményeiről és eredményéről, <http://www.kozfoglalkoztatasi.kormany.hu>.

nens, de továbbra is megmaradt a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó komponens is. Ennek megfelelően 2012–2017 között a szociális földprogram keretében három támogatási formára lehetett pályázni.

„A” komponensként a *„közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó szociális földprogram alprojekt”* a nyilvántartott álláskereső munkavállalását volt hivatott segíteni a program kiírói szerint.

„B” komponensként az *„eszközbeszerzési és fejlesztési alprojekt”* a már korábban eredményesen pályázó földprogramok továbbfejlesztését célozta, s a mezőgazdasági termelést folytató önkormányzatok, szervezetek piaci megjelenését kezdeményezi a piacra jutást segítő eszközök beszerzésének támogatásával.

A „C” komponensben a háztartásokat célzó hagyományos programelem a *„kertkultúra és kisállattartási alprojekt”* került meghirdetésre. Itt a fő cél, hogy a programba bekapcsolódó családok a saját háztartásgazdaságuk, kertjük művelésével munkatapasztalatra tegyenek szert.⁶ A 2011–2017 közötti ciklusban azonban az egyes programkomponensek céljait nem azonos súllyal támogatták a programtervezők. A programelemekre szánt források megoszlása jól mutatja a szociális földprogrammal kapcsolatos szakpolitikai célok változását.

A „közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó szociális földprogramok” támogatásának csökkenése és a „B” és „C” komponensek arányának növekedése akár bizakodásra is adhatna okot, hogy a szakpolitikai rendszerekben újra stabilizálódott ennek a szociális integrációt előtérbe állító aktív szociálpolitikai eszköznek a helye, s elismertté vált a peremhelyzetű társadalmi csoportok integrációjában betöltött szerepe. Ez a következtetés azonban elharmarkodottnak tűnik annak ismeretében, hogy a szociális földprogram pályázati felhívásaiban 2014-től egyre nagyobb hangsúly kerül a hazai, piacképes, egészséges, tartósítószerektől mentes termékek, áruk előállítására és felhasználására. Az önellátásra, az életminőség javítására és az önfenntartó képesség fejlesztésére irányuló aktív szociálpolitikai eszköz a foglalkoztatási elem kismértékű háttérbe szorulásával párhuzamosan újabb kihívással találta szembe magát a 2015. évi változásokat követően: nem a foglalkoztatási, hanem a piaci elem kap jelentős szerepet. E tekintetben a program egy másik konkurensének erősödésével is szembesülünk: a szociális szövetkezeti forma széles körű támogatásával s annak az elvárásnak a megfogalmazásával, hogy a célcsoportot mielőbb át kell vezetni ebbe a szakpolitika megítélése szerint minden szempontból optimálisnak tűnő szervezeti keretbe.

A célok rendszere – annak ellenére, hogy az alapvető irányok nem változtak – meglehetősen nagy változásokon ment keresztül az elmúlt 25 évben: a természetben biztosított, aktiválást elősegítő szociális támogatástól, a foglalkoztatási elem akár gazdasági raciona-

⁶ A pályázati kiírás szövegét lásd az alábbi linken: http://www.emet.gov.hu/hatter_1/szocialis_foldprogram/.

⁷ A pályázati kiírás szövegét lásd az alábbi linken: http://www.emet.gov.hu/_userfiles/felhivasok/SZOC_FP/szoc_fp_14/palyazati_kiiras_szoc_fp_14_modositott.pdf.

litást felülíró mindenekfelettségén át a piaci viszonyok közötti önfenntartásig, miközben a valódi keretfeltételek (célcsoport, források, termelőeszközök, tevékenységi formák stb.) csaknem mindvégig változatlanok maradtak.

5.2. AZ INTÉZMÉNYRENDSZER ALKALMAZKODÁSA A SZAKPOLITIKAI CÉLOK VÁLTOZÁSÁHOZ

A szociális földprogramok koncepciójának kidolgozására 1992-ben a Népjóléti Minisztérium Válságkezelő Programok Irodájának irányításával került sor. A szakmai koordinációt ezt követően 2004-ig a mindenkori szociális ágazati minisztérium végezte.

2011-ben a stratégiaváltásnak megfelelően a szociális földprogram szervezeti kereteiben is alapvető változások következtek be. A mindenkori szakpolitikai irányváltásoknak megfelelően vándorolt a program irányítása az intézmények rendszerében. A szociális támogató, önfoglalkoztató jelleg csökkenésével s az alkalmazotti státuszt hangsúlyozó foglalkoztatási jelleg erősödésével a program a – közfoglalkoztatással párhuzamosan – a szociális ügyekért felelős Nemzeti Erőforrás Minisztériumtól a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumhoz, illetve a Wekerle Sándor Alapkezelőhöz került. 2012-ben a minisztériumok és azok háttérintézményeinek átszervezésekor a Wekerle Sándor Alapkezelő az Emberi Erőforrások Minisztériumához (EMMI) került, s ezzel párhuzamosan visszakerült a szociális ágazatba a szociális földprogram általunk kiemelten vizsgált konyhakerti és kisállattartási programeleme is (2. sz. táblázat). 2013-ban újabb szervezeti átalakulás eredményeként a szociális földprogram az EMMI Emberi Erőforrás Támogatáskezelő hatáskörébe került, s úgy tűnt, ennek a szervezeti változásnak is köszönhetően sikerül megőrizni a szociális földprogram létrehozása óta betöltött szociális szerepét, jellegét. A szervezeti keretek változásával azonban a szociális földprogram foglalkoztatási jellegének erősítésére irányuló elvárások nem tűntek el teljesen. 2013-ban és 2014-ben újra a 2012. évihez képest jelentős összeg került felhasználásra a „közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó szociális földprogramok” („A” komponens) finanszírozására, de növekedett a „B” és „C” komponensek szerepe is. 2015-re nyilvánvalóvá vált, hogy a „közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó szociális földprogram” a mind nagyobb teret hódító közfoglalkoztatási rendszer Start kistérségi mintaprogramjával párhuzamosan futott, s olyan kísérletnek bizonyult, amely nem váltotta be a szakpolitika várakozásait a foglalkoztatási mutatók jelentős bővítése terén. Így a „közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó szociális földprogramok” száma, a résztvevők köre és a támogatás mértéke fokozatosan csökkent az elmúlt három évben. 2015-ben még 32 kedvezményezett részesült összesen 59,2 millió Ft támogatásban, s 509 közfoglalkoztatott személy bevonására került sor. 2016-ban már csak 14 nyertes pályázó kapott 26,1 millió Ft-ot, s 164 fő közfoglalkoztatott dolgo-

zott a programokban. 2017-re 11 meghívott szervezet maradt bent a programban s használt fel 20,49 millió Ft-ot támogatásként.⁸

3. sz. táblázat

A szociális földprogram irányítása a szakpolitikai intézményrendszerben

| Év | Illetékes ágazati minisztérium | Támogatáskezelő szervezet |
|------------|--|--|
| 1991–1994 | Népjóléti Minisztérium | – |
| 1994–1997 | Népjóléti Minisztérium | – |
| 1997–1998 | Népjóléti Minisztérium | Területi Menedzser Szervezetek (TMSZ) |
| 1998 –2002 | Szociális és Családügyi Minisztérium | TMSZ |
| 2002–2004 | Egészségügyi Szociális és Családügyi Minisztérium | TMSZ |
| 2004–2006 | Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium | – |
| 2006 | Szociális és Munkaügyi Minisztérium | – |
| 2007–2008 | Szociális és Munkaügyi Minisztérium | ESZA Európai Szociális Alap Nemzeti Programirányító Iroda Társadalmi Szolgáltató Kht. (ESZA Kht.) |
| 2009 | Szociális és Munkaügyi Minisztérium | ESZA Társadalmi Szolgáltató Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság (ESZA Nonprofit Kft.) |
| 2010 | Szociális és Munkaügyi Minisztérium, majd jogutódként Nemzeti Erőforrás Minisztérium | ESZA Társadalmi Szolgáltató Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság (ESZA Nonprofit Kft.) |
| 2011 | Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium | Wekerle Sándor Alapkezelő |
| 2012 | Emberi Erőforrások Minisztériuma | Wekerle Sándor Alapkezelő |
| 2013–2014 | Emberi Erőforrások Minisztériuma | Emberi Erőforrás Támogatáskezelő |
| 2015–2016 | Emberi Erőforrások Minisztériuma | <ul style="list-style-type: none"> • közfoglalkoztatással egybekötött szociális földprogram: Emberi Erőforrás Támogatáskezelő • szociális agrárgazdálkodási-szociális földprogram: Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal |
| 2017–2018 | Emberi Erőforrások Minisztériuma | <ul style="list-style-type: none"> • közfoglalkoztatással egybekötött szociális földprogram: Emberi Erőforrás Támogatáskezelő • konyhakerti és kisállattartási program: Emberi Erőforrás Támogatáskezelő |

Forrás: A minisztériumok elnevezésének forrása 2010-ig Ványi Éva (2013): A magyar kormányzati elit 1990 és 2010 között, http://phd.lib.uni-corvinus.hu/721/1/Vanyi_Eva.pdf, 2010-et követően a vonatkozó törvények és rendeletek.

⁸ Szirmai István (2017): Szociális földprogramok (2011–2017), Budapest (kézirat), http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/reu/europe/documents/events2017/stbihhu/9.pdf.

A változások iránya a területért felelős szakpolitikai rendszer átalakulásában is érzékelhető volt. 2015-től az EMMI által irányított Emberi Erőforrás Támogatáskezelő⁹ a továbbiakban csak a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó szociális földprogramokat menedzselte. A hagyományos céllal és komplex módon szerveződő szociális agrárgazdálkodási földprogram a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal irányítása alá került, majd annak 2017. évi megszűnésével újra visszakerült az EMMI Emberi Erőforrás Támogatáskezelő intézetébe.

A szociális földprogram konyhakerti és kisállattartási programelemének megtartása és a program szociális, társadalmi integrációs jellegének erősítése mellett érvelt az elmúlt évek során a Szociális Földprogramot Működtető Települések Szakmai Érdekvédelmi Szövetsége is. A legfőbb érvek között a konyhakerti és kisállattartási program céljai és általuk hosszú éveken át tapasztalt eredményei voltak.

A szociális földprogram „vándorlása” a szakpolitikai intézményrendszerben egyfelől azt a feltevésünket igazolja, hogy az aktív szociálpolitikai eszközök szakmapolitikai támogatottsága az ezredfordulót követően jelentősen csökkent, illetve a sokdimenziós problémarendszer ellenére mindinkább egyfókuszúvá vált. A szociális földprogram menedzszervezeteinek hektikus változása másfelől komoly kihívás elé állította a megvalósítókat, az önkormányzatokat és a civil szervezeteket a program lebonyolításához szükséges kapcsolattartás során.

5.3. A SZOCIÁLIS FÖLDPROGRAM FINANSZÍROZÁSI RENDSZERE

Az 1992. évi megalakulást követő másfél évtizedben a szociális földprogram pénzügyi forrását az éves költségvetés tervezésekor a mindenkori szociális kiadások keretében tervezték. 2004-ben, az Európai Unióhoz való csatlakozást követően a szociális földprogramot az akkori kormány az európai támogatási rendszerbe kívánta beilleszteni. Az erre irányuló törekvések azonban megghiúsultak, így a programhoz továbbra is nemzeti források adják a pénzügyi alapot. Az évente felhasználható forrásról a mindenkori éves költségvetési törvény a fejezeti kezelésű előirányzatok rovaton rendelkezik. Ezt követően kerül sor az arra az évre érvényes pályázatok kiírására.¹⁰ Az évente felhasználásra szánt összeg mértéke és szerkezete jól tükrözi a szociális földprogrammal kapcsolatos szakpolitikai célok és politikai erőviszonyok változását (3. sz. táblázat).

⁹ Az Emberi Erőforrás Támogatáskezelő intézet 2012 augusztusában jött létre az Emberi Erőforrásokok Minisztériuma háttérintézményeként a hazai forrású pályázati feladatok ellátására.

¹⁰ Lásd pl. a 2018. évi felhívást a konyhakerti és kisállattartási programra, [http://www.emet.gov.hu/felhivasok/szocialis_foldprogram/?main_menu\[main_menu\]\[item\]=17&menueditbox\[Menu\]=main_menu](http://www.emet.gov.hu/felhivasok/szocialis_foldprogram/?main_menu[main_menu][item]=17&menueditbox[Menu]=main_menu).

4. sz. táblázat

A szociális földprogram alprojektjei és a pályázati kiírásban szereplő támogatási összegek (2011–2017)

| Év | „A” komponens (Ft) Közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó szociális földprogram | „B” komponens (Ft) Eszközbeszerzés és fejlesztés | „C” komponens (Ft) Kertkultúra és kisállattartás |
|------|---|--|--|
| 2011 | 300 000 000 | – | – |
| 2012 | 91 500 000 | 34 000 000 | 45 000 000 |
| 2013 | 120 000 000 | 70 000 000 | 60 000 000 |
| 2014 | 120 000 000 | 50 000 000 | 80 000 000 |
| 2015 | 71 645 972 | 50 000 000 | 80 000 000 |
| 2016 | 45 000 000 | 50 000 000 | 80 000 000 |
| 2017 | 24 141 630 | – | 137 600 000 |

Forrás: http://www.emet.gov.hu/cimke/szocialis_foldprogram_aktuális_évek.

2011-ben a szociális földprogramra fordítható teljes összeg az „A” komponensre, vagyis a „közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó szociális földprogram” került felhasználásra. 2012-ben az „A” komponens mellett megjelent az eszközbeszerzésre irányuló „B” komponens, és újra lehetett pályázni a kertkultúra és kisállattartás fejlesztését támogató programelemre is „C” komponensként. Igaz, a felhasználásra szánt összeg a három komponens együttes támogatását illetően is alig érte el az előző évi támogatás (300 millió Ft) felét (160 millió Ft).

2012-ben jelentősen csökkent a korábban kiemelt szerepet játszó „A” komponens támogatottsága is, de ebben az évben még mindig a „közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó szociális alprogram” kapta a legjelentősebb összeget. A 2013–2014. évben a támogatásra szánt összege 250 millió Ft-ra emelkedett, s lehetőséget biztosított valamennyi komponens támogatási összegének a megemelésére. 2015-től azonban a támogatás mértéke újra csökkenni kezdett, s ez a trend napjainkig tart (2015: 201,6 MFt; 2016: 175 MFt; 2017: 161,7 MFt). A 2011-ben még 300 milliós kerettel tervező program 2017-ben a forrásoknak már alig valamivel több mint a felével számolhatott. A támogatásra szánt összeg folyamatos csökkenését a megváltozott – gazdasági, stratégiai és politikai – környezeti feltételek alakították. Ilyen pl. a kistérségi/járási Start munka mintaprogramok rendszerének kiszélesedése, a háztartásgazdaságokra épülő szociális földprogramok közösségi vállalkozásokká szervezésének igénye, vagy a szociális szövetkezetek támogatás nélküli működésére irányuló elvárások erősödése. A közfoglalkoztatás és a szociális szövetkezetek szakpolitikai stratégiákban való előtérbe kerülésével a szociális földprogram a nyilvánvaló és sokoldalú eredményessége ellenére fokozatosan veszített jelentőségéből.

A 2018. évi költségvetést megalapozó törvényjavaslat¹¹ ugyan a szociális földprogramot továbbra is a vidéken élő romák, hátrányos helyzetű csoportok felzárkózásának fontos eszközeként tárgyalja, az előterjesztés azonban a program készségfejlesztő, integrációs eleme helyett a hátrányos helyzetűek foglalkoztatását emeli ki. A költségvetési törvény fejezeti felhasználásának indokló része továbbá azt is hangsúlyozza, hogy az állam „a közfoglalkoztatásra irányuló törekvéseivel összhangban erősíti a háztartás mint szociális és gazdasági egység jövedelemszerző képességét, a szociálisan hátrányos helyzetű, inaktív vagy tartósan alacsony jövedelmű emberek gazdasági aktivizálását, értékteremtő munka lehetőségének biztosítását” (KV 2018: 13).

A megvalósítás módja is ebbe az irányba mutat: a szociálisan hátrányos helyzetű személyek megélhetésének elősegítése egyre csökkenő mértékben fókuszál a konyhakerti növények termesztésére vagy a kisállattartás feltételeinek biztosítására, és egyre növekvő hangsúly kerül a közfoglalkoztatás keretében megvalósuló közösségi termelés (járás Start munka mintaprogramok) vagy a mezőgazdasági árutermelést megvalósító szociális szövetkezetek létrehozásának támogatására.

5. sz. táblázat

A szociális földprogramra igényelhető támogatás összege és formája

| A programba bevont háztartások száma | Mezőgazdasági javakra igényelhető támogatás maximuma (Ft) | Szolgáltatásra igényelhető kiegészítő támogatás |
|--------------------------------------|---|--|
| 10 | 300 000 | <ul style="list-style-type: none"> • 100 000 Ft mezőgazdasági tájékoztató előadásra • 100 000 Ft folyamatsegítői személyi kiadások |
| 20 | 330 000–600 000 | <ul style="list-style-type: none"> • 100 000 Ft mezőgazdasági tájékoztató előadásra • 100 000 Ft folyamatsegítői személyi kiadások |
| 30 | 630 000–900 000 | <ul style="list-style-type: none"> • 100 000 Ft mezőgazdasági tájékoztató előadásra • 100 000 Ft folyamatsegítői személyi kiadások |
| | 200 000 | <ul style="list-style-type: none"> • mintakertet¹² megvalósító szervezetek számára adható további támogatás |

Forrás: Pályázati felhívás konyhakerti és kisállattartási földprogram SZOC-FP-18-KK, http://www.emet.gov.hu/_userfiles/felhivasok/SZOC_FP/szoc_fp_17/palyazati_felhivas_szoc_fp_18_kk_20180112.pdf.

¹¹ T/15381. számú törvényjavaslat Magyarország 2018. évi központi költségvetéséről, <http://www.parlament.hu/irom40/15381/15381.htm>.

¹² A mintakertek kialakításának lehetőségéről és feltételeiről lásd a 2018. évi pályázati felhívás további részleteit, http://www.emet.gov.hu/_userfiles/felhivasok/SZOC_FP/szoc_fp_17/palyazati_felhivas_szoc_fp_18_kk_20180112.pdf.

Az egy-egy pályázó által igényelhető támogatás összege és formája, valamint a bevont kedvezményezett háztartások száma sávosan meghatározott. Egy-egy projekt átlagosan évi 1 milliós támogatást kap, és 20–25 családot von be a programba. A családonkénti támogatás összege nem haladja meg az évi 30 000 Ft-ot (4. sz. táblázat).

A programba a családok csak a pályázó önkormányzatokon, közhasznú szervezeteken keresztül kapcsolódhatnak be. A kilencvenes években a települési önkormányzatok, cigány kisebbségi önkormányzatok és civil szervezetek pályázhattak, mára azonban a jogosultak köre kiszélesedett: kiemelten közhasznú tevékenységet folytató társadalmi szervezetek, önkormányzati társulások, kistérségi társulások is jogosultak a pályázat benyújtására. A pályázók folyamatosan szélesedő köre ellenére az elérendő források köre nem bővül.

A támogatási forrás mennyisége és szerkezete mellett – mint az alábbi esettanulmányban erre részletesen is kitérünk – komoly gond jelentkezik a támogatás ütemezésével kapcsolatban is. Az egyik probléma, hogy a programok általában 10–12 hónapos futamidejűek, s így nem adnak lehetőséget a háztartásgazdaságok hosszabb idejű tervezésére, egymásra épülő szakaszokban működő fejlesztésére, hiszen soha nem garantált a folytatás. Ez a bizonytalanság hatással van a programba bekapcsolódó családok gazdálkodási stratégiájára is: csak rövid, ismétlődő és nem egymásra épülő gazdasági ciklusokban gondolkodnak. De talán még ennél is komolyabb gond, hogy a finanszírozás sok esetben nem igazodik a gazdálkodási év ritmusához. A támogatás késlekedése pedig lehetetlenné teszi a mezőgazdasági tevékenység megszervezését, hatékony működtetését. Május végén már hiába érkezik a vetőmag.

Bár a szociális földprogramot támogató hazai jogszabályoknak és a támogatás összegének meg kell felelni a 2013. december 18-án kelt 1408/2013/EU számú bizottsági rendeletnek¹³, mely a mezőgazdasági ágazatban nyújtott csekély összegű támogatásokra vonatkozik, hogy a támogatás ne minősüljön indokolatlan mezőgazdasági finanszírozásnak, még így is bőven lenne lehetőség a programban felhasználható források növelésére. Ezt igazolja többek között az a tény is, hogy a település méretétől, az ott mutatkozó igényektől függetlenül a 2018-ban elnyerhető támogatás összegének alsó határa 500 000 Ft, felső határa 1 100 000 Ft, miközben a fenti rendeletnek megfelelően egy hároméves időszakban az egy vállalkozónak nyújtható támogatás maximális összege 15 000 EUR, a nemzeti korlát pedig az éves mezőgazdasági termelés 1%-a.

Mindezeket összegezve megállapíthatjuk, hogy a társadalmi felzárkózás aktív szociálpolitikai eszközeként azonosított szociális földprogram keretében felhasználható források bővítésének jogi akadálya nincs. Az egyes települések számára a pályázat keretében

¹³ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1408&from=HU>.

biztosított támogatási összegek mértéke a szakpolitikai érdekek és az érintettek lobbijának eredményeként alakul.

5.4. A FÖLD SZEREPE A SZOCIÁLIS FÖLDPROGRAMBAN

A szociális földprogram támogatottsága az 1992. évi indulástól 2003-ig folyamatosan emelkedett. Ez nem csupán az évi 250–300 millió Ft támogatásban, hanem a feltételek kedvező szabályozásában is megmutatkozott. A részt vevő családok nem csupán a saját kertjük művelésére vállalkozhattak a program keretében, hanem lehetőséget kaptak állami és közösségi (települési) tulajdonban lévő földek használatára is. Magyarország 2004. évi EU-s csatlakozását követően azonban a szociális földprogram támogatásával és a működő programok földhasználatával kapcsolatban már korántsem volt ilyen egyértelmű a helyzet. Az első jelentősebb változást a szövetkezetekről szóló 2006. évi X. törvény és a szociális szövetkezetekről szóló 141/2006. (IV. 29.) Kormányrendelet jelentette. E két jogszabály megteremtette a szociális szövetkezet mint szervezeti forma létjogosultságát, mely számos helyen komoly kihívást jelentett a szociális földprogram számára. A szociális szövetkezetek ugyanis a korábban a szociális földprogramok keretében kialakult egyéni szervezésű és érdekeltségre építő háztartásgazdaságok helyett a(z) (ön)foglalkoztatást és az önellátást előtérbe helyező közösségi vállalkozási formákat támogatták. A közösségi vállalkozások ösztönzésére feltehetőleg azért is került nagyobb hangsúly, mert ezek támogatásához az EU strukturális alapjaiból források lehívására nyílt lehetőség.¹⁴

A szociális földprogramok számára kedvezőtlen irányúnak tűnő változások idején reményt jelentett a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium (FVM) 19/2006. (III. 4.) sz. rendelete, amely lehetővé tette, hogy a szociális földprogramot megvalósító települések a *Nemzeti Földalaptól (NFA)* mezőgazdasági művelésre alkalmas területeket igényeljenek. A rendelet szerint 1 fő részére legfeljebb 1 hektár terület nagyságú földrészlet juttatható. A program céljára földet legalább két évre, de legfeljebb tizenöt évre lehetett vagyonkezelésbe adni. A települési (kerületi) önkormányzat a program céljára kizárólag a saját településén fekvő földrészleteket kaphatott. A tulajdonviszonyok tisztázatlansága, rendezetlensége, a hiányos nyilvántartások miatt azonban a földigénylés eléggé nehézkesen működött. Az NFA a 2006-ban meghirdetett program keretében összesen alig 145 hektár termőföldet adott át 12 településnek. A következő kormányzati ciklusban közel 200 település jelezte, hogy igényt tart az NFA által menedzselt állami termőföldre, de

¹⁴ Lásd pl. a TÁMOP-2.4.3-D-1-13/1 Szociális gazdaság fejlesztése – Az öfenntartást célzó szociális szövetkezetek támogatása a konvergenciaregiókban c. programot, <https://www.palyazat.gov.hu/doc/4054> vagy az alábbi felhívást: „Pályázat indul szociális szövetkezetek létrehozására. A 47 leghátrányosabb kistérség 800 kisebb településének helyzetbe hozása a cél”, <http://www.magyarpolgarmester.hu/?site=104&c=982&menu=c02>.

az önkormányzatokkal folytatott konzultáció eredményeként végül 76 önkormányzat kapott 115 hektár termőföldet. A szociális földprogram hatékony működése a legnagyobb akadályba ütközött: nem jutott művelésbe vonható földterülethez (Terbe 2012).¹⁵

Bár az NFA-ról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény 32. § (1) bekezdésének c) pontjában kapott felhatalmazás alapján¹⁶ a 263/2010. (XI. 17.) Korm. rendelet a NFA-ba tartozó földrészletek szociális földprogram megvalósítása céljából az önkormányzatok számára történő ingyenes tulajdonba vagy vagyonkezelésbe adásának szabályairól ismételten rendelkezett, a helyzet nem lett sokkal kedvezőbb. 2011 júliusáig az önkormányzatok alig 132 hektár földet kaptak vagyonkezelésbe a szociális földprogram megvalósítására.¹⁷ Így a szociális földprogram kiszélesítésére, a mezőgazdasági térségben élő családok felzárkóztatására csak korlátozott mértékben kerülhetett sor.

A konkurens programok erősödése (pl. járási Start munka mintaprogram, szociális szövetkezetek) a szociális földprogramok művelésbe vonható területeinek folyamatos csökkenését is magával hozta. Különösen azokon a településeken jelentett ez problémát, ahol a leghátrányosabb célcsoportokhoz tartozó családok sem művelésbe vonható földterülettel, sem kerttel nem rendelkeztek, s mezőgazdasági tevékenységüket állami/önkormányzati területeken vagy magántulajdonban lévő zártkertekben végezték. 2015-ben ismertté vált a Nemzeti Földalap földjeinek további privatizációjára vonatkozó – s élenk társadalmi vitára¹⁸ okot adó – új jogszabály¹⁹, mely a szociális földprogramok számára igénybe vehető földalap szűkülésével járt együtt.

¹⁵ A szabályozás tekintetében a szociális földprogram a későbbiek során is kedvezőtlenebb feltételeket élvez, mint az EU által is támogatott szociális szövetkezetek, különösen akkor, ha ezekben a szövetkezetekben még közfoglalkoztatás is megvalósul. Pl. a 2010. évi LXXXVII. törvényben foglaltaknak megfelelően kormányrendelet szabályozza az állami földek önkormányzati vagyonkezelésbe adásának feltételeit. Kidolgozottabb az ellenőrzés rendszere, amely az NFA által készített éves ellenőrzési terv szerint zajlik. De ennél is fontosabb, hogy közfoglalkoztatást ösztönző elemek épülnek be a rendszerbe. Míg a szociális földprogramot működtető önkormányzatok csak a település határában lévő területekre pályázhatnak, a közfoglalkoztatást megvalósító önkormányzatok olyan földterületre is pályázhatnak, amelyek a település határától legfeljebb 30 km távolságra vannak.

¹⁶ http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1000263.KOR.

¹⁷ <http://www.kormany.hu/hu/videkfejlesztési-minisztérium/kozigazgatasi-allamtitkarsag/hirek/a-szocialis-foldprogrammal-is-munkara-osztonoz-a-kormany>.

¹⁸ Lásd pl. „Kiszivárgott, hogy adná a kormány az állami földeket”, http://index.hu/gazdasag/2015/09/18/allami_fold_privatizacio_eloterjesztes/, vagy Szlavkovits Rita: Szemünk előtt hajtott végre megdőbbentő fordulatot a Földalap, HVG, 2016. 01. 27., http://hvg.hu/gazdasag/20160127_nfa_natura_2000_foldlicit_szerzodeskotes_vagy_Lazar_Janos_csaladtagjai_is_bevasaroltak_a_foldekbol, HVG, 2016. 01. 25., http://hvg.hu/gazdasag/20160125_Lazar_Janos_csaladtagjai_is_bevasaroltak_vagy_Foldet_vesz_az_allam_az_eladott_allami_foldek_arabol, HVG, 2015. 12. 15., http://hvg.hu/gazdasag/20151216_Foldet_vesz_az_allam_az_eladott_allami_fo.

¹⁹ 1666/2015. (IX. 21.) Korm. határozat a „Földet a gazdáknak!” program keretében az állami tulajdonú földek földművesek részére történő értékesítéséhez szükséges intézkedésekről, http://www.nfa.hu/1666_2015_IX_21_Korm_határozat_a_Foldet_a_gazdaknak_Program_kereteben_az_allami_tulajdonu_foldek_foldmuvesek_reszere_torteno_ertekesitesehoz_szukseges_intezkedesekrol_news_183.

2015 októberétől a 3 hektár alatti állami földek árverése is elkezdődött.^{20, 21} A 2015. november és 2016. április 30. közötti időszakban – annak ellenére, hogy a földterület jelentős részén bérlők gazdálkodtak – 380 ezer hektár termőföldet kívánt értékesíteni a kormány.

Az állami földek privatizációját a kormány az 1765/2015. (X. 16.) sz. határozattal²² egy, a gazdák számára kedvező földvásárlási hitelprogram bevezetésével is támogatta, ami tovább növelte a privatizációba bevont földalap mértékét, s szűkítette a közösségi földhasználatra igénybe vehető terület nagyságát, a szociális földprogram kiterjesztésének lehetőségeit (Kovács 2016).

A földtulajdon felértékelődésével és a területalapú támogatások kialakulásával egyre nehezebbé vált a földtulajdon megszerzése, vagy akár a művelés alá vonható terület bérlése a szociális földprogramokat szervező önkormányzatok számára. A földprogram területének csökkenéséhez az is hozzájárult, hogy a korábban közösségi művelésben lévő területek vagy egyéni művelésbe adott közösségi földek fokozatosan átkerültek az időközben elindult Start kistérségi mintaprogramba, és a szociális földprogram a legtöbb esetben visszaszorult a zártkertekbe. A szociális földprogramba bevonható területek mértékét és az ebben meghatározó szerepet játszó Nemzeti Földalapot ugyanis nem sikerült tovább növelni. A vidéki kisteleplülések alacsony hatékonyságú lobbijának eredményeként a legtöbb esetben az állami földalapról a legalacsonyabb minőségű földek kerültek a települések művelésébe, ha egyáltalán sikerült földhöz jutniuk.

ÖSSZEGZÉS

A szociális földprogram társadalmi integrációban betöltendő szerepét, feladatait meghatározó gazdasági, társadalmi kihívások nem évültek el az eltelt 25 év alatt. Minden bizonnyal ez is hozzájárult ahhoz, hogy a program hivatalosan deklarált hosszú távú céljai a kezdetektől napjainkig azonosak maradtak. A folyamatosan átalakuló szakpolitikai programozás azonban a szociális földprogram által betöltendő szerep hangsúlyait – különösen az utóbbi években – számos alkalommal újraírta, hol bizonytalanra téve a program eredeti formában való működését, hol megerősítve annak szerepét, jelentőségét a peremhelyzetű csoportok társadalmi integrációjában.

²⁰ http://hvg.hu/gazdasag/20151013_Kedden_megkezdozott_az_allami_foldek_erte.

²¹ A Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény 21. § (3a) bekezdés b) pontja alapján nyilvános pályázatadás, illetve árverés mellőzésével is értékesíteni lehet a Nemzeti Földalapba tartozó, 3 ha térmértéket meg nem haladó nagyságú ingatlanokat.

²² Magyar Közlöny, 2015/168. szám (november 10.), 21470. p.: <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK15168.pdf>.

A háztartásgazdaság és a kertkultúra újraélesztésére fókuszáló kezdeményezés alapvetően szociális jellegét többször próbálták beilleszteni a foglalkoztatási célok rendszerébe. A legtöbb esetben a közfoglalkoztatással való együttműködés került előtérbe (közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó szociális földprogram kialakítása) úgy, hogy a célcsoport kulcsképeségeinek, készségeinek fejlesztésére a foglalkoztatási célok teljesülése mellett egyre kevesebb figyelem irányult. S bár a szociális földprogramban előállított termékek piaci értékesítése nem/vagy csak nagyon korlátozott körülmények között megengedett, a pályázati felhívások a hazai, piacképes, egészséges, tartósítószerektől mentes termékek, áruk előállításához és a termelési és értékesítési folyamat tervszerű kialakításához szeretnének hozzájárulni, beleértve az önellátás és a piaci értékesítés képességének fejlesztését is. A program szociális jellege ennek megfelelően folyamatosan kihívásokkal szembesül. Ezt a bizonytalanságot tükrözi többek között a program – s ezen belül is a kiemelten vizsgált „C” komponens – szervezeti kereteinek folyamatos átalakulása, a csökkenő arányú finanszírozás és a rendelkezésre álló, művelésbe vonható terület fokozatos szűkülése is.

Az alábbi esettanulmány azonban igazolja, hogy a társadalmi integrációs folyamatban szükség van az alapvető kompetenciákat kialakító, a szocializációs deficitet korrigáló, a társadalmi kohéziót erősítő alacsony küszöbű integrációs eszközökre a hátrányos helyzetű vidéki térségekben.

6. A szociális földprogram működése, jellemzői napjainkban

A szociális földprogram működését bemutató fejezetben elsőként a célcsoport tagjait, a kiválasztás módját és feltételrendszerét mutatjuk be, majd a végzett tevékenységet elemezzük. A folyamatelemzés során kitérünk a támogató szolgáltatásokra és arra, hogy a kontrollnak és a szankciónak milyen szerepe van a résztvevők motiválásában. A megvalósítók körének bemutatásával, szerepük felvázolásával arra kívánjuk ráirányítani a figyelmet, hogy milyen jelentős mértékig az önkormányzathoz, sőt egyes esetekben egy-egy karizmatikus személyhez kötődik a program megvalósítása. A folyamatelemzést azoknak a környezeti hatásoknak és konkurens programoknak vázlatos elemzésével zárjuk, amelyek meghatározzák a földprogram működését, sikerét. Az egyes alfejezetek kapcsán kifejezetten azoknak az elemeknek a kiemelésére törekedtünk, amelyek a program innovatív jellegét vagy a sztenderd módon működő integrációs programokhoz viszonyított eltéréseket teszik láthatóvá.

6.1. AZ ESETTANULMÁNY CÉLKITŰZÉSEI ÉS MÓDSZERTANI KERETEI

6.1.1. Az esettanulmány célkitűzései

A Debreceni Egyetem Szociológia és Szociálpolitika Tanszékének munkatársai¹ a Manchesteri Egyetem által vezetett, 10 európai ország részvételével zajló InnoSi² nevű Horizont 2020 programban a szociális földprogramok társadalmi integrációs hatását vizsgálták. A nemzetközi kutatási program célja a „társadalmi befektetés” jellegű innovációk

¹ A Szociális Földprogramot Működtető Települések Országos Szakmai Érdekképviseleti Szövetsége Egyesület (SZOFOSZ) hozzájárult az esettanulmány empirikus adatfelvételének lebonyolításához. Mind a helyszíni adatgyűjtésben, mind az adatok későbbi értelmezésében folyamatosan segítette munkánkat. Nélkülük a kutatás nem valósulhatott volna meg. Mindezek mellett is a megállapítások és az esetleges tévedések felelőssége kizárólag a szerzőt illeti.

² A tanulmány a Horizont 2020 program InnoSI (Innovative Social Investment: Strengthening communities in Europe) projekt keretében készült, <http://innosi.eu/>.

feltárása és elemzése volt. A szociális földprogram joggal került a kutatás fókuszába, hiszen a program azon kevés szociálpolitikai eszközök közé tartozik, amely a résztvevők egyéni kompetenciáinak, munkavállalói készségeinek fejlesztésére, a hátrányos helyzetű csoportok önfenntartó képességének, életminőségének javítására vállalkozik.

A 2014–2017 között megvalósuló kutatási program célja volt, hogy:

- feltárja a program működésének és társadalmi, gazdasági politikai környezetének mechanizmusait;
- megismerje, a programban részt vevők milyen folyamatok mentén és milyen eredménnyel járják végig a program kínálta integrációs utat;
- elemezze, hogy a szociális földprogram milyen szerepet játszik a helyi foglalkoztatási lehetőségekben, illetve a helyi foglalkoztatáspolitikában;
- vizsgálja, hogy miként érvényesülnek a lokális döntési mechanizmusok (tevékenységek kijelölése, a programba lépés körülményei, az önirányító mechanizmusok működése stb.).

A program elemzéséhez szükséges dimenziók kialakításához a szociális földprogram társadalmi innovációra vonatkozó jellemzőire támaszkodhattunk leginkább, melyek a következők:

- önkéntesség,
- önállóság,
- személyközpontúság,
- alulról szerveződés,
- rugalmasság, sokszínűség,
- alkalmazotti tudat helyett vállalkozói habitus,
- széles spektrum az önellátástól az áruterelésig.

Bár a kérdőíves kutatás és az interjúk során szándékaink szerint az idén 25 éves, de még mindig modellkísérleti fázisban lévő szociális földprogramra fókuszáltunk, az adatgyűjtés során nyilvánvalóvá vált, hogy a vizsgált településeken a hátrányos helyzetű csoportok társadalmi és munkaerőpiaci integrációját segítő modellek három típusa él párhuzamosan. A szociális földprogram, a közfoglalkoztatási program és a járási Start munka mintaprogram (melynek jelen tanulmány keretében csupán a mezőgazdasági komponensét elemeztük) a települések mindennapjaiban és a megkérdezettek elbeszéléseiben szorosan összetartoznak. Az esettanulmány alapvetően a szociális földprogramra fókuszál, de egy összehasonlító fejezet erejéig kitérünk a két közfoglalkoztatási programra vonatkozó tapasztalatok elemzésére és a szociális szövetkezetekkel kapcsolatos tapasztalatok és félelmek bemutatására is.

6.1.2. Az esettanulmány módszertani keretei

A szociális földprogram szerepének, működési feltételeinek megismerése érdekében 2014–2016 során feltáró kutatást végeztünk.

A minta kiválasztása során a szociális földprogram legrégebben és legszélesebb körben működő „C” komponensére, a „kertkultúra és kisállattartás” alprogramra fókuszáltunk, s arra törekedtünk, hogy a kiválasztott települések körében legyenek már régóta résztvevők és újonnan bekerülők is. A vizsgálat fókuszába azért az „C” alprogramot emeltük, mert:

- ez a legrégebben működő programeleme a modellkísérleti programnak, így ezen keresztül modellezhető leginkább a program alapvető karaktervonásai és a programban bekövetkező esetleges változások jellege, hatása;
- az „A” és „B” komponens 2011-et követően speciális céllal jelent meg a meghirdetett szociális földprogramok körében, s mi a program alapvető karaktervonásait kerestük;
- az „A” komponens közfoglalkoztatási jellege alapvetően átírja a szociális földprogram eredeti érték- és motivációs rendszerét;
- a „B” komponens nem közvetlenül, hanem közvetetten érintette a célcsoportot;
- a „C” komponens a legszélesebb körben vonta be a résztvevőket, mind a pályázó szervezeteket, mind a bekapcsolódó családok/személyek számát illetően;
- a „C” komponens jól működő módszertani, érdekképviseleti és önrányító rendszerrel rendelkezik, ami komoly segítséget biztosított a terepen végzett feltárómunka és a kapott eredmények elemzésekor.

Az empirikus vizsgálat során 8 településen, 153 szociális földprogramban részt vevő háztartás kérdőíves vizsgálatára került sor, és 48 félig strukturált interjú készült a kertművelésben és kisállattartásban érintett célcsoporttagokkal (5. sz. táblázat). Mindemelllett 10 szakértői interjú és 2 fókuszcsoportos interjú is készítettünk a településvezetőkkel/programvezetőkkel. Az adatgyűjtés során létrehozott adatbázis kvantitatív részét SPSS-programmal, kvalitatív részét pedig Nvivo tartalomelemző programmal elemeztük.

Az elemzés során három csoportot vizsgáltunk:

1. a programban részt vevő egyének/családok;
2. a sikeresen pályázó települések önkormányzati vezetői;
3. a program kereteinek alakításában részt vevő szakpolitikusok.

Az egyéni és csoportos interjúk kutatás a program célkitűzéseire és azok megvalósulásának értékelésére fókuszált.

A zárt kérdéseket és attitűdskálákat tartalmazó kérdőív célja a szociális földprogramban részt vevő személyek/háztartások szociodemográfiai mutatóinak megismerése, a földprogramhoz és annak szervezőihez fűződő viszonyok értelmezése és a saját helyzet értékelése volt.

6. sz. táblázat

A szociális földprogram kutatásba bevont települések összefoglaló jellemzői (2016)

| Település | Népesség-szám | Ki pályázik | Mióta vesznek részt | Mit csináltak 2016-ban | Hány család vesz részt (2016) | A romák aránya a településen/ a programban (2016) | Termelőeszköz |
|-------------|---------------|---|---------------------|--|-------------------------------|---|--|
| Felsődobsza | 935 | önkormányzat | 2012 | kertművelés, zöldségtermelés | 30 | 40–45% 50% | 2,8 hektár önkorm. föld közös művelés + a kertek |
| Jászladány | 5800 | önkormányzat | 2014 | naposcsibe nevelése | 40 | 40% 85% | magántulajdonban lévő nagy zártkertek, a telepen nincsenek kertek |
| Katymár | 2059 | 2005–2015 önkormányzat, 2013–2016 roma önkormányzat | 2005 | vetőmag, kisállatok, szociális bolt | 30 | 5–10% 50% | 40 hektár az önkormányzat tulajdonában + (nagy kertek vannak a házaknál) |
| Kőtelek | 1600 | önkormányzat | 2015 | előnevelt csirke, kertművelés, közösségi földön kimért háztáji | 70 | 35% 50% | néhány hektár föld, 4 hektár homoktövis |
| Magyargéc | 880 | önkormányzat, kisebbségi önkormányzat | 1997 | kertművelés, kisállat | 30 | 20–48% | nincs saját földjük, zártkertekben gazdálkodnak |
| Panyola | 642 | önkormányzat | 2012 | kertművelés | 30 | 0% | 4 hektár közös művelés |
| Rozsály | 814 | önkormányzat | 1993 | eszközbeszerzés | – | 20% | 85,5 hektár önkormányzati föld + saját kertek |
| Zsáka | 1619 | önkormányzat | 2011 | előnevelt csirke | 30 | 25–30% 33% | cca. 30 hektár, de csak 2,5 hektár a földprogramban |

A mintába bekerült települések többsége 2000 vagy az alatti lélekszámmal rendelkezik. Mind a területi elhelyezkedésüket (rossz gazdasági adottságokkal rendelkező, határmenti vagy zsáktelepülések), mind lakosság-összetételét (nagyarányú cigány és peremhelyzetű lakossági csoportok) illetően többszörös hátránnyal rendelkeznek, ahol komoly igény van az integrációs programokra. Az integrációs programokba bevont családok és háztartások közös jellemzője a termelőeszközök és a termelési kultúra hiánya.

6.2. A PROGRAM CÉLCSOPORTJA ÉS A BELÉPŐK KIVÁLASZTÁSA

6.2.1. A program célcsoportja a pályázati felhívás szerint

Egy program sikerének meghatározó eleme a jó célzás: azokat éri-e el a támogatás, akiket a támogatók eredetileg is szerettek volna, illetve akikre az eszköz a leginkább alkalmazható a hátrányok csökkentése és az életminőség javítása érdekében.

A program kiemelt célcsoportja a pályázat kiírói szerint a hátrányos helyzetű személyeknek a köre, ezen belül is a program meghirdetésekor kiemelten fókuszálnak a romákra.³ A célzás sikerességének az igazolása a romák esetében kifejezetten nehézkes, mert a hivatalos nyilvántartásokban az etnikai hovatartozás regisztrálása nem megengedett. A kutatás során ennek megfelelően csupán a szakértők/vezetők becslésére, illetve a megkérdezettek önbesorolására hagyatkozhatunk. Ez mindkét esetben csupán a valósághoz közelítő értékeket tükrözi.

A pályázati kiírásban ezen túlmenően nem térnek ki arra, hogy a hátrányos helyzetben belül elsődlegesen milyen célcsoportot kívánnak támogatni – nagycsaládokat, egyedül élőket, idős személyeket, közfoglalkoztatásba vontakat, jövedelemnélkülieket stb. –, mégis a legtöbb településen a három vagy annál több gyereket nevelő családok kerültek kiemelt kedvezményezettként a földprogramok szabályrendszerét rögzítő helyi rendeletekbe. A megkérdezett polgármesterek és szakértők szerint ez a célcsoport volt a helyi társadalom által is közmegegyezéssel elfogadott támogatandó kör.

A program célcsoportja a szakértők szerint azoknak a helyben lakó családoknak a köre, akik elsősorban szociális jövedelemből élnek, a munkaerőpiacról tartósan kiszorultak vagy foglalkoztatásuk kizárólag közfoglalkoztatásban átmenetileg biztosított. A célcsoport jellemző összetétele: tartósan munkanélküliek, alacsony jövedelmű háztartások, sokgyermekes családok, idősek, megváltozott munkaképességűek, romák.

³ http://www.emet.gov.hu/_userfiles/felhivasok/szocialis_foldprogram_paly_kiiras_2016_jav_20160705.pdf.

A résztvevők körének összetétele tehát meglehetősen széles. A résztvevők körének részletes elemzése előtt azonban azt is megvizsgáltuk, hogyan kerültek be a résztvevők a programba.

6.2.2. Résztvevők toborzása a szociális földprogramba (2015/2016)

A program céljáról, a szervezők programmal kapcsolatos érdekszeréről sokat elárul, hogy a toborzás során kiket és milyen formában kívánnak informálni a programba kerülés lehetőségéről. Az alkalmazott módszerek tekintetében az is meghatározó, hogy milyen régen szervezik a településen a programokat, és a célcsoport milyen ismeretekkel, tapasztalatokkal rendelkezik a programra vonatkozóan. Mindezeket figyelembe véve a toborzással kapcsolatban három alapvető módszer figyelhető meg:

- a) a szórólapokkal való tájékoztatás,
- b) a célcsoport önkéntes jelentkezése (feliratkozás),
- c) a célcsoport szervezők általi felkeresése, ritkább esetben kijelölése.

A szórólapokkal való tájékoztatás főként azokon a településeken volt jellemző, amelyek nem túl régen nyújtották be első pályázatukat a szociális földprogramba, így viszonylag új résztvevőnek számítottak, s a lakosság kevésbé ismerte a támogatásnak ezt a formáját (Kőtelek 2015, Jászládány 2014, Zsáka 2011).

„...mind a 3 [roma] szegregátumban meghirdettük, tehát minden házba bedobtuk a szórólapot...” (Jászládány, szakértői interjú)

„Meghirdettük, a településen ki lett ugye szórólapozva, ki lett téve a hirdetőtáblákon, önként lehetett jelentkezni.” (Zsáka, szakértői interjú)

Kőteleken a lakosok figyelmét a község hirdetőtábláján elhelyezett tájékoztatóval hívták fel a lehetőségre, és szórólapokat is küldtek a családoknak, hogy tájékoztassák őket a programról.

A legtöbb helyen már várták a programot, és amikor meghallották, hogy újraindul, az érdeklődők saját maguk jelentkeztek.

„Sok szegény ember próbálkozik. Már azt lehet mondani, hogy szinte mindenki jelentkezik.” (Felsődobsza, 50-es érettségizett férfi)

„...megmondom neked őszintén, amikor ugye nem kaptam semmit, mert én a segílyt nem kaphatom, bejöttem és beszéltem a polgármester úrral, hogy nem volna-e felvétel és mindjárt azt mondta, hogy indul a földprogram és oda felvesz.” (50 éves 2 gyerekes beköltözött nő, Magyargéc)

„...Első évbe mikor idegyöttem, nem tudom, mér mentem be a hivatalba... és asszondták, hogy van ez a földprogram és lehet jelentkezni. Hála istennek és akkor engömöt mindjárt felvettek abban a földprogramba és mindjárt első évben kecskét is kaptam tőlük.” (Katymár, 50-es férfi 8 általános iskolai végzettséggel)

„Az önkormányzat meghirdeti, tehát ennek most már olyan gyakorlata van, hogy tudják, hogy jön a január, amikor lehet jelentkezni. Tehát már várják, már kérdezik, hogy mikor lehet beadni a papírokat, és mikor lehet jelentkezni, tehát, hogy különösebben már nem kell hirdetni, persze kihirdetjük.” (Katymár, szakértői interjú)

A célcsoport személyes felkeresése főleg azokon a településeken volt jellemző, ahol az önkormányzatok mellett civil szervezetek vagy a roma kisebbségi önkormányzat is jelentős szerepet vállalt a toborzásban és a kiválasztásban, vagy adott esetben maga a roma kisebbségi önkormányzat is pályázott földprogram szervezésére. A viszonylag rövid hagyományokkal rendelkező programok esetében is jellemző volt a személyes toborzás, főleg az önkormányzat munkatársai és a polgármester részvételével.

„Szóltak az önkormányzattól, hogy van ilyen program és lehet jelentkezni. Ilyen nyomtatványt kellett kitölteni... kérelmezni kellett...” (Zsáka, 26 éves nő)

„...akkor a településen, mint ahogy országosan is nagyon nagy közfoglalkoztatási program volt, tehát rengeteg közfoglalkoztatottunk volt. 300 fő szerintem. És oda a közfoglalkoztatottakhoz reggel kimentünk, és kampányoltunk, hogy földprogramot indítunk, és aki szeretné, az jelentkezhet. És akkor ott nagyon lelkesedtek az emberek, többen ólat építettek, ugye elmondtuk, hogy akinek nincsen óla, mert ez is egy feltétel, tehát csirkék lesznek, tyúkokról gondoskodni kell, meg hogy az megfelelő legyen, tehát az jelentkezzen, aki ezt vállalja, hogy addig ő kialakít egy valamit. És akkor többen neki is kezdtek, meg a régieket felújították, mert a településen, ha valaki megvett egy régi kis parasztházat, ott jellemzően volt... a második évben meg már nagyon sokan tudták, akkor már nem kellett ekkora hírt verni ennek a dolognak, hanem csak meghirdettük szórólapokkal, kiplakátoltuk, és akkor jelentkeztek rá. Hát több mint, az első évben szerintem, amikor 30 családot támogattunk..., 45 család jelentkezett... A második évben... 60-on felül volt a jelentkezők száma.” (Jászladány, szakértői interjú)

„...a Gyerekház a másik front, ami, abból a szempontból új, hogy azon keresztül sokszor kerülnek be új családok.” (Katymár, szakértői interjú)

A toborzás valamennyi formájával kapcsolatban kiemelten hangsúlyozandó a részvétel önkéntessége. A településen szerveződő más foglalkoztatási programokkal szemben semmilyen kényszer nem jellemző, és a programban való részvétel visszautasítása – bár rendkívül ritkán fordul elő, mert éppen fordított a helyzet, versengés van a bekerülésért – nem von szankciót maga után. Inkább egyfajta versenyhelyzet alakult ki a leendő célcsoport körében a programba kerülés és a támogatás megszerzése érdekében.

„...Szerintem nem csinálnak belőle problémát, mert végül is ezt te döntöd el... Én döntöttem el, hogy most ebben részt akarok venni vagy nem, azért is mondták el a feltételeket, mert ha nem, akkor azt tudomásul vették, hogy nem és akkor van más ember, aki jelentkezett.” (Kőtelek, 30-as nő 8 általános iskolai végzettséggel)

„Kiküldik a papírt, aztán ha azt mondja, hogy elvállalom, akkor elvállalta. Ha meg nem akarja elvállalni... szóval nincs ránk erőltetve a dolog. Senkire. Ha akar dolgozni, dolgozik, ha meg nem akar dolgozni, akkor meg nem.” (Felsődobza, Budapestről ideköltözött 50-es férfi)

Az önkéntességnek azonban vannak nagyon sajátos következményei is a résztvevők összetételére vonatkozóan.

„...A fiatalabb generáció, az már nem ragaszkodik annyira a földhöz, és megszokta már, hogy a boltban mindent meg lehet készen vásárolni, akármilyen szemetet hoznak neki, az szép optikailag, az teljesen biztos, de meg lehet venni, és nem kell érte semmit sem csinálni. Mert ha belegondolok a mezőgazdasági munkák, azok olyanok, hogy egy egyéves program az elejétől a végéig, bármi közbe jöhet. Lehet, hogy valaki próbálta, és a kudarcélmény miatt már nem is akarja többet csinálni. [Ez az oka annak, hogy csupán] 4 fő 30 év alatti a 30 főből, a többiek pedig 50–60 közöttiek.” (Zsáka, szakértői interjú)

Éppen ezért nagy jelentőségű a program keretében a fiatalabb generáció motiválása és képzése, hiszen a mezőgazdasági tevékenységek nem vonzóak számukra, és képzettségük, tapasztalatuk sincs ezeknek az önellátás szempontjából nagy jelentőséggel bíró tevékenységeknek, a kertgazdálkodásnak a végzésére.

6.2.3. A résztvevők kiválasztása

A pályázati kiírás nem szűkíti le a programban részt vevők körét. Csupán annyit ír elő, hogy hátrányos helyzetű személyek vehetnek részt. Ennek köszönhetően a részt vevő települések maguk határozzák meg a kiválasztás szempontjait, melyet a helyi rendeletben rögzítenek. Ez a nagy fokú önállóság kifejezetten előnyös, hiszen a települések sajátosságaihoz igazodva tudják kiválasztani a támogatandó háztartásokat. Ez az elem sok tekintetben különbözik a foglalkoztatás elősegítésére szervezett más típusú aktív eszközök „univerzalizmusától”, s lehetőséget biztosít a helyi sajátosságok érvényesítésére.

A kiválasztás szempontrendszerének két alapvető típusa volt. Az első, hogy milyen jellegű rászorultsági formát preferáltak a lokális döntéshozók a programba való bekerüléskor, a második, hogy milyen jellegű tevékenységet kívántak végezni a program keretén belül és annak milyen elengedhetetlen feltételei voltak.

„Annyira szegény lakosság van itt, hogy bevonhattunk volna a földprogramba mindenkit, no de kellett a 30 család miatt valamit kitalálnunk, hogy mi legyen az, hogy ne ordítózzanak a polgármesterrel, hogy én miért nem vagyok benne.” (Magyargéc, szakértői interjú)

Kiválasztáskor az első típusban a legáltalánosabban elfogadott csoport volt: a több gyereket nevelő családok köre.

„...akiket a földprogramba is bevettünk, ...azzal családsegítés, gyerekjóléti szolgáltatás keretében találkozunk évek óta... 2014-ben 43-an jelentkeztek, 43 kérelmező volt, és 30 családot támogattunk. ...többsége 14 éven aluli gyermeket nevelt.” (Jászladány, szakértői interjú)

„...annak idején, aki gyermekvédelemben részesült, az kapta... úgy tudom, hogy most már akinek kisgyereke van, azok részesülnek a programban, tehát nem szükséges, hogy gyermekvédelmi papírja legyen róla.” (Panyola, 30-as két gyereket egyedül nevelő nő)

Van olyan település azonban, ahol a jövedelem nélküli, illetve alacsony összegű segítségben részesülő egyedülállók és kisnyugdíjasok is bekerülhettek a programba.

„...rászorultság alapján [vontuk be a programba], minél szegényebb, de több, egyedülállót ...is segítettük, illetve a sokgyermekes családokat. Mint említettem már, itt nagyon sok a gyermek, 5-6 átlagléttszámmal családok vannak, nem ritka a 8 gyermekes család... és a kisnyugdíjasokat. Azt az örömet, hogy ők még sohasem kaptak semmit az önkormányzattól, az államtól sem. Hogy ilyet? Ilyen is van, hogy ők is számítanak, a nyugdíjasok? Jaj de örültek neki! És azoknak olyan a kertje, hogy én is úgy megyek oda, hogy uram Istenem, hogy egy fűszál sincs... Az elején próbáltuk mi is csak a nagycsaládokat, de amikor már nem volt hajlandó semmire, mert nem akarta, nem csinálta... és akkor tiszta gatzenger volt, akkor azt mondtuk, hogy az ilyen embert azt kivesszük a programból...” (Felsődobza, szakértői interjú) Így kerültek be a következő évben a kisnyugdíjasok és az egyedülállók, de nemcsak ezen a településen, hanem pl. Jászladányban is.

„... Az egyik [feltétel], hogy munkanélküli legyen, vagy legalábbis regisztrált a munkaügyi központban álláskeresőként, tehát, hogy valaki legalább a családból. Ha nem is, akkor is gyerekeket neveljen, és rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre jogosult legyen, tehát, hogy alacsony jövedelemmel bírjon. Ez a kettő a legfontosabb, ez az alapvető. Ezt bővítettük ki azzal ugye, hogy lehet nyugdíjas, rokkantnyugdíjas, és azt hiszem, hogy kb. ennyi.” (Jászladány, szakértői interjú)

A nagycsaládok, a kisnyugdíjasok és az egyedülállók támogatása mellett a szociális földprogram a települések egy jelentős részében még egy hátrányos helyzetű csoport integrációját vállalta: a „bekerülőkét”. A vizsgált nyolc önkormányzattól ötben mind a szakértői interjúban, mind a célcsoporttal készített interjúkban előkerült ez a probléma: az ezredforduló óta a lakosságcserelődés eredményeként a fiatalok elköltözését, illetve az idősebb generáció elhalálózását kövten igen sok ház maradt üresen, amelyeket városokból, illetve más településekről érkező „idegenek” foglaltak el. Kőteleken és Jászladányban is Tiszabót emlegetik, mint elrettentő példát, és amiatt aggódnak, hogy Tiszabóhoz hasonlóan a lakosságcserelődés és a romák beköltözésének eredményeként „elgettősodik” a falu. „A fiatalok egy része elment, a másik része pedig felvette azt a mentalitást, amit a beköltözettek hoztak” – magyarázza az egyik kőteleki szakértő a kialakult helyzetet.

De a többi településen is okozott gondot az idegenek megjelenése.⁴ Katymáron pl. 2002-től a beköltözők, mivel nem rendelkeztek semmilyen termelőeszközzel és jövedelemmel, elkezdték az üresen álló házakat bontani... „...amit értékesíteni tudtak, azt kiszedték, és a szemét, a rom az ott maradt. [...] Ez nagyon nagy ellenállást okozott a helyiek részéről. (Katymár, szakértői interjú)

A helyiek és az „idegenek” közötti feszültség főként a munka és a jövedelemelosztás területén jelent meg. „Hát a régi zsákai cigánysággal, azzal még nincs is gond, hanem az újonnan betelepültekkel igen sok gond van. A munkát azt kerülik, próbáltuk őket bevonni ugye a különböző közfoglalkoztatási programokba, nem nagy sikerrel... Vannak azért köztük megbízható emberek is, meg akik akarnak is dolgozni, de sajnos nagyon kicsi az iskolai végzettségük. Soknak még a 8 általános sincs meg. Van jelenleg is olyan dolgozó, hogy 3 osztálya van összesen.” (Zsáka, szakértői interjú)

Az alacsony iskolai végzettség miatt elhelyezkedni képtelen, passzív ellátásra szocializálódott csoportok nagy ellenállást váltottak ki a tradicionálisan helyben élők körében. Beilleszkedésük nem ment konfliktusmentesen. Számos esetben kifogásolták a helyiek, hogy a „betelepülők” nem akarnak/tudnak dolgozni, s a helyiek számára is rossz példát mutatnak. Ezért sok helyen ennek a csoportnak a szociális földprogramba vonását tűzte ki a menedzsment annak érdekében, hogy a csoport tagjait élelemhez juttassa, s a befogadásukat elősegítse.

„Igen, hát, akkor, amikor kezdtük ezt az egész programot... a bevándorolt családoknak az integrációját akartuk erősíteni, elérni, támogatni. Az egyik része az volt, hogy délelőttönként [a Gyerekházban] az anyukák, akik a kicsi gyerekekkel otthon vannak, összejöhessenek, vagy akár az apukák is, akik nem dolgoztak éppen, hogy ismerkedjenek, hogy tanuljanak egymástól, hogy tanuljanak a szakemberektől, akik ugye itt foglalkoznak velük. És amellett, hogy a saját családjaiknak az életfenntartásához valami kis támogatást adjunk, [a földprogramon belül] megtanítottuk őket ezekre a dolgokra. Akár a növénytermesztésre, akár a kisállattartásra. Egyrészt az egészséges táplálkozás miatt, másrészt pedig ugye a családi költségvetés csökkentése miatt is. És tényleg a Gyerekházban jellemző volt, hogy ők közösségként tudtak működni. Tehát ugye ők itt is megbeszélték délelőttönként, hogy kinek hogy kelt ki a borsója, milyen a zöldsége, mit ad a csirkének, hogy olyan szép stb.” (Katymár, szakértői interjú)

⁴ A „betelepülők” sajátos csoportját találjuk Rozsályban is. A 20 km-re lévő Szatmárnémetiből érkezett a közelmúltban néhány család. Annak ellenére, hogy a két települést egy országhatár választja el, ezt a néhány száz fős települést választották lakóhelyül. A helyiek aggódva nézték az idegenek megjelenését. Tartottak tőle, hogy nem sikerül a helyi közösségbe való integrálásuk, s ez veszélyt jelenthet az addigra ott kialakult közösségek működésére is. Mivel azonban a „betelepülők” nem peremhelyzetű csoportokhoz tartoztak, állásaikat, jövedelemszerző tevékenységüket Szatmárnémetiben többnyire megtartották, a beilleszkedésük sokkal könnyebben ment, mint a korábban említett településeken.

A kiválasztás során az is kérdésként merült fel, hogy hány alkalommal lehet a programban részt venni, és milyen arányú a cserélődés a támogatott családok között. A program nagy előnye a rövid ciklusú támogató szolgáltatásokkal szemben, hogy itt nincs meghatározva, meddig vehetik igénybe a résztvevők ezt a segítséget. A támogatás időtartamát egyfelől a mindenkor benyújtott pályázatok sikeressége határozza meg, másfelől az önkormányzat rendelkezésére álló kiegészítő források mértéke, amivel akár a létszámot tudja bővíteni, vagy akár a nem támogatott években a programot folytatni tudja. Az időtartamot befolyásolja továbbá pl. a jelentkezők száma és köre is.

„...mivel más nem jelentkezik, így nem löki ki az ember őket azért, mert már évek óta benne vannak...” (Katymár, szakértői interjú)

„... 30 családban gondolkodtunk tavaly, 30 családban gondolkodunk az idén. [...] Ha ugyanaz a 30 család kapja, akkor 30 családnál lesz majd látható változás, de... nem az egész faluban. Ha most másik 30 embernél adunk, akkor abból a 30 családból [amelyik tavaly kapott, idén nem kap támogatást] a fele le fog engedni... Hát mondjuk, lehet, hogy ilyen 10–15 családban azt fogja mondani, hogy hát akkor keltetek a saját tojásomból, akkor csak csinálom ezt az egészet, de nincs inspiráció, egy év alatt nem változik akkorát a tudata, hogy ne kellene a következő, meg a 3., meg a 4. évben is odafigyelni rájuk. Tehát...ha bizonyított a település 30 családdal, akkor lehetőséget kellene neki adni, hogy a következőben 35 vagy 40 családdal, aztán 45 vagy 50 családdal induljon. Nem megy ez a végtelenségig természetesen, egy ilyen településen el tudom képzelni, hogy akár 100 családig is fel tudnánk menni, azért ami a falunak 1/5-1/6-a. És azért az már látható javulást, és minőségi javulást eredményezne.” (Kőtelek, szakértői interjú)

A pályázat jelenlegi feltétele azonban nem teszi lehetővé a családok számának bővítését, az önkormányzatok részéről szükséges önerő pedig a fejlesztésnek ehhez a volumenéhez nem áll rendelkezésre. Így a bizonyítottan eredményes modellkísérlet sokkal lassabban terjed, mint arra szükség, illetve – a támogatások volumenének növelésével – lehetőség lenne.

A kiválasztás másik típusú feltételrendszere a *végzett tevékenységhez* kötődött. Mivel az önkormányzatok körét a kutatás tervezésekor tudatosan úgy választottuk, hogy csaknem mindegyikük a korábbi „C” komponenst, vagyis a kiskertművelés és kisállattartást pályázta, így e két tevékenység feltételrendszerét vizsgáltuk.

„Mindenki szeretett volna [részt venni], csak ugye meg van határozva, hogy milyen feltételekkel lehet. Tehát, hogy rendelkezik-e földterülettel. Akinek nincsen kertje, azt nehéz vetőmaggal ellátni... Meg, hogyha van is, de nem készítette elő, mert a pályázatban meghatároztuk, hogy csak az pályázhat, akinek a kertje fel van szántva vagy ásóva. Tehát, akinek nincsen, annak tavasszal hiába adjuk a vetőmagot, az nem tudja betenni a gazba... Tehát azt elő kell készíteni. Kimentünk, fényképeztük a területet, dokumentáltuk

és akkor így, aki alkalmas volt, az a következő kiválasztáskor [bekerült a programba].” (Felsődobsa, szakértői interjú)

A kisállattartással kapcsolatban is hasonlóak voltak a bekerülési kritériumok.

„...hogy rendben legyenek az ólak... hogy ha kimentek, és ha nem volt ól, hiába járt neki... ha nem volt megfelelő ól, az nem kapta meg...” (Jászládány, 55 éves nő, 5 gyerekkel)

„...zárt legyen az egész porta, legyen nekik egy normális hely, ahol el vannak látva vízzel, fedett legyen a fejük felett minden, ilyen feltételek voltak...” (Jászládány, 43 éves nő, 3 gyerekkel)

Az állattartásra vonatkozó megállapodásokba néhány településen eredményelvárásokat is kikötöttek:

„Ideadták a 25 csirkét, akkor adtak vele tápot, takarmányt, és akkor az volt a feltétele, hogy 10 jércét meg kell hagyni, meg 2 kakast... és most tavasszal 50 tojást be kellett szolgáltatni érte, úgyhogy ez volt a feltétel. Hát azt is úgy volt, hogy azt is kétszerre kellett beadni azt az 50 darab tojást, egyik héten 25-öt, rá két hétre 25-öt. Úgyhogy nem egy nagy teher volt az senkinek.” (Kőtelek, 60-as éveiben járó nő)

Ez a feltétel lenne az alapja a program folyamatosságának és támogatás nélküli fenntarthatóságának is. A beszolgáltató tojásokat ugyanis az önkormányzat keltetőgépekkel kikeltette és a következő programciklus induló törzsállományát így maga állította elő.⁵ A nagy kérdés a további takarmányozás volt, amelynek önerőből való előállításához mindenképpen földterületre lett volna szükség, amivel az önkormányzatok többsége nem rendelkezik. A program továbbfejlesztésének és a háztartások önellátó képességének komoly akadálya a legtöbb településen a földhiány.

A kiválasztási feltételeket összegezve megállapítható, hogy annak ellenére, hogy a szociális földprogram a leghátrányosabb helyzetben lévő személyek társadalmi integrációját tűzte ki célul, még mindig vannak olyan csoportok, amelyek ebbe a programba sem vonhatók be, mert jelen körülmények között, a hiányzó feltételek miatt nem alkalmasak a részvételre.

Jászládányban pl. a roma szegregátumból nem nagyon mertek beválasztani személyeket a földprogramba, mert nem volt kertjük, állatok tartására alkalmas helyük, termelési tapasztalatuk, és nem voltak biztonságban a kihelyezett állatok. A szakértők szerint ott sok szempontból veszélyeztetett lett volna a projekt sikere.

Egy másik településen is megtudtuk, hogy a programba 80-an jelentkeztek. Saját erő felhasználásával – 30 helyett – 45 főt vontak be, de voltak olyan jelentkezők is, akiket

⁵ További kérdésként merül fel azonban, hogy a meglévő állomány hány alkalommal teszi lehetővé a reprodukciót. Sok esetben ugyanis 2-3 generációt követően az állomány további szaporításra alkalmatlanná válik, és a törzsállomány frissítése mind a növényeknél, mind az állatoknál elengedhetetlen. Ez újabb forrásigényt jelent.

vissza kellett utasítani. „...sajnálatos módon egy minimális része [a jelentkezőknek] a jövedelmi viszonya miatt esett ki, mert [a családon belüli jövedelem] meghaladta a pályázatban követeltet. Többsége viszont amiatt, hogy nem is rendelkezik semmivel.” (Zsáka, szakértői interjú)

Az állattartáshoz és a növénytermesztéshez ugyanis egy minimális saját erő is szükséges, amivel a tenyésztő során felmerülő költségeket megelőlegezik a résztvevők. A kirekesztődők jelentős részben éppen azoknak a romáknak a köréből került ki, akiket a szociális földprogram meghirdetői kiemelten is támogatni szerettek volna, mert semmilyen termelőeszközzel és semmilyen jövedelemmel nem rendelkeztek. Mindazon túl, hogy a mezőgazdasági műveléshez szükséges minimális termelési tapasztalatuk is hiányzott. Ez utóbbi ugyan még képzéssel pótolható lett volna, de kertet, termelőeszközt és alapjövedelmet már a program is csak a rászorulóknak egy szűk köre számára tud biztosítani.

6.2.4. Romák/cigányok a földprogramban

Mivel a vizsgált települések egy kivételével viszonylag magas arányú roma népességgel rendelkeznek, joggal merül fel a kérdés, hogy az eredeti programkiírásnak megfelelően főként a romák vesznek-e részt a szociális földprogramban, s meg lehet-e állapítani, hogy a szociális földprogram elsődlegesen a romák társadalmi és munkaerőpiaci integrációját elősegítő kezdeményezés. Hogy a kérdésre miért nem egyszerű a válasz, azt két szakértő így fogalmazta meg:

„Nem is szabad belegondolnom, hogy roma vagy nem roma. ...Én mindig azt mondtam, hogy nem szabad... mióta polgármester vagyok, mindig törekedtem arra, hogy ilyen nincs, ne is legyen, hogy roma, vagy nem roma... egy 50%-os roma–magyar lakosságú összetételnél... a nem cigányok közül is sokan visszasüllyedtek... sokan arra a szintre, hogy nem kapálom, nem csinálom, nem dolgozok, segélyen vagyok, iszok, kocsmába járok... Szóval nincs itt különbség a között, hogy cigány, nem cigány.” (Az egyik mintába vont település polgármestere)

„Azt a magyart, aki úgy él, mint a cigányok, hogy nem dolgozik, segélyből él, koszos, rendetlen a portája... azt cigánynak tartják, attól függetlenül, hogy tősgyökeres magyar vagy abszolút magyar. Az a cigány, aki műveli a portáját, állatot tart, kereskedik vagy eljár dolgozni, rendbe van a porta, azt nem cigánynak kezelik. Tudják róla tudat alatt, hogy cigány, de ugyanúgy viselkednek vele, mint egy őslakos magyar nemzetiségűvel.” (Kőtelek, szakértői interjú)

Nagyon nehéz tehát megállapítani egy olyan közegben, ahol nem a származás és az önbesorolás, hanem az életmód alapján sorolja a lakosság a peremre szorultakat a cigányok közé, hogy milyen arányú a cigányok részvétele a szociális földprogramban. Ha az egyik legáltalánosabban elfogadott módszert, az önbesorolást vesszük alapul, akkor a 153

megkérdezett közül 42 fő (15 férfi és 27 nő) sorolta magát a roma kisebbséghez tartozónak. Ez a minta 26,9%-a. A programban részt vevő polgármesterek becslése szerint a települések többségében a földprogramban részt vevőknek legalább 50%-a cigány.⁶ Azért e tekintetben is akadnak jelentős különbségek a települések között. Van ugyanis olyan település is, ahol roma nem vett részt a programban, mert nincs roma a településen. Van viszont nem roma leszakadó család bőven, így itt velük szerveződik a szociális földprogram. A települések azonban nem csupán a bevont romák arányában, hanem a romák összetételében is különbséget mutatnak. Míg Kőteleken a településen régen ottlakó romák dolgoznak a programban – mert az új beköltözőket ebben a formában nem sikerült bevonni –, addig Katymáron és Jászladányban az újonnan beköltöző romák integrálására kívánják felhasználni a programot.

A földprogramba invitált személyek „...nem voltak biztosak magukban, hogy ezt végig fogják csinálni, vagy, szóval ez nagyon sok embernek egy új dolog volt. Különöbben ezek a betelepült roma lakosok, akiknek nem volt ilyen tapasztalatuk, azok, hogy meg tudják-e csinálni, nem tudják megcsinálni, hogy jó ez nekem, nem jó ez nekem. Sokan nem tudták ezt felmérni, hogy ez számukra mennyire hasznos. És azt mondták, hogy ó, hát inkább a pénzt adják oda nekik. Hát a pénzt nem adjuk oda.” (Kőtelek, szakértői interjú)

A bizonytalanság a munkavégzéssel kapcsolatban sok esetben indokolt, hiszen a program indulásakor a cigányok esetében sem a szükséges eszközök, sem a mezőgazdasági műveléshez szükséges szaktudás nem állt rendelkezésre.

„...őszintén mondom, nevetséges az, mikor meg kell tanítani, kapálni a cigányt. Tényleg meg kell tanítani sokszor, mert nem tud. Nem tud, pláne ez az új fiatal generáció, már nem tud. Ezek az emberek elég nehezen kezelhető emberek. Lehet, hogy nem is dolgoztak még munkahelyen, nem nagyon tudják a 8 órát ledolgozni, meg akarnak szökní, haza kell menni, pisilni kell, vécére kell menni, fogorvoshoz kell menni, orvoshoz kell menni, tisztába kell tenni a gyereket..., hadd ne soroljam!” (Magyargéc, szakértői interjú)

A termelési kultúra vagy a munkavégzéshez szükséges kulcsképeségek hiánya azonban nem csupán a cigány származású fiatalokra, hanem a pauperizálódott családokban felnövekvő nem cigány kisebbséghez tartozó fiatalokra is jellemző, akiket a közvélekedés – az életmódjuk miatt –, mint a fenti interjúrészletben is láttuk, sokszor egyszerűen a cigányokhoz sorol.

A földprogram kedvező hatását mutatja, hogy a megkérdezett szakértők szerint 2016-ban az újonnan jelentkezők már fiatalabbak voltak, mint az előző években. „Pozitív példákat is láthattak a településen, azért, akik önellátásra törekszenek, [...] kicsit ...jobban élnek, tehát nincsen napi gondjuk annyira.” (Magyargéc, szakértői interjú)

⁶ A cigány elnevezést azért tartják indokoltnak a település vezetői, mert a kisebbséghez tartozók a magyarokon kívül nem beszélnek más nyelvet. A roma megjelöléshez feltételnek gondolják a lovári nyelv ismeretét és használatát.

A célcsoport és a kiválasztás sajátosságait összefoglalva elmondhatjuk, hogy csaknem mindenütt a gyereket nevelő családok élveztek elsőbbséget, de a kisnyugdíjasok, a jövedelemmel nem rendelkező egyedül élők és a betelepülők is nagy arányban kerültek beválasztásra a földprogramba. Szembetűnő az is, hogy csaknem kétszer olyan gyakran vonnak be nőket (63,3%), mint férfiakat (36,7%). Úgy tűnik, hogy a konzervatív családmódellet itt is tetten érhető: a férfinak a piaci szektorban kell keresni a megélhetést és a nők, mint a gyerekek ellátásáért elsődlegesen felelős szereplők a családban, nagyobb arányban élvezhetik a közösségi támogatást. A településeken széles körben alkalmazott stratégia, hogy a férfiak közfoglalkoztatásban dolgoznak, így a nők a ház körüli teendőket végezve a szociális földprogramban vesznek részt és a család élelemszükségletének részbeni megtermelésével járulnak hozzá a háztartás működőképességének a biztosításához.

A fentieket összegezve elmondhatjuk, hogy a program célzása az eredeti célkitűzésnek megfelelően jónak mondható, hiszen a belépők 62,7%-a gyermeket nevelő szülő/szülőpár, s további 16%-a a kiterjesztett család, ahol szintén nevelnek gyermeket. Csak 8,3%-ban találunk egyedül élő személyt, és 11,5%-ban a háztartásban gyermeket már nem nevelő házaspárt. A vizsgált háztartások 34,4%-ban 5-nél több személy, 43,2%-ban 3-4 személy és 15%, illetve 8,5% esetében 2, illetve 1 személy él.

A megkérdezettek 60,3%-a 8 általános vagy az alatti iskolai végzettséggel rendelkezik, 28,2%-a szakképzett, 7,1% érettségivel és két személy (1,3%) pedig felsőfokú végzettséggel rendelkezik. A képzettségi mutatók is igazolják, hogy a program során a kedvezőtlen munkaerőpiaci pozícióval rendelkező, a nyílt munkapiacra kevés eséllyel induló személyeket vonták be. A programban részt vevőknek csak 12,5%-a érintett az elsődleges munkapiacra vagy alkalmazottként (10,5%), vagy vállalkozóként, esetleg östermelőként (2%). A többség (57,2%) közfoglalkoztatott vagy inaktív státuszú (nyugdíj 13,8%, gyes 6,6%, szociális segély 9,2%) személy. Az inaktív státuszban lévők jövedelme – a nyugdíj kivételével – havi 30 ezer Ft alatt van, ami nem éri el a létminimum negyedét sem. Mindezek indokoltá teszik a szociális földprogramban való részvételt, s azt, hogy a család élelmiszerének és életminőségének javítása érdekében bekapcsolódjanak az önfenntartást elősegítő tevékenységekbe.

6.3. A SZOCIÁLIS FÖLDPROGRAM KERETÉBEN VÉGZETT TEVÉKENYSÉG FELTÉTELRENDSZERE

6.3.1. Földprogram föld nélkül?

A szociális földprogram – mint a neve is mutatja – mezőgazdasági tevékenységhez kötődő integrációs forma. Megjelenik benne mindkét alapvető ágazat, a növénytermesztés és az állattenyésztés is. Hogy melyik településen melyik tevékenység kerül előtérbe, az an-

nak függvénye, hogy milyen hagyományok élnek még a településen a ház körüli gazdálkodással kapcsolatban, illetve milyen mértékben áll rendelkezésre a résztvevőknél vagy a programot szervező önkormányzatnál művelés alá vonható földterület. A pályázatba bevont földterület és/vagy ingatlan ugyanis a pályázati kiírás szerint a projekt megvalósítása kezdetének időpontjától legalább két évig a pályázó tulajdonában, vagy megállapodás alapján, használatában kell lennie. A programba belépő önkormányzatok legnagyobb gondja, hogy kevés kivételtől eltekintve (Rozsály, Katymár) nincs az önkormányzat tulajdonában jelentősebb földterület.

„Nincs földünk. Tehát az önkormányzatnak nincs a tulajdonában földje, ami kvázi nagyobb, meg... művelésre alkalmas. 1994-ben sem volt, de akkor itt volt parlagon minden. ...a tsz, ahogy megszűnt, itt volt 1600 hektár föld, ...és akkor nem művelte senki. Ott kapáltunk, meg ott csináltunk földprogramot, ahol akartunk. Csináltunk hozzá egy bérleti szerződést, tehát még bérleti díjat sem kellett fizetni érte... megnéztem a földet, hogy mit tudom én 101-es helyrajzi számú föld, megnéztem, kik a tulajdonosok, kikerestem belőle 5-6 tulajdonost, akinek körülbelül kitette a területe azt, ami nekünk kellett, aztán azokkal kötöttem egy bérleti szerződést.” (Magyargéc, szakértői interjú)

A '90-es évek eleje óta sokat változott a szociális földprogramba bevonható területek mértéke és tulajdonszerkezete. Sem a földbérlet, sem a földszerzés nem egyszerű manapság. De nem lehetetlen, ahogyan a katymári példa is mutatja, ahol az önkormányzatnak már 40 hektár földje van.

„Nincs gyár, nincs olyan munkáltató, aki munkát tudna adni, és nem is fog idejönni. Úgyhogy próbáltuk ...a házbontásokat, meg a nagyon elöregedett házakat, portákat megmenteni olyan szinten, hogy az önkormányzat felajánlotta azoknak az örökösöknek, akik ...már elszármaztak innen, hogy átvesszük ...a területeket és eltakarítjuk ...a romokat, amelyek megmaradtak, ha nekünk adják a telket. Tehát az ügyvédi költséget az önkormányzat bevállalta, és... nem kevés belterületen lévő kertünk van, ami így került az önkormányzathoz.” (Katymár, szakértői interjú)

Igaz, ezeken a területeken többnyire közfoglalkoztatásban dolgoznak a korábban munkanélküli helyi lakosok, de az ott elsajátított kertművelést fokozatosan átviszik a saját kertjeikre, amit az önkormányzat a földprogram keretében vetőmaggal, gépi munkákkal támogat.

Az elmúlt években azonban a földtulajdon felértékelődésével és a területalapú támogatások folyósításával egyre nehezebb a földtulajdon megszerzése, vagy akár a művelés alá vonható terület bérlése. A földprogram területének csökkenéséhez az is hozzájárult, hogy a korábban közösségi művelésben lévő területek vagy egyéni művelésbe adott közösségi földek fokozatosan átkerülnek az időközben elindult járási Start munka mintaprogramba, és a szociális földprogram visszaszorul a zártkertekbe.

„– *Hogy sikerült földet szerezni?*

– *...itt a földterület adott volt, de bérbe volt adva, tehát bérleti díjat fizetett érte a termelőszövetkezet, és azt visszakértük... nem adtuk tovább bérbe. Hát nem sok földterületünk van, 2,8 hektár van fent, ahol burgonyát meg ilyesmit [termelünk]...hát nehéz, kevés a föld. Állami földet ugye most már nem nagyon lehet [szerezni], az önkormányzat nem tud hozzá jutni. Két évvel ezelőtt – ugye nem is tudtuk – volt egy önkormányzati út, és akkor azt kiszúrták műholdról, hogy parlagfüves, ezért két évre kizártak bennünket a pályázatból. ...22 db parlagfű miatt az önkormányzat ki lett zárva. Ha tudtunk volna pályázni, akkor megnéztük, hogy 4 hektár földet tudtunk volna mellé tenni... Most olajtököt termelünk, ahol a földet kellett pihentetnünk. ...utána abba a részbe tudjunk majd tenni krumplit, hogy ne kelljen bérelni, mert 200 ezer forintért béreltünk földterületet, hogy tudjunk krumplit termelni...” (Felsődobza, szakértői interjú)*

Mivel nem sikerült a saját területet pályázat vagy vásárlás formájában bővíteni, az önkormányzat saját költségvetéséből bérelt területeket, ha volt föld és fedezet a költségvetésben a földbérletre. A legtöbb esetben azonban, ahol erre lehetőség nyílt, a közösségi művelés helyett a kertművelés újjáélesztésére, fejlesztésének támogatására került sor. Többnyire 100–300 négyszögöles kertekről van szó, ahol a családok élelmiszerét segítő haszonnövény termelését szorgalmazzák a pályázat szervezői.

Van, ahol a programba való belépéskor feltétel a kert felásása, művelhetővé tétele, van ahol az önkormányzat a maga gépeivel szántja fel a kerteket és készíti elő vetésre a talajt.

A támogatás tehát eltérő keretfeltételek között valósul meg az egyes településeken. Ami minden településen azonos, hogy a résztvevők kapnak egy csomag vetőmagot. Ennek jelentőségét többen abban látják, hogy a rendkívül alacsony jövedelemmel rendelkező családok a tél elmúltával nem rendelkeznek olyan tőkével, ami a tavaszi kertműveléshez (talajmunkák, szerszámok, vetőmag, permetszer stb.) szükséges lenne, így nem is kezdenek hozzá a kertek műveléséhez még akkor sem, ha rendelkezésre áll a ház körül a művelésbe vonható terület. Az elhanyagolt kertek, gazos porták azonban nem csupán az élelmiszer-termelés elmulasztott lehetőségéről, vagy az ott élők igénytelenségéről árulkodnak, de jelentős mértékben rontják a településképet is. Ez is hozzájárult ahhoz, hogy a kertkultúra újrateremtése és a ház körüli termelés újjáélesztése kiemelt szemponttá vált a szociális földprogram keretén belül.⁷

A termelési feltételek megteremtéséhez alapvető vetőmagokat biztosítanak. Ez a vetőmagcsomag tartalmaz zöldségféléket, zöldbabot, zöldborsót, sütőtököt, patisszon-, esetenként még csemegekukorica-magot is. A vetőmagcsomag a legtöbb településen egységes és értéke kb. 10 000 Ft-nak megfelelő. Van azonban, ahol a résztvevők igényei szerint állítják össze a csomagot.

⁷ Lásd a 2017. évben meghirdetett pályázati felhívás mintakertekre vonatkozó részét, http://www.emet.gov.hu/_userfiles/felhivasok/SZOC_FP/szoc_fp_17/palyazati_felhivas_szoc_fp_18_kk_20180112.pdf.

„Kapnak első körben vetőmagot, mindenki igény szerint. Tehát én soha nem értettem azzal egyet, hogy adok egy csomagot, és akkor azt rakja el. Mindig összegyűjtjük az igényeket, hogy ki mit szeretne.” (Katymár, szakértői interjú)

Van, ahol a támogatás a szükséges szerszámok beszerzését is garantálja, különösen az új belépők esetében. Erre sok esetben azért is van szükség, mert a kertek mérete nem teszi lehetővé a gépi művelést, a családok költségvetése pedig a kéziszerszámok beszerzését.

„Tehát alapvető szerszám... ásó, hogy tudja felásózni, legyen gereblyéje, legyen kapája, mert ezek nélkül, úgy érdekes lesz elkezdeni. Nem volt permetezőjük, tehát egy háti permetezőzt is kellett vennünk, hogy legyen permetező... a faluban nincsen tehát. Disznó-tartás egy családnál vagy kettőnél van. [...] Tehát trágyázás nincs, ezért adtunk minimális műtrágyát, egy kis műanyag tartállyal... és szabadforgalmú növényvédő szereket. Tehát rovarölő és gombaölő szereket.” (Felsődobsza, szakértői interjú)

A kertgazdálkodás támogatása és a növényi kultúrák újraélesztésére irányuló törekvés a fentiekben túl azonban számos további akadályba ütközik.

6.3.2. A szervezés időzítése, racionalitása és a fokozatosság elve

A termelési feltételek kialakításában a föld mellett a forráshiányos családok és önkormányzatok esetében jelentős szerep jut a vissza nem térítendő támogatásoknak is. A támogatás megítélése – mint már a korábbiakban szóltunk róla – nem normatív alapon biztosított, hanem éves pályázati rendszerben működik. Az éves állami költségvetés tervezésének és a mezőgazdaság működésének ciklusai azonban sok esetben különböznek egymástól.

„Ez a projekt... országos, tehát ez a minisztérium által meghirdetett [program] [...] az a probléma velem, hogy ezt mindig ilyenkor írják ki. Május végén... Ilyenkor már milyen mezőgazdasági valamit kezdesz el?” (Jászladány, szakértői interjú)

„A szociális földprogram pályázatokkal az a probléma, hogy nem a mezőgazdasági ciklus figyelembevételével írják ki. Ezeket a pályázatokat ki kellene írni októberben, novemberben, és márciusig legkésőbb elbírálni, sőt a szerződéseket is megkötni. Az, hogy júliusban értesítenek arról, hogy nyert a pályázat, és augusztus 20-a táján aláírjuk a szerződést, akkor már csak jégvirágot lehet termelni, és júniusig el kell vele számolni. Elmondtam már sok tanácskozáson, államtitkár-helyettes, főosztályvezető, miniszteri főosztályvezető volt jelen, mindenki bólogatott hozzá, nagyon igazat adott, azóta is úgy jönnek ki a pályázatok. Most május 26-ig kellett az idén beadni. Abból megint augusztusban lesz majd pénz. Ebbe mezőgazdasági termelést kár belevinni. Tulajdonképpen ezért is csináljuk az állattenyésztést.” (Kőtelek, szakértői interjú)

A kertkultúra és kisállattartási program pályázatainak beadási határideje a vizsgált időszak alatt már az eredeti kiírás szerint is – a növénytermesztés ciklusait figyelembe

véve – meglehetősen későre esett, jóllehet a legtöbb évben egy-két héttel még ki is tolták a beadási határidőt (6. sz. táblázat).

7. sz. táblázat

A kertkultúra és kisállattartási programokra irányuló pályázatok benyújtási határideje az eredeti pályázati kiírás szerint

| Év | A pályázat benyújtásának határideje |
|------|-------------------------------------|
| 2012 | július 30. |
| 2013 | május 29. |
| 2014 | április 17. |
| 2015 | április 24. |
| 2016 | április 22. |
| 2017 | május 10. |
| 2018 | január 8. |

Forrás: a mindenkori pályázati kiírások az illetékes közvetítő szervezet honlapján.

A kedvező irányú változás első jelei tapasztalhatók a 2017. december 7-én meghirdetett 2018. évi pályázati felhívásnál, ahol a pályázat beadásának határideje 2018. január 8. volt. Igaz, ezt a határidőt is módosították január 29-re, de gyors döntés esetén még így is van esély a március 1-jei programkezdésre.

Azok az önkormányzatok, amelyek mindezek ellenére belevágnak a növénytermelést támogató programba, sok esetben maguk előlegezik meg a támogatást, hogy időben földbe kerülhessenek a magok, és kockáztatják a befektetést egy sikertelen pályázat esetén. A támogatás alacsony szintje és a folyósítás formája mellett nagy szerep hárul az önkormányzatokra a program folytonosságának és eredményességének biztosításakor. Ez a kiszámíthatatlan pályázati rendszer a hátrányai ellenére némi előnnyel is jár, hiszen az önkormányzatok a szükséghelyzet kezelése miatt kialakították a maguk „túlélési technikáit”, és évek óta folyamatosan finanszírozzák a rendszert úgy, hogy több alkalommal a támogatás nélküli időszakban is gondoskodnak a program fenntarthatóságáról. Úgy vélik, a támogatásnak ez a formája sokkal hasznosabb, mint a pénzben nyújtott segély. A pályázó és sok esetben a programot elő- vagy társfinanszírozó önkormányzatok mellett a megvalósító családok többsége is elégedett a támogatásnak ezzel a formájával. A 153 megkérdezettből csupán 21 fő fejezte ki elégedetlenségét. A támogatás megkérdés mellett a vetőmagcsomag összetételét vagy a minőségét kifogásolták.

Az állattenyésztés – különösen a baromfitartás – esetében egy kicsivel szabadabb az időgazdálkodás, mint a növénytermesztés esetében és a szervezők szerint az is indokolja, hogy az integrációs programok első állomása inkább a baromfitartás és nem a növénytermesztés elősegítése, mert az talán gyorsabb eredménnyel jár. A szociális földprogramba

csak a legutóbbi években (2014) bekapcsolódó Jászladány is a baromfitartás támogatását vállalta.

„Minden családnak, ill. a családoknak 30 db előnevelt csirkét osztottunk, ill. plusz annyi takarmányt, ami kb. a vágósúlyig történő nevelésükhöz elég... gyógyszer, állatorvosi költségek voltak még a projektben, családonként kb. 30 ezer forint értékben.” (Jászladány, szakértői interjú)

„...először adtuk az indító tápot, tehát háromszor kapott takarmányt. Kapta az indító-tápot, ez amikor elfogyott, akkor kapta a nevelőtápot, amikor megnőttek a csirkék, akkor utána még kapott... tyúktápot, ami már a felnőtt állatoknak volt. Aztán mikor elfogyott [támogatásként biztosított táp], akkor már a saját erőből megvásárolta... a szükséges takarmányt.” (Kőtelek, szakértői interjú)

Van olyan település is, ahol nem a tápot, hanem a takarmány termeléséhez szükséges területet biztosítja az önkormányzat.

„Az önkormányzat 2,5 hektár kukoricaföldet biztosított a lakosok részére – 8 fő művelte – annak érdekében, hogy az állattartáshoz a takarmányt megtermelje...” (Zsáka, szakértői interjú)

A takarmánynak ez a volumene azonban már nem a baromfitartást, hanem a nagyobb állatok tartását szolgálná. A program fejlesztésében a fokozatosság azonban nagyon fontos, mert a korai váltás az egyes termelési szintek között komoly kockázattal jár.

„Most indítjuk a kacsaprogramot. Ugye az egy nagyobb testű állat, több húst ad, ha végig tudja csinálni. Ezenkívül a kacsa az már olyan, hogy azt, ha nem művelem a kertet, akkor beengedem és az lelegeli. Már rögtön a falukép is javul valamit. És, ha hozzá szokik, hogy most van csirkém, tyúkom, kacsám, jövőre esetleg egy libaprogramot, utána jöhetnek ezek a kecske, birka, ez mehet, és hogyha ez működik, akkor jöhet a sertésprogram. Nem szabad korán belevágni, mert a szomszéd faluban... belevágtak egy sertésprogramba, az volt a lényeg, hogy 10 család kapott 2-2 választási malacot, kapott takarmányt, nevelje fel. Az egyiket megeheti, a másikat szaporítania kell, és a szaporulatból kettőt visszaad az önkormányzatnak, hát mind a 20 malacot megették. Korán volt. Nem volt előtte csirkeprogram. [...] Nem szabad azonnal ilyen nagyban gondolkodni. A lépcsőket be kell tartani.” [...] *Úgy évente lehetne ezt egy 5–10 családdal emelni ezeknek a számát, és hogyha ez emelkedne, akkor jelentős életminőség-javulást lehetne mutatni...”* (Kőtelek, szakértői interjú)

Nagyobb állat, nagyobb befektetés, nagyobb önerő. Sok család erre a befektetésre – alacsony jövedelme miatt – nem képes, és nem tudja az állatot a tenyésztő végéig tartani. Ezért kezdenek a szervezők kisebb állatokkal, baromfival.

„...a legtöbb esetben a csirke szokott működni, tehát az előnevelt csirke, de volt már, hogy kaptak kacsát, volt olyan év, amikor kecskét vásároltunk, volt olyan év, amikor malacot vásároltunk, tehát ez változó, hogy és tényleg mindig az ő igényükre épül, hogy mit

szeretnének. A sertéssel volt egy kis gond. Nagyon-nagyon szerették volna, de a legtöbb család sajnos nem tudta felhizlalni. Tehát... abba fektetni is kell, és ugye arra már nem adott lehetőséget a program, hogy a tápot is megvegyük.” (Katymár, szakértői interjú részlete)

Az önellátás képességének kialakításakor a szervezők ezért alkalmaznak a legtöbb esetben baromfira koncentrált programelemeket. A nagyobb ház körüli állatok tartása – kivétel talán a kecsketartás – a magasabb jövedelemigény miatt az első kísérletek szerint nem illeszkedett a szociális földprogramba. Ha egy család eléri azt a jövedelemszintet, ahol már a nagyobb ház körüli állatok tartásához szükséges forrás is biztonsággal tervezhető, akkor a legtöbb esetben átlépik azt a jövedelemhatárt, amelyet a programba való bekerülés feltételeként, vagyis a hátrányos helyzet azonosítójaként határoz meg az érintett önkormányzat. Természetesen kivételek mindig vannak!

6.4. A SZOLGÁLTATÁSOK SZEREPE A SZOCIÁLIS FÖLDPROGRAMBAN

6.4.1. A termelési kultúra hiánya és a képzés

A kertek művelésének elmaradása az elmúlt 20 évben egyre általánosabbá vált. A kis lélekszámú településeken a házak melletti kertekben a rendszerváltást megelőzően virágzó kertkultúra elenyészett. Az interjúk tanulsága szerint ennek alapvetően 3 oka van: egyfelől az olcsó tömegtermékek elterjedése, amely sok esetben a minőségi mutatókat illetően messze elmarad a saját kertben megtermelt zöldség vagy baromfi minősége mögött, de megfizethetőbbnek és kiszámíthatóbbnak/biztonságosabbnak tűnt az alacsony jövedelmű háztartások számára, mint az időjárás és egyéb kockázatok mellett előállított saját termék. Másfelől a településről való elköltözési hullám ellenére helyben maradó fiatalabb generáció gyerekkorában nem sajátította el a termelési ismereteket, illetve a második generáció esetében már esély sem volt a mezőgazdasági művelés családon belüli fortélyainak tapasztalati tanulás útján történő elsajátítására. Harmadfelől az ezredfordulón a felerősödő lakossági cserének köszönhetően a településre érkező, korábban városban élő beköltözőknek teljes mértékben hiányzott a mezőgazdasági termeléshez szükséges ismerete, tapasztalata. Mindezek eredményeként a programba kötelező elemként bekerült a képzés, de több településen egyéb szolgáltatásokat – mentorálás, állatorvosi tanácsadás, krízissegély stb. – is biztosítanak a földprogram sikerének érdekében.

„Hát ugye ezt még mindenkinek tanulni kell, a megfelelő vetési időtől kezdve, az öntözés vagy bármi, tehát annyi buktatója van a növénytermesztésnek...” (Zsáka, szakértői interjú)

„A szomszéd településen a polgármesternek van mezőgazdasági végzettsége, őt kértük fel rá, hogy jöjjön át, és tartson előadást azoknak, akik ebben részt vesznek. A projektben van lehetőség arra, hogy mezőgazdasági szakembert, illetve mentorokat fizessünk, azonban nem kaptuk meg a teljes összeget, így ezt társadalmi tevékenységként tudtuk biztosítani. ...a közfoglalkoztatottak között volt két mentor, aki végigjárt. Olyat választottunk természetesen, akinek van rálátása a csirketartásra. Nem ördögös dolog ez, hiszen régen mindenkinek volt kacsája, libája, tyúkjá, csirkéje, úgyhogy ezt megoldottuk saját erőből.” (Kótelek, szakértői interjú)

A program költségvetésébe a legtöbb esetben a támogató szolgáltatások széles köre már nem fér bele. De mivel – különösen a program indulásakor – a szervezők fontosnak tartják a termelési kultúra hiányának pótlását, a legtöbb esetben megtalálják a módját, hogy a képzés, mentorálás, tanácsadás elérhető legyen a résztvevők számára. Az állattartó programoknál nagy segítséget jelent az állatorvos jelenléte a programban. Katymáron pl. „...a baromfinál is hozta a kezdő kis vitamin-összeállítást, amit az osztáskor odaadott a családoknak, elmondta, hogy mit lehet, mit nem lehet. Ha ilyen beteg, akkor mit kell csinálni, ha olyan beteg, akkor mit kell csinálni. A kecskéknél úgyszintén. Tehát... ez a fajta tanácsadás, ez megvolt az ő részéről is.” (Katymár, szakértői interjú)

De más településen is biztosították az állatorvos elérését. A részt vevő családokkal felírták az orvos telefonszámát, akinek díjmentesen lehetett a segítségét kérni, ha valami gond volt.

Ez a kiegészítő szolgáltatás nagy előnyt jelent a konkurens programokkal szemben, amelyek csupán a vetőmagot vagy a tenyészállatot biztosítják, de nem fordítanak gondot arra, hogy hasznosul az „induló tőke”. A megkérdezettek több alkalommal, ellenpéldaként emlegetik a „Minden gyerek lakjon jól”⁸ programot, amely megítélésük szerint messze elmarad eredményességét illetően a szociális földprogramban elindított kezdeményezés mögött.

„Az elképzelés tökéletes volt. Kihozták a napos kacsát, a tápot. Abban a szent szúrásban úgy eladták, mint a hess. Tehát annak úgy nem láttuk értelmét... Meg adtak egy vetőmagcsomagot, elmondták, hogy bio... De azt sem tudták, hogy mit kell vele csinálni... Minden gyermek lakjon jól... hozták ide kamionnal és osztották minden gyerekes családnak a naposcsibét...” (Felsődobsza, szakértői interjú)

A kiosztott adományok sorsát azonban senki nem követte. Nem kérdezték, van-e hely az állattartásra, van-e táp a takarmányozásra, van-e szakértelem a gondozáshoz. A polgár-

⁸ A 2010-ben bejegyzett „Minden Gyerek Lakjon Jól Alapítvány” (MGYLJ) 2011 óta szervezett országos szintű akciójáról van szó, amelynek keretében a „Miniháztáji” programban vetőmagot és kisállatokat juttattak különböző kistérségek rászoruló családjaihoz. A programot Hegedűs Zsuzsa, az alapítvány működtetője – 2010 júliusa óta a miniszterelnök társadalmi felzárkóztatásért és konfliktusok kezeléséért felelős főtanácsadója – koordinálja.

mesterek megítélése szerint a földprogram szempontjából ez egy kifejezetten káros kezdeményezés volt és alig hasznosult valami belőle. A földprogramban „...nem kap, mit tudom én 120 család, ...csak 15. Úgy írtuk a pályázatot, hogy 15 családnál látunk most lehetőséget arra, hogy kapjanak, és azt tudjuk ellenőrizni. És mi nem hisszük el, hogy elvitte a róka, meg a patkány megette. Ezért ilyen kicsiben [csináljuk], tehát, amire rálátásunk van.” (Felsődobsza, szakértői interjú)

A földprogramban minden településen megszervezték a belépők képzését. Jászladányban pl. 20 órás felkészítést tartottak a kisállattartásról. Az egyik részét a szerződéskötéskor, a másikat akkor, amikor már ott voltak az állatok és a takarmány. A képzés Zsákán is több részből állt. „A különböző növénykultúrákról... a konyhakert kialakításáról, növényápolás, növényvédelem, kerti szerszámokról, annak a karbantartásáról, illetve a kisállatok tartásáról és állategészségügyről tartottunk... tanfolyamot, és háztartástant.” (Zsáka, szakértői interjú)

„Akik kaptak csirkét, mindnek meg kellett jelenni. Beültünk oda az iskolapadba és akkor volt olyan valaki, aki elmondta nekünk, közben vetített is, meg beszélt is róla, hogy hogy kell, mit kell csinálni... hogy majd beszolgáltatunk tojásokat, abból újra kikelesztik [a naposcsibét]... újra lehetséges, ha beadjuk a pályázatot, akkor mink is megkaphassuk újra, de hál' istennek meg is kaptam újra őket... már két éve részt veszek a programban...” (Jászladány, 55 éves nő, 5 gyerekekkel)

„Igen, bizony, minden évben van... nagyon okos dolgokat mondott ez az XY az állattenyésztésről, tényleg olyanokat mondott, amit nem tudott az ember...” (Panyola, a 30-as éveiben járó nő, 2 gyerekekkel)

A képzés mellett egy mentor is segített a mindennapok során, hogy a program eredményes legyen.

„...volt ez az iskola... de még van egy személy, aki irányít téged, hogy mennyi takarmány, hogy kell neki adni, meg mit, hogy kell etetni őket, meg hogy hogy csináld, hogy nyereséges legyen ez a vállalkozás.” (Zsáka, 26 éves nő)

Főleg a fiatalabbak fogadták szívesen a képzést és a mentori szolgáltatást, hiszen ők nem rendelkeznek korábbi tapasztalatokkal a mezőgazdasági műveléssel kapcsolatban. Az általános termelési ismeretek mellett a képzésbe sokszor háztartási ismeretek is belefértek.

„...mi az, amit el tud tölire rakni, mert ugye képzéseken erről is beszélünk, meg megbeszéljük, hogy ha van hűtőládája, akkor abba mit pakol, vagy hogyan tud savanyítani, vagy hogyan tud befőzni. És erre még nagyon jó a Gyerekház, tehát, hogy itt a gyakorlatban is meg tudja nézni, nem csak nézni, hanem kipróbálni. Mert, hogy itt céklát befőztek, és itt... ezt velük meg is csináltuk.” (Katymár, szakértői interjú)

A programban több éve részt vevők számára a képzők igyekeznek némi újítást is bevinni a tanfolyamok anyagába, mert az alapismeretekkel már rendelkeznek, s igénylik az

új ismereteket. A képzésnek különösen a gyakorlattal egybekötött formája bizonyult igen hasznosnak, elsődlegesen a fiatalok körében. Az idősebb résztvevők – akik pl. az alacsony nyugdíjuk miatt kerültek a programba – kevésbé lelkesedtek a kötelező képzésben való részvételért, mert úgy ítélték meg, hogy a mezőgazdasági munkák terén nekik már nem lehet újat mondani.

6.4.2. Mentorálás – kontroll – szankciók

A képzés mellett a kapcsolattartás különböző formái alakultak ki az egyes településeken. A más típusú integrációs programokhoz képest a szociális földprogram előnye a folyamatos „figyelem”.

A résztvevők valamennyi vizsgált településen beszámoltak arról, hogy a szervezők több/kevesebb rendszerességgel látogatták a kerteket/állatokat, s az előrehaladást fényképekkel dokumentálták. Az ellenőrzésnek és a látogatásoknak ezt a formáját minősíthetnénk a programban végzett tevékenység szigorú kontrolljának is. Meglepő azonban, hogy a többség ezt nem kifejezetten ellenőrzésnek, mint inkább az eredmények bemutatásának, a jól végzett munka elismertetési lehetőségének tekintette. A találkozások lehetőséget adtak arra is, hogy a természetessel/tenyésztéssel kapcsolatos tapasztalatokat megosszák, vagy kérdéseket tegyenek fel az „ellenőrnek”. Sőt több olyan alkalom is volt, amikor a résztvevők maguk kérték az ellenőrzést:

„...az volt a kérés, hogy menjünk ki és nézzük meg, mert, hogy az előző vezetés megígérte, hogy majd jönnek ellenőrizni, és nem jutottak el odáig, tehát nem mentek ki, nem nézték meg... akkor is volt olyan köztük, aki eladta, és a falu népe így rámondta az egészre, hogy minek ezeknek, ha eladják! De akik rendesen csinálták, bizonyítani akartak és ezért kérték az ellenőrzést... ez volt a feltétele a további támogatásnak is, mert különben a falu népe mindenkire általánosítva értelmetlennek tartotta volna a program további folytatását. Ez a program első évében volt, ami egybeesett a településen az önkormányzati vezetők váltásával is. A vezetők változtak, a földprogram maradt... onnantól kezdve tényleg nagyon komoly dokumentációja volt ennek az egésznek. Ők is odaálltak a képre, és fotóval megmutatták, hogy milyen a kertjük, milyen a baromfi, és ez így is maradt. Tehát, hogy ez így beállt, és ez ellen nem tiltakozott senki, ezt elfogadták, és tudták, hogy ez ezzel jár. És ezzel valahol ugye magukat is védték... Nem az a lényeg, hogy ellenőrizzünk, hanem az, hogy segítsük őket. Azt szoktam mondani, hogy ilyen támogató ellenőrzésről van szó. Tehát egy kis odafigyelésről, amit igényelnek is egyébként a nagy része. Mert-hogy szeretik azt, hogyha megnézik, hogy igen, ők ezt jól használják fel.” (Katymár, szakértői interjú)

Az ellenőrzést a résztvevők Jászladányban is kevésbé „kontrollnak”, mint inkább a klasszikus gondozási, kapcsolattartási helyzetnek tekintik:

„Igen, és hogy csak meg akarom kérdezni, vagy meg akarom nézni, hogy van-e bármi-féle probléma, gond, nehézség. És akkor elmondják, beszélgetünk, még megkérdezem, hogy egyébként a gyerekek meg a család hogy van, meg úgy általában. Ha azt látom, hogy fáradtabb, akkor megkérdezem, hogy nincs tán bármi gond az egészségével, mondjuk, vagy ha észreveszem, hogy úgy nem olyan, mint máskor, nem úgy viselkedik, akkor erre is rákérdezek.” (Jászladány, szakértői interjú)

A megkérdezett 153 résztvevő közül, mikor a program fejlesztésére irányuló javaslatokra kérdeztünk, 66-an úgy nyilatkoztak, hogy semmit nem változtatnának, vagyis nem kifogásolták a folyamatos „ellenőrzést”, a jelenlévő mentorálást. Éppen ellenkezőleg: 87 változtatásra javaslatot tevő személy közül 19 esetben a szigorúbb ellenőrzést és a gyakoribb látogatást szorgalmazták. Mi az oka annak, hogy a résztvevők a szervezők ellenőrzését a vártnál kedvezőbben fogadták, sőt maguk kezdeményezik? Miért nem félnek az ellenőrzéstől? Mert a program megvalósítása során a szervezők nem a félelemre és a szankciókra helyezték a hangsúlyt. Megtapasztalták ugyanis, hogy a földprogramba került célcsoportban a szankcióknak – ebben a programban, de általában is – vajmi kevés szerep jut.

„...a szankciók nem nagyon hatásosak ebben a közegben. Ezt onnan tudom, hogy a gazos portáknál szoktuk, hogy felszólítjuk, hogyha nem csinálja meg, akkor bírságotunk, és mosolyognak. Mert egyébként, hogyha megbírságot, miből vonja le? Érted, nincs olyan jövedelme, ami letiltható lenne! Ennek ellenére itt a csirkénél nem az dolgozott, hogy na, majd vissza kell adni a pénzt! Egyébként is ez a társaság, amiről beszélünk, ez nem gondolkodik fél évre előre, hogy ha majd számon kéri rajtam, akkor mi lesz. Hanem ha úgy döntött, hogy levágja, akkor levágja [a baromfit], de nem vágta le. Ez nagy öröm volt számomra. Mondom, én rosszabb eredményre számítottam.” (Kötelek, szakértői interjú)

A szervezők hamar megtapasztalták, hogy szankciókkal tehát nem jutnak eredményre. A pénzbírság vagy a visszatérítés kötelezettsége senkit nem tartott volna vissza a visszaélésektől, mert nincs miből fizetni. A hozzáférések megtagadása volt az egyedüli szankció, vagyis aki nem teljesítette a szerződésben rögzített vállalását, az a következő évben nem vehetett részt a programban.

„...azzal a fedő sztorival adták el potom pénzekért ezeket a segítségeket – tehát 3000 forintért adták el a tápot csirkéstől, mindenestől –, hogy bértartásba van „X. Y.”-nál... Volt olyan hölgy, aki nekem azt mondta a 10 tyúknál, hogy azért adta el 3000 forintért, mert nem tud tyúkot kopasztani, mert városi. Megkérdeztem, mondta, hogy Budapestről jött a 10. emeletről! Kiderült, hogy Polgár külvárosából jött.” (Zsáka, szakértői interjú)

Ennek ellenére szankciót – visszafizetési kötelezettség, bírság stb. – nem alkalmaztak, csak a következő évben nem vették be a programba a szabálysértőt. Ez sokkal nagyobb hatású volt minden más szankciónál. A szervezők a szociális földprogramban megfigyel-

ték, kik azok, akik ügyesen, megbízhatóan dolgoznak, és azokat további programokba, foglalkoztatásba is bevonták. Ennek önmagában komoly motiváló szerepe volt, hiszen ez stabil jövedelmet és továbblépési lehetőséget jelentett a legjobbaknak.

„Volt egy időszak, és... volt egy réteg, amikor megkapták ezeket a dolgokat, eladták, pénzzé tették, és nem éltek a lehetőséggel, hanem visszaéltek. Ezt az elején úgy próbáltuk meg kezelni, hogy a következő évben nem biztos, hogy bekerültek. Tehát összeült egy bizottság és eldöntöttük, hogy bekerül, nem kerül be. De általában nem kerültek be. Utána [egy-két év elteltével] megkapta megint a lehetőséget, hogy visszakerüljön, de ez valahol visszatartotta az embereket attól, hogy elherdálják [a támogatást]. Nem tudom, hogy ez mennyire jó vagy mennyire igazságos... de az a lényeg, én úgy érzem, hogy [ez a program] tényleg arról szól, amiről kell, hogy megtaníttuk őket, segítjük őket, és hogy van produktuma ennek az egész dolognak.” (Katymár, szakértői interjú)

A résztvevők és az önkormányzat (vagy a megvalósító szervezet, mint pl. a kisebbségi önkormányzat) között kötött szerződés szerint a kedvezményezetteknek vissza kellett volna fizetni a támogatást, hogyha saját hibájukból nem tartották be a szerződés pontjait. A kerttel kapcsolatban a folyamatos művelés, az állatokkal kapcsolatban pedig, hogy egy ideig meg kellett tartani az állományt (nem szabad sem elfogyasztani, sem eladni), és némely település vizsontszolgáltatást is kikötött: a tojást vagy a szaporulat egy részét be kellett szolgáltatni az önkormányzathoz.

Az újonnan induló programok esetében maguk a szervezők is erősen kételkedtek abban, hogy a program működőképes-e, s a résztvevők a szerződés pontjait betartják-e.

„Én gondoltam, hogy a fele meg fogja enni, amikor már vágásérett lesz, de nem. Mondom, itt ez a 2-3 család, akivel probléma volt, ott is volt valamennyi állomány, csak nem volt meg a 12. Belátták a hasznát... nem gondoltam, hogy itt erre bármi retorziót kellene alkalmazni, meg... 2-3 emberrel nem akartunk példát statuálni.” (Kőtelek, szakértői interjú)

A program előnye éppen abból származik, ami a hátránya is. A leginkább peremre szorultak esetében a büntetés és a szankció általánosan alkalmazott formái elvesztették jelentőségüket. Amitől egy szankció keretében az érintettek megfoszthatóak lennének, azzal a státuszjellemzők miatt ők már nem rendelkeznek. Ebben a viszonylatban csak a pozitív motiváció lehet igazán eredményes. Kis lépések, kis kockázat, apró sikerek. Ez a program motivációs rendszerének titka. És még valami: erősen működik körükben a szociális interakció. Versenyben vannak a szomszédokkal, az ismerőssel, a falubelivel... ha azoknak van valami, azt ők is szeretnék... és nem akarnak lemaradni!

6.5. A SZOCIÁLIS FÖLDPROGRAM SZERVEZÉSÉNEK ÉS MEGVALÓSÍTÁSÁNAK FŐBB SZEREPLŐI

6.5.1. Az önkormányzatok kulcsszerepben, avagy a „vállalkozó falu” modell

A szociális földprogramok esetében a támogatott szervezetek listáját tanulmányozva azt látjuk, hogy döntően a települési önkormányzat a főpályázó. Bár a pályázati kiírás szerint civil szervezetek is beadhatják a pályázatot, erre viszonylag kisebb arányban kerül sor, a földprogramok több mint négyötöde önkormányzati működtetésű. A vizsgált települések esetében is a települési önkormányzatoké a meghatározó szerep, bár két esetben a kisebbségi önkormányzat is sikerrel pályázott (Katymár, Magyargéc). Az önkormányzatoknak 2010 óta⁹ folyamatosan átalakul a hatásköre, s jelentősen megváltozott a cselekvési tere és szereprendszere is. Egyre határozottabban fogalmazódik meg az elvárás, hogy a településen élő lakosság megélhetését, foglalkoztatását az önkormányzatoknak kell szervezni, garantálni.

„Az, hogy igazgatás, azt már rég el kell felejtenünk... Én szerintem ez már jelentéktelen része itt az önkormányzati rendszernek vagy az önkormányzati feladatnak, hogy csak igazgatási feladatokat végzel... itt a jegyző, a pályázatokon túl a közfoglalkoztatás irányításán keresztül már mindent csinál. Nem csak... a szabályokkal... rendelkezésekkel... foglalkozik... azért találták ki a járást, ...nagyon sok... feladatot elvisznek már az önkormányzatoktól. ...az energiámnak a 80%-a foglalkoztatásra megy el...” (Magyargéc, szakértői interjú)

A foglalkoztatási feladatok a legtöbb esetben a közfoglalkoztatás szervezésére koncentrálnak, de az utóbbi időben újabb kihívásként jelent meg az önkormányzatokkal szemben az „önellátó” vagy „önfenntartó település” létrehozásának igénye. Ennek keretében az önkormányzatok vállalkozói tevékenységet folytatnak, a településen élők bevonásával gazdálkodnak. Ezen az úton a vizsgált települések közül legmesszebb Rozsály jutott, ahol egy jól működő, a lakosság ellátásához szükséges alapvető javakat előállító integrált rendszer jött létre. Sokan így képzelik az „önfenntartó települést”, bár a polgármester ezt sok tekintetben vitatja, hogy így lenne. Ennek a rendszernek a háttérben egy jól hasznosított termelőeszköz, 85,5 hektár föld áll. A település 1993-ban az elsők között kapcsolódott be a szociális földprogramba, s az évek során mindamellett, hogy az önellátást középpontba állító termelési kultúrát alakított ki, a rendszer működéséhez szükséges gépeket, berendezéseket is sikerült többnyire pályázati úton beszereznie. A település mára rendelkezik a közösségi termeléshez szükséges valamennyi eszközzel (traktor, kombájn stb.). A közösségi művelésbe vont területen megtermelt terményekből napi 400 adagot

⁹ A 2010. évben végbement kormányváltást követően a Fidesz kétharmados kormányzása lehetővé tette az 1990. évi önkormányzati törvény módosítását. Ennek eredményeként az utóbbi években az önkormányzatok szerepe, hatásköre jelentősen átalakult.

főznek a település konyháján, ami naponta cca. 100 ezer Ft-ba kerülne. Ez mára már helyben maradó forrás. A zöldségtermelés mellett egy kondát is beállítottak és kialakítottak egy vágópontot, hogy a település húsellátását is saját forrásból biztosítsák. A zöldség- és gyümölcsstermelés mértéke már meghaladja a település saját fogyasztási szükségleteit. Két út kínálkozik a főlőslég hasznosítására: a közvetlen piaci értékesítés és a feldolgozás, majd továbbértékesítés. A település mindkét formát alkalmazza, hogy a helyiek által megtermelt értékek külső forrást is hozzanak a helyben élők számára. Az önkormányzat ebben a többlépcsős rendszerben, amelynek egyik első állomása a földprogram, majd a közvetlen piaci kapcsolat felé való kilépést támogató integrátori rendszerek kialakítása volt, az elmúlt évek során kulcsszerepet játszott, s jól hasznosította a szociális földprogram biztosította kereteket. *(Rozsály, szakértői interjú)*

Az integrátori szereppel a többi önkormányzat is kísérletezik. Katymáron a közfoglalkoztatásban lévőknak a háztáji kertjében csilipaprika termesztését szervezi. Ez évente 40 000–300 000 Ft pluszjövedelmet jelent a részt vevő háztartásoknak, de az önkormányzatnak is volt belőle cca. 4 millió forintnyi bevétele. Mindemellett „...*van egy nagy kertünk, ahol földiepret termelünk, és főzik a lekvárt. Van egy tésztagyárunk, amit szintén... pályázatból hoztunk létre, és annak vannak olyan helyiségei, ahol ki tudják főzni a lekvárt... a szociális támogató rendszerünkbe ezt úgy visszük be, hogy minden évben a nyugdíjasok kapnak egy... csomagot, amibe... helyi termékeket állítunk össze, amibe belefér a tészta, a lekvár, meg a fokhagyma, meg az őrölt paprika, meg szinte minden [amit saját maguk termelnek]. A gyerekes családok kapnak minden évben egy kis csomagot karácsony előtt.*” (Katymár, szakértői interjú)

Kőtelek is a korábban elhagyott, művelésbe vont zártkertek hasznosításával szervezi a mezőgazdasági termelést. „*Kaptunk zártkertet is, ahol gyümölcs- és szőlőtermesztés folyik. Megtermeljük a falu borát majd az őszi rendezvényekre.*” (Kőtelek, szakértői interjú) Mindemellett 3-4 hektár homoktövist is telepítettek, bár ez még nem fordult termőre. Ebben a modellben az önkormányzatoknak kulcsfontosságú szerepük van az önálló jövedelemmel nem rendelkező személyek és családok foglalkoztathatóságának javítása és a közösségi termelési rendszerekbe illesztése terén. Ennek egyik kiváló eszköze, „tanulópályája” a szociális földprogram, ahol a fokozatosság elvére építve alakíthatók még a peremhelyzetű csoportok tagjai körében is a mezőgazdasági termeléshez szükséges kompetenciák és a munkavállalói attitűdök.

6.5.2. Humánerőforrás-deficit és a gazdasági/szervezeti innovációk

Az önkormányzat gazdasági szerepvállalásának azonban számos akadálya van. A legfőbb ezek közül, hogy az érintett önkormányzatok rendelkeznek-e a gazdálkodáshoz szükséges eszközzel (föld, gépek) és szakértelemmel. Van, ahol a szükséges szakértelem a szo-

ciális földprogramhoz és az önkormányzat további gazdasági feladatainak megvalósításához rendelkezésre áll, mint pl. Zsákán. A földprogram indulásakor „választottam egy agronómust, ill. választottam egy műszaki szakembert. Az egyik az egyik területen, a másik a másik területen jártasabb, ill. a hivatal ügyintézői azok alkalmasak arra, hogy a munkaüggyel kapcsolatos ügyeket lebonyolítsanak, és ők ezt tudják működtetni, ezt az adminisztrációs részét” – mondja a polgármester. Van ahol a menedzsment – a képzett szakemberek hiánya miatt – már nehezebben állt össze és még nagyobb feladat terhelődött az önkormányzati hivatal munkatársaira, akiknek elvileg nem foglalkoztatási programok szervezése lenne a fő feladatuk. „A pályázatot én írtam, a lebonyolításban közreműködik az egyik kolléganőm a hivatalban, ő irányította a mentorokat. Ő gyűjtötte be tőlük a fényképeket meg a jelentéseket, ő gyűjtötte be a tojást, szervezi a keltetőgépnél a kiadását, a pénzügy pedig szervezi a projektnek az elszámolását, meg bonyolította [menet közben is a pénzügyeket]. Aztán a Gazdasági Ellátó Szervezet hozta a takarmányt, szétmérte, osztotta.” (Kőtelek, szakértői interjú)

Van, ahol a földprogram menedzsmenttevékenysége a hivatali időbe sem fért bele, hanem lelkesedésből, a szabadidő terhére végezték a helyi koordinátorok. „...minden pillanatát én csináltam végig. Volt itt a hivatalban még akkor egy fiatal agrármérnök végzettségű srác, aki pályázati referens volt egyébként a hivatalban, és őt meg rábírtam – mert úgy barátságban voltunk –, hogy vállalja el szabadidejében ezt a projektet, és gyakorlatilag így ketten végigcsináltuk, folyamatosan nagyon intenzív munkával.” (Jászládány, szakértői interjú)

A kutatás tanulsága szerint a települések polgármesterének, esetleg alpolgármesterének vagy jegyzőjének kulcsfontosságú szerepe van egyfelől a földprogramok, másfelől az ezen túlmutató gazdasági vállalkozások kialakításában, menedzselésében. A 153 megkérdezett többsége is a polgármestert jelölte meg, mint olyan személyt, aki a földprogramért a legtöbbet tesz. Ez a karizmatikus szerep egyfelől igen elismert a településen, másfelől számos kérdést is felvet.

„...tényleg megcsinál mindent a polgármester, hogy előrébb menjenek a dolgok...” (Rozsály, 52 éves férfi)

„...szerintem nagyon jól működik, pláne így, hogy a polgármester vezeti. Mert... én még arra emlékszem, hogy volt ennek egy másik vezetője, és ő nem igazán tudta összeharagítani...” (Panyola, 40-es beházasodott nő)

„...nagyon sok dolog van az ő nyakában... napi szinten megy, kiadja a munkát... utána megy még egy kört, hogy mindenki a helyén van-e és végzi-e a munkát... több településen van, hogy vannak ezek a brigádok és ott van egy alkalmazott... itt nincs... ennyivel kevesebb van azokon a településeken a polgármester nyakában...” (Magyargéc, 40-es betanított munkás nő)

„...mióta ez az új polgármester van, azóta látványosan lehet látni, hogy mennyi minden készült...” (Zsáka, 37 éves roma férfi)

A polgármester elkötelezettsége, szakértelme, munkabírása tehát kulcsfontosságú a földprogram szervezésében. A túlterheltség, az egyszemélyes döntés felelőssége és a valódi stáb hiánya azonban még több településre jellemző.

„Nehéz megtalálni egyébként a 2. lépcsőt, tehát a középszintű vezetőt... ezekhez a projektekhez. Kőteleken is ez egy nagyon komoly probléma. ...nincs, aki ott van mellettük, aki megmondja, hogy hogy csináld, és ott van végig velük, és végig dolgozik velük... nincsen, nem találjuk ezeket az embereket...” (Kőtelek, szakértői interjú)

A település hátrányából adódik, hogy nagyon alacsony a szakképzettséggel, tapasztalattal és tekintéllyel bíró, középvezetői szerepre alkalmas személy a vizsgált településeken. Ez a probléma különösen a programban nem túl régen részt vevő településekre jellemző. A szociális földprogramban a legtöbb esetben ugyanis idővel kitermelődik egy szaktudással és tapasztalással rendelkező menedzsmenst, s stabilabbá válik az irányítás és a munkamegosztás.

Ahol a település mérete lehetővé teszi a differenciált intézményrendszer működését és a szakemberek jelenlétét a helyi szakmai szervezetekben, ott a szervezői feladatok jelentős része átadható a szakszolgálat munkatársainak. A földprogram szervezését és a képviselőtestülettel való elfogadtatását Jászladányban pl. a családsegítő szolgálat munkatársai kezdeményezték és készítették elő, majd a lebonyolításban is jelentős szerepet vállaltak. Igaz, ez a feladatmegosztás az egyes önkormányzati egységek között a kivételt jelenti a vizsgált településeken.

„Első évben egy nap alatt gyakorlatilag csináltunk minden kérelmezőnél környezet-tanulmányt, ahol még a családsegítő szolgálat teljes apparátusa részt vett... És utána itt összegyűltünk és megbeszéltük, hogy kinél mit tapasztaltunk, hová kell visszamenni, ki hogyan nyilatkozott, mire hívtuk fel a figyelmet, tehát, hogy ez egy ilyen teammunka volt. És hogy így közösen készítettük elő a szociális bizottság elé is a javaslatot, merthogy a bizottság dönt abban, hogy ki kapja végül [a támogatást]. De gyakorlatilag a szakemberek javaslata alapján, akik a családokkal a kapcsolatot tartják.” (Jászladány, szakértői interjú)

A kiválasztást követően a családsegítő szolgálat munkatársai a döntés és megvalósítás folyamatát is végigkísérték, s folyamatosan tartották a kapcsolatot a programban részt vevőkkel.

A szociális földprogram megvalósításáért felelős helyi menedzserszervezet jellemzőinek összegzéséeként célszerű kiemelni, hogy a legtöbb esetben nem jön létre az önkormányzat apparátusától független projektirányító operatív team. A program – a pályázat volumene, a rendelkezésre álló korlátozott erőforrások és az önkormányzatok gazdasági szerepvállalásának folyamatosan erősödő kényszere miatt – a legtöbb esetben beágyazó-

dik az önkormányzati hivatal szervezetébe, s az ott rendelkezésre álló feltételek hasznosításával valósul meg. A program megvalósításában – kevés kivételtől eltekintve – a polgármesternek meghatározó szerepe, sok esetben egyszemélyi döntési jogköre van. Ez a centralizált szerep jelentheti egyfelől a program erősségét, szervezettségét, dinamikáját, de ugyanakkor sok tekintetben a sebezhetőségét is.

Rác 2009-ben publikált tanulmányában szintén arra hívja fel a figyelmet, hogy „*a szociális földprogram sikere elválaszthatatlan a településvezetés, a polgármester és az iránta lojális képviselőtestület társadalmi egyenlőtlenségekkel kapcsolatos szemléletétől, szegénységkezelési stratégiájától*” (Rác 2009: 22). E tekintetben az érintett települések meglehetősen sokféle képet mutatnak (Velkei 2009; Alföldi et al. 2011). Vannak jól működő, sikeres modellek is, de a sikerek mögött komoly küzdelmek állnak, hiszen a településvezetés korábbi feladata nem a „faluvállalat”¹⁰ működtetése, hanem a közösségi szolgáltatások biztosítása volt. A gondoskodó „önkormányzattól” a „vállalkozó önkormányzatig” vezető úton pedig a peremhelyzetű csoportok integrációjával kapcsolatban sokféle modell él, melyek között – pl. a szakmai tudás hiánya, a leszakadó csoportok integrálására vonatkozó szemléletbeli okok vagy eszköztelenség miatt – újratereemtődhetnek a feudális függőségi viszonyok is, melyek a jóléti állam visszaépítésével a szociális biztonság garanciái helyébe lépnek (Rác 2013).

6.5.3. A roma kisebbségi önkormányzat és a civil szervezetek szerepvállalása

A roma kisebbségi önkormányzat két település esetében önálló pályázóként (Katymár, Magyaréc), a többi önkormányzat esetében pedig kötelező partnerként vesz részt a program megvalósításában. A kisebbségi önkormányzatok szerveződése, feladatvállalása, hatása az egyes településeken nagyon eltérő képet mutat.

„*Mi tényleges együttműködést vártunk a romáktól, tehát, hogy legyen kapcsolódás, és lehessen véleményünk. Nem azt akarjuk, hogy mi döntsük el, hogy ki legyen benne a programban, tehát azt abszolút ők választják ki, hogy ki kerüljön bele, viszont megegyeztünk abban, hogy meghívunk minket is.*” (Katymár, szakértői interjú)

Az együttműködés azonban akadozik, s többen számos kritikát fogalmaznak meg a megvalósítók szakmai és erkölcsi hozzáállásával kapcsolatban.

„*Hát ugye, kötelező partner a roma önkormányzat, de megmondom őszintén, hogy az együttműködésben sikertelenek vagyunk, ...mert nagyon nagy energiák kellenének ahhoz, hogy őket... alkalmassá tegyük arra, hogy egy ilyen programban ...rész vegyenek, mondjuk, mint szervezők. ...ha valaki a vélt vagy valós hatalmát arra használja, ...hogy máso-*

¹⁰ 2015-ben a Millefolium Stratégiai Kft. „Faluvállalat – Fejlesztési javaslat és módszertani kézikönyv”-et készített azzal a céllal, hogy a hátrányos helyzetű kistérségek számára értékteremtő közfoglalkoztatási modelleket kínáljon, <http://hirlevel.egov.hu/wp-content/uploads/2015/04/faluvallalat.pdf>.

kat sakkban tartson, akkor az inkább ne jöjjön egy ilyen programba.” (A fókuszcsoporthoz tartozó interjú elhangzott szakértői vélemény)

A szociális földprogram megvalósításában a legtöbb településen a kisebbségi önkormányzatok az információk továbbításában, a toborzásban és a kiválasztásban vállalnak szerepet. Sok esetben a képviselők maguk is kedvezményezettek, vagy középvezetői feladatokat látnak el. Bár a roma önkormányzatok megalakítására a legtöbb településen még a kilencvenes években sor került, a szervezetek szakmai és szervezeti fejlődése máig sok területen a kezdeti lépéseknél tart.

Annak ellenére, hogy a szociális földprogramok szakmai fejlődése sok vonatkozásban egy országos érdekképviseleti szerveződésnek köszönhető (SZOFOSZ), a támogató civil szervezetek megjelenése többnyire csak az utóbbi időben tapasztalható a vizsgált településeken. A létrejövő civil kezdeményezések (Szivárványsziget Gyerekház¹¹, Katymár, Rozsály Községért Jóléti Szolgálat Helyi Alapítvány¹²) sem valódi civil szervezetek, hiszen vagy az alapítója, vagy a fenntartója a helyi önkormányzat vagy annak meghatározó tagja(i). A civil szerveződés és a közösségi élet fejlesztése terén az elmúlt két évtizedben a vizsgált településeken komoly előrelépések történtek. A szociális földprogram szervezésébe, megvalósításába, a programok mellett működő támogató szolgáltatások szervezésébe azonban ezek a szervezetek közvetlenül nem/vagy csak kivételes esetben kapcsolódnak be. Bár a szociális földprogram a szervezők és a résztvevők megítélése szerint is sok tekintetben járul hozzá a helyi közösség megerősödéséhez, a helyi gazdaság és társadalom fejlesztésének demokratikusan intézményesült keretei csak lassan formálódnak.

6.5.4. Módszertani támogatás és a SZOFOSZ szerepe

1998-ban a szociális földprogramok helyi stabilitása, széles körű elterjedése és hatékony működésének segítése érdekében módszertani fejlesztések indultak. A módszertani központ szerepét 1998 és 2011 között a Jász-Nagykun-Szolnok Megye Esély Szociális Köz-alapítványa¹³ Regionális Szellemi Forrásközpont (Esély) látta el a Szociális és Családügyi Minisztérium kijelölésével és támogatásával, majd a jogszabályi változásokat követően a Szociálpolitikai és Munkaügyi Intézet és jogutódjával kötött megállapodás szerint. A módszertani tevékenység kiterjedt az ország valamennyi területére, ahol szociális földprogram működött. A módszertani tevékenység célcsoportjai

- a) a szociális földprogramot működtető települések, szervezetek földprogramban érintett szakemberei (polgármesterek, jegyzők, programkoordinátorok, szociális ügyintézők, szakmai és pénzügyi munkatársak);

¹¹ <http://gyerekesely.eu/szivarvanysziget-gyerekhaz-katymar/>.

¹² <http://www.rozsaly.hu/alapitvany.php>.

¹³ A szervezettel kapcsolatos további információk elérhetők a következő honlapon: <http://eselyfk.hu/>.

- b) a területi menedzserszervezetek munkatársai;
- c) a Szociális Földprogramot Működtető Települések Szakmai Érdekképviselői Szövetsége (SZOFOSZ) elnöksége, tagjai;
- d) eseti jelleggel a kutatóintézetek, a pályázatok bírálati munkájában részt vevő szakértők és regionális fejlesztési ügynökségek munkatársai voltak.

A módszertani központ a szociális földprogrammal kapcsolatos adatbázisok kialakítását, karbantartását, módszertani kiadványok megjelentetését, az éves pályázatok szakmai koordinációs feladatainak ellátását végezte, de részt vett a monitoring munkában, konferenciák, rendezvények, képzések – mint pl. a szociális földprogramokat helyi szinten szervező szakemberek képzései – szervezésében, országos szakértői műhely működtetésében és kutatási programokban is.

A 2011. évi kormányváltást követően a foglalkoztatási és társadalmi integrációra vonatkozó kormánystratégiák jelentős átalakulását követően a hivatalos módszertani feladatok már nem az Esély végezte, de szakmai munkát – a minisztérium megbízásából – továbbra is ellátott a szociális földprogramok szakmai továbbfejlesztése érdekében. A programszervező települések vezetői és programmenedzserei számára országos szakmai műhelyt működtet, a tagok számára rendszeres találkozókat szervez, a helyszíni adat- és tapasztalatgyűjtést követően pedig javaslattevő és kezdeményező szerepet lát el az új pályázati kiírások előkészítésében, és kulcsszerepet tölt be a jó gyakorlatok megismertetésében. Az Esély módszertani központja az elmúlt 20 évben sokat tett annak érdekében, hogy a szociális földprogramok szervezésekor olyan sztenderdek alakuljanak ki, amelyek az egyes programok integrációs szerepét növelik és innovatív jellegét megőrzik.

A pályázók, működtetők támogatása volt a célja az ugyancsak 1997 és 2010 között működő területi menedzserszervezeteknek is. A TMSZ-ek munkatársai a mindenkor illetékes minisztérium megbízásából segítették a programok működését a pályázat beadásától, a megvalósításon át a szakmai és pénzügyi beszámolók elkészítéséig. A napi szintű kapcsolat a TMSZ és a megvalósítók között azt a szociális földprogram körül kialakult szakmai támogató hálózatot erősítette, amely a program hosszú távú működésének és sikereinek egyik fontos eleme volt. Ennek a hálózatnak a másik szála a földprogramot szervező települések alulról jövő kezdeményezése volt. 2002-ben a Szolnokon tartott országos konferencián 124 aláírással egy állásfoglalást fogadtak el a jelenlévők egy szakmai érdekvédelmi szervezet létrehozásáról. Ennek alapján alakult meg a Szociális Földprogramot Működtető Települések Szakmai Érdekképviselői Szövetsége Egyesület (SZOFOSZ). A SZOFOSZ célja a szociális földprogramok eredményességének javítása, hatékony működésének elősegítése, az érdekek egyeztetése és képviselete a döntéshozók felé. A SZOFOSZ részt vesz a szociális földprogramok szakértői műhelye találkozójának megszervezésében, lebonyolításában. A találkozók célja a szociális földprogramok ta-

pasztralatainak megosztása, az aktuális kérdések megvitatása, szakértői anyagok készítése. A műhelyeken meghívott vendégként a szociális földprogramokat koordináló minisztérium államtitkárságának munkatársai is részt vesznek. Az Esély és a SZOFOSZ tevékenysége különösen az utóbbi években vált jelentőssé, amikor a speciális karakterű aktív szociálpolitikai program ismertté és elismertté tette, létének biztosítása a döntéshozók körében csaknem kizárólagosan rajtuk múlt.

6.5.5. Külső hatások, konkurens programok

A menedzsmenttel kapcsolatos nehézségek mellett számos külső tényező is befolyásolja a szociális földprogram alakulását. Az egyik legnagyobb nehézség az elmúlt évek passzív ellátásának hatása, a célcsoport alacsony motiváltsága az önellátásra irányuló tevékenységekben való részvételre.

A szociális földprogram – mint a fentiek során is elemeztük – a kertművelés és a ház körüli gazdaság támogatásával főként a családok ételkészítés-termelését és ezen keresztül a családok életminőségét kívánja javítani. A szociális ellátórendszer néhány eleme – pl. a hátrányos helyzetű családokban a gyerekek ingyenes vagy rendkívül kedvezményes közétkeztetése – sok esetben akadályozza az önellátásra való motiválást és a földprogram kiszélesítését.

„Azt már megszokták, régen megszokták, hogy ők mindig ingyen ettek... sosem fizettek... már az óvodától kezdve...” (Felsődobos, szakértői interjú)

Az ingyenes étkeztetést a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény 2015. szeptember 1-jétől hatályos módosítása garantálja. Ennek megfelelően az intézményi gyermekétkeztetést ingyenesen kell biztosítani a bölcsődei ellátásban vagy óvodai nevelésben részesülő gyermekek számára, ha olyan családban élnek, amelyben a szülő nyilatkozata alapján az egy főre jutó havi jövedelem összege nem haladja meg a kötelező legkisebb munkabér személyi jövedelemadóval, munkavállalói, egészségbiztosítási és nyugdíjjárulékkel csökkentett összegének 130%-át. A jogsúlyági összeghatár 2016-ban nettó 95 960 Ft. 2016. január 1-től a törvény úgy módosult, hogy a település önkormányzatának a hátrányos helyzetű gyermekek számára az ingyenes étkeztetést a szünidőben is biztosítani kell. Mivel a déli meleg főétel nem csupán helyben fogyasztással, hanem a családokhoz való eljuttatással is megoldható, sok esetben ez a támogatás jelenti a hátrányos helyzetű családok ételmezésének alapját. A kialakuló **szegénységi csapdát** a megkérdezett településvezetők és szakértők világosan látják, s számos alkalommal emeltek szót ellene.

„... nagyon nagy probléma az, hogy... sokan úgy gondolják... hogy az természetes, hogy őket eteti ingyen az önkormányzat... Kitalálták... a szünidei gyereketkeztetést, amire már most nem kell pályáznia az önkormányzatnak, hanem jogszabály írja elő... , hogy a

szünetekben... azokat, akik gyermekvédelmi kedvezményre jogosultak, etetnünk kell. És akkor nyáron, télen, szünetben, mindig etetnünk kell a gyerekeket...” (Az 1. sz. fókusz-csoportos interjú során elhangzott szakértői vélemény)

A köztételt kötelezettsége – különösen azokon a településeken, ahol a családok többsége hátrányos helyzetű, így gyermekeik automatikusan beletartoznak a kedvezményezettek körébe – azt a nézetet erősíti az ott élőkben, hogy az élelemért való munkavégzés nem fontos, mert az ingyen van, nem kell dolgozni érte. A településvezetők azonban úgy vélik, hogy nem ez a függőséget erősítő passzív megoldás a legjobb eszköz a gyermekszegénység és a családok hátrányainak kezelésére. Úgy vélik, „...ne akarják az emberek helyett megoldani a problémát. Próbálja meg először ő megoldani saját maga. Ha nem tudja, akkor ott avatkozzanak be, onnantól kell kezdeni segíteni, de addig míg nem tesz magáért semmit, miért mentsük meg előre? ...azt szeretné az önkormányzat, hogy önfenntartó legyen, hogy ne mindig mástól várja a segítséget, hogy jöjjön valahonnan a támogatás, meg jöjjön ide valaki és csinálja, meg vegyük meg valahonnan, hanem ha önmagának itt meg tudja csinálni helyben, akkor csinálja meg...” (Az 1. sz. fókusz-csoportos interjú során elhangzott szakértői vélemény) Ha nem kell megtermelni az ételmezt, mert az készétel formájában mindennap házhoz jön, akkor nem egyszerű a háztartás tagjait kertészkedésre és a saját termény előállítására motiválni.

A földprogram továbbfejlesztésének másik akadálya az érintett települések *forráshiánya*. A földprogramra szánt támogatási források nagysága – annak ellenére, hogy a program szükségszerűségét és hasznosságát számos hatásvizsgálat elemezte – az elmúlt 25 évben jelentősen nem emelkedett.¹⁴ A településeknek pedig nincs önálló forrásuk a program működtetésére. „...az adó elmegy a településről, és nagyon kevés jön belőle vissza... nem az van, hogy a visszaosztott pénzből működtetjük a falut, mert nincs akkora visszaosztott pénz. Az adó elmegy. Régebben a személyi jövedelemadó 100%-ban a településen maradt, most egy fillér nem marad itt belőle. Régebben a gépjárműadó 100%-ban ott maradt. Most csak 40%-ban marad ott. Régebben az iparűzési adó 100%-ban ott maradt, most 25%-át elviszik.” (Az 1. sz. fókusz-csoportos interjú során elhangzott szakértői vélemény)

A településeknek az integrációs programok működtetéséhez szükséges forrásokra – saját bevétel és világosan körülírt normatív központi támogatás hiányában – pályázni kell. Hogy mikor mire lehet pályázni és milyen feltételekkel, az a legtöbb esetben nem látható, nem tervezhető előre. Csak az aktuális év központi költségvetési törvényének elfogadásával válik bizonyossá, hogy az adott évben lesz-e, és ha igen, milyen mértékben és feltételekkel lehetőség pl. a szociális földprogram támogatására. Vannak ugyanis olyan

¹⁴ 2016-ban pl. csupán 130 millió Ft állt rendelkezésre a szociális földprogram megvalósítására, miközben a közfoglalkoztatásra szánt költségvetési keret 340 milliárd Ft volt, <https://palyazatmenedzser.hu/cimke/szocialis-foldprogram/>.

konkurens programok, amelyek elnyerése a földprogram – meghatározott komponenseinek – esetében kizáró feltétel. Az egyik ilyen program a – korábban már említett – „Minden gyerek lakjon jól”, a másik pedig a járási startmunka mintaprogram.¹⁵

„...olyan helyzet alakult, hogy... a »Minden gyerek lakjon jól« programba már beneveztünk, mielőtt megjelent volna ez a pályázati kiírás a szociális földprogramra... És az kizárta, hogy mind a kettőben részt vegyünk.” (Zsáka, szakértői interjú)

„A Startot [járási Start munka mintaprogram] választottuk. Többet tudunk segíteni a családokon, mintha a földprogramnak azt a kevés pénzben való részét választjuk. ... Így lehet, hogy jobban segítjük a családot, mert a közfoglalkoztatási béren keresztül többet tudunk neki a családi kasszához hozzátenni, mintha csak a földprogramra pályáznánk...” (Magyargéc, szakértői interjú)

A járási Start munka mintaprogram célja a foglalkoztatás bővítése és nem csupán az életminőség javítása vagy a háztartások önellátó képességének növelése. A résztvevők foglalkoztatottnak minősülnek, és havi rendszerességgel a végzett munkáért cserébe közfoglalkoztatási bért kapnak.¹⁶

A szociális földprogramnak, mely nem jelent foglalkoztatásba vonást, és a háztartásokban csupán jövedelemkiegészítő szerepe van, sok tekintetben kisebb a vonzereje és az esélye a településvezetők körében a különböző forrásokért indított versenyben. Ennek ellenére, s a korábban ismertetett számos előnye miatt a hátrányos helyzetű települések egy része mégis megkísérli a program megszervezését, sokszor – az elmaradt pályázati támogatás miatt – akár önerő felhasználásával is.

¹⁵ A Belügyminisztérium a 311/2007. (XI. 17.) Korm. rendelet szerinti hátrányos helyzetű kistérségek, valamint a társadalmi-gazdasági és infrastrukturális szempontból elmaradott, illetve az országos átlagot jelentősen meghaladó munkanélküliséggel sújtott települések jegyzékéről szóló 240/2006. (XI. 30.) Korm. rendelet melléklete szerinti hátrányos helyzetű települések önkormányzatai részére mintaprogramokat indított a 2011. évtől kezdődően. A kistérségi/járási Start munka mintaprogramok alapjaiban a hosszabb időtartamú közfoglalkoztatási programok mintaprogrammá nyilvánított típusai, de speciális, a települések fejlesztésével kapcsolatos feladatok ellátására irányulnak. A foglalkoztatással kapcsolatos további szabályokat a 2011. évi CVI. törvény a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról tartalmazza.

¹⁶ A közfoglalkoztatási bér 2016-ban bruttó 79 155 Ft, a garantált közfoglalkoztatási bér, ha a foglalkoztatott szakképzettséggel is rendelkezik, bruttó 101 480 Ft. A közfoglalkoztatási bérek jelentőségét az növeli, hogy 2015. március 1-től megváltozott a szociális segélyek rendszere. A szociális törvényben szabályozott átfogó segélyezés helyébe a települési támogatások rendszere lépett, ahol a település a passzív ellátások helyett a közfoglalkoztatásban való részvételt szorgalmazza.

ÖSSZEGZÉS

A szociális földprogram résztvevői a hátrányos helyzetű kistelepülések alacsony iskolai végzettségű, kedvezőtlen munkaerőpiaci pozícióval és többnyire passzív jövedelemmel rendelkező háztartásaiból kerülnek ki. A programba való jelentkezés és részvétel önkéntes. A vizsgált programokban a szervezők a résztvevők kiválasztása során döntően a három, illetve több gyermeket nevelő családokat részesítették előnyben. A támogatók szándékának megfelelően a településen élő roma népesség arányánál nagyobb arányban kerültek be a programba a roma családok, illetve több településen kiemelt célcsoportként kerültek a programba a más településről betelepülő peremhelyzetű családok. A bekerülés feltételeit a végzett tevékenység is meghatározta, hiszen az általunk elemzett „kertkultúra és kisállattartás alprogramban” a kertművelésre alkalmas földterülettel, illetve a kisállattartásra alkalmas gazdasági épülettel kellett rendelkezni a jelentkezőknek. Ez a feltételrendszer egyidejűleg kijelölte a programba való bekerülés alsó határát is.

Az 1992-ben indult programra a hátrányos helyzetű települések önkormányzata, illetve a program szervezését felvállaló civil szervezetek évente pályáznak. A 2016-ban megvalósuló programokat döntően a települési önkormányzatok szervezték, de két esetben a roma kisebbségi önkormányzat is sikeres pályázatot nyújtott be. A passzív ellátások összegének és reálértékének csökkenése miatt egyre nagyobb felelősség hárul a települések vezetőire a településen élő, leghátrányosabb helyzetben lévő családok/háztartások önelátó képességének javítására. A program megvalósítása során a helyi – többnyire karizmatikus – vezetők szerepe kiemelkedő, ennek köszönhetően a program sikere többnyire nem szervezet-, hanem személyfüggő. Bár a program megvalósítása során számos nehézség jelentkezett – földhiány, motiváció hiánya, termelési kultúra hiánya –, a képzések és támogató szolgáltatások segítségével a résztvevők bevonása, aktiválása, életminőségének javítása sikeresen megvalósult.

A szociális földprogram megvalósítási folyamatának innovatív elemei között ki kell emelni az integrációs programba való bekapcsolódás önkéntességét, az alkalmazott módszer többlépcsős és különböző szintű bemenetre lehetőséget adó jellegét, a résztvevő személyek készségeihez és képességeihez illeszkedő támogató szolgáltatási formákat (képzés, mentorálás, tanácsadás), a termeléshez kötődő ingyenes szolgáltatások – pl. állatorvos, talajművelés stb. –, a szankciók helyett a pozitív motivációs elemek meghatározó szerepét és a fokozatos fejlesztés elvét. Mindezen elemek komplex alkalmazása adja a program elfogadottságát és sikerességét mind a megvalósítók, mind a célcsoport körében.

7. A szociális földprogram hatása

A szociális földprogram hatásának elemzését a szakértőkkel és a célcsoporttal készített interjúkra, valamint az elkészített 153 háztartási kérdőívre alapoztuk. A kvalitatív és kvantitatív vizsgálat eredményeinek összegzésével ebben a fejezetben a szociális földprogramnak azokra a közvetlen és közvetett hatásaira fókuszálunk, amelyek az érintett személyek készségének és képességének fejlesztésében, szemléletének formálásában szerepet játszottak.

A hatásokat két célcsoport körében elemeztük:

- vizsgáltuk a célcsoportra (a szociális földprogramban kedvezményezettként résztvevőkre) gyakorolt **közvetlen hatást** (individuális szint);
- vizsgáltuk a megvalósítókra és a településre gyakorolt **közvetett hatást** (közösségi szint).

7.1. A SZOCIÁLIS FÖLDPROGRAM KÖZVETLEN HATÁSA

Az esettanulmányokban bemutatott szociális földprogramokban a társadalmi tőke (social capital) fejlesztése központi helyet foglal el. A szociális földprogram ugyanis lehetőséget kínál a résztvevők és az őket menedzselő szervezetek közötti kapcsolatokban rejlő erőforrások feltárására, az ágazati struktúrákra tagozódott rendszerek (szociális, foglalkoztatási, igazgatási stb.) közös működésére, a hiányzó szolgáltatások és intézmények pótlására és a társadalmi kohézió erősítésére.

A társadalmi tőke szerepének, jelentőségének elemzésekor Bourdieu (1980), Granovetter (1983), Coleman (1988) és Putnam (2000) fogalomrendszerére támaszkodunk. A szerzők által kiemelt fókuszterületek komplex és integrált együttesének vizsgálatára fókuszálunk (7. sz. táblázat).

8. sz. táblázat
A társadalmi tőke meghatározó elemei

| | Tudások és szociális skillek | Erőforrásként használható kapcsolatrendszerek |
|---------------------------|--------------------------------------|---|
| Bourdieu (1980) | – kulturális (tudás és készség) | – társadalmi kapcsolatok (főként magán jellegű tőke) |
| Granovetter (1983) | – | – erős kötések, gyenge kötések |
| Coleman (1988) | – információk, információs csatornák | – kötelezettségek/elvárások, – normák/szankciók (a társadalmi tőke egyéni cselekvést előnyösen előmozdító vonatkozása) |

Az elméleti kereteknek megfelelően a szociális földprogramban egyszerre jelenik meg a tudástőke, a szociális skillek és a kapcsolatok fejlesztése. A vizsgált esetek többségében a tudástőke fejlesztése rövid ciklusú tanfolyamok (20 óra) vagy informális tanulási formák keretében valósult meg. A hiányzó tudás és készségelemek fejlesztésére személyre szabott szolgáltatási formákat hoztak létre (pl. mentorálás, szakmai tanácsadás az állatorvos részéről, tapasztalati tudásátadás idősebb gazdák részéről stb.). A specializációt és a szakmai professzionalizmust előtérbe állító tudásközvetítés helyett a holisztikus szemléletű, főként a kulcsképessegek fejlesztésére fókuszáló modellek előtérbe kerülését tapasztaljuk. A tudásközvetítés valamennyi esetben – a többnyire az „átlagos” tanulói tudást és társadalmi helyzetet célzó nagy rendszerekhez képest – a célcsoport készségeihez, képességeihez igazodó szintet célozza és az ehhez szükséges feltételeket biztosítja (egyéni tanrend, rugalmas időkeretek, tapasztalati tanulás, munkatapasztalat-szerzés stb.). A célcsoportok többszörös hátrányának csökkentését komplex szolgáltatások (szociális munkás, ingyenes vagy kedvezményes áron igénybe vehető géppark, kapcsolati hálók, szomszédsági rendszerek erősítése, közösségi programok szervezése stb.) segítik. A mentorok, „munkaszervezők” alkalmazása egyszerre szolgálja a közvetlen motivációt, a sokoldalú segítségnyújtás lehetőségét s ezzel egyidejűleg az „anonimizáló” világban a „perszonalizáció” esélyét. Az alábbi táblázatban azokat a társadalmi tőkeelemeket, tudásokat és készségeket foglaljuk össze, amelyek fejlesztésében a szociális földprogram szerepet vállalt (8. sz. táblázat).

9. sz. táblázat

A társadalmi tőke fejlesztésének tudásokra és szociális skillerekre irányuló fókuszterületei a szociális földprogramban

| Kognitív készségek | Fizikai készségek | Mentális készségek | Szociális készségek |
|---|---|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> – általános tájékozottság – a bürokratikus rendszerekben való eligazodás képessége – munkatapasztalat | <ul style="list-style-type: none"> – jobb egészségi állapot – javuló önellátó képesség – jobb fizikai teljesítő-képesség – az állóképesség növekedése | <ul style="list-style-type: none"> – motiváció – nagyobb ön-bizalom – hasznosságtudat – pozitívabb énkép – függetlenség | <ul style="list-style-type: none"> – jobb kommunikációs készség – jobb együttműködési készség – szélesebb kapcsolati háló – sok „gyenge kötődés” – erősebb önfenntartó képesség – integráltság – a saját sorsának irányítására való képesség |

A fejlesztendő tudásokra és szociális skillerekre irányuló fókuszterületek összefoglalásaként célszerű kiemelni, hogy valamennyi területen és célcsoport esetében a legfontosabb az aktiváló beavatkozás. Ezen belül is a leghangsúlyosabb területek a valamennyi programban megjelenő munkaerőpiaci készségek erősítése, a piaci jelenlétet lehetővé tevő alapkompenciák fejlesztése, illetve a függetlenséget, az önellátást és az életminőség javulását eredményező tevékenységek kialakítása és megerősítése.

A társadalmi tőke fejlesztése terén a „hozzáadott érték” szemlélet a meghatározó: a célcsoport erőforrásaira épít, és ennek megfelelően nem csupán fejleszt, hanem használja, bevonja a már létező tőkeformákat (motiváció, személyes skillerek, szakmai tudás, kulcsképeségek stb.). A fejlesztések nem deficit- hanem erőforrás-központúak. Ez a szemlélet minden esetben sokkal nagyobb mértékű fejlődést és pozitívabb kimenetet ígér.

Az esettanulmányok egyik hangsúlyos üzenete a tudáselemek és készségek komplex fejlesztésének szükségessége. A továbbiakban néhány fókuszterület fejlődésével kapcsolatos tapasztalat bemutatására és a szociális földprogram célcsoportra kifejtett közvetlen hatásának elemzésére vállalkozunk.

7.1.1. Az önérték és az énkép javulása

Az interjúk során a megkérdezettek büszkén meséltek eredményeikről. Sokan elmondták, hogy a fiatalabbakat ők tanították meg a szakmai fogásokra, s hogy az ő kertjükben termett a legszebb zöldség. Néhányan saját keltetőt is vásároltak annak érdekében, hogy a

baromfiállomány szaporításáról maguk gondoskodjanak. A megtermelt terményből jutott a szomszédoknak és a már felnőtt, elköltözött gyerekeknek is. Főleg a tojás és a zöldség-félék kapcsán említették, hogy másnak is adtak belőle. Azok a családok, amelyek korábban másokra voltak utalva, most maguk kerültek ajándékozó szerepbe. A reciprocitás újjáéledése más szerepet kölcsönzött a közösségben a programban részt vevőknek. Az ellenőrzés kapcsán már említettük, hogy nem a kontrolláltak alárendeltségével, hanem a termelők öntudatos büszkeségével várták a program szervezőit.

„...tényleg azt érzem, hogy az, hogy évekig... kijártam fotózni, beszélgetni ezekkel az emberekkel, megnézni azt, hogy ők mit csinálnak, annak volt eredménye. Számukra is fontos volt az, hogy ők megmutassák azt, hogy ők erre képesek, és tudnak élni a lehetőséggel és nem visszaélni. Tehát, hogy nem fölöslegesen adjuk, és nem hiába adjuk.” (Katy-már, szakértői interjú)

7.1.2. Az idődimenzió megváltozása

A mélyszegénységben élők nem terveznek előre. Idődimenziójuk beszűkült, és a napi túlélés szabja meg a tevékenységi kereteket. A programba való belépéssel némileg kitágultak ezek a keretek. A szerződés szerinti határidőket tartani kellett: a talajművelés vagy az állattartás feltételeinek a határidőre való kialakítása, a növényi növekedési ciklusokhoz vagy az állatok tenyésztéséhez való alkalmazkodás és a művelés rendje folyamatosan tágította az időkereteket. Jóllehet a tevékenység az interjúk tanúsága szerint nem vett többet igénybe, mint maximálisan két órát naponta, mégis keretet adott a mindennapi időfelhasználásnak. Különösen az állatok tartása, etetése, gondozása igényelt napi rendszeres figyelmet. Ez főként azok esetében volt nagy jelentőségű, akik első alkalommal vettek részt a programban. A résztvevők 10%-a esetében ezt nem sikerül megoldani, de a többség már a jövőre tervezett. A résztvevők megfogalmazták, hogy szeretnének jövőre is bekerülni a programba, mert nagy segítség számukra a megtermelt élelmiszer. Ennek feltétele pedig – s ezt világosan látták – az ez évi szerződésben vállalt feltételek teljesítése. Elkezdődött tehát a tervezés, annak végiggondolása, hogyan tudnak eleget tenni a vállalásnak.

A szakértők és a résztvevők szerint a tervezés és megvalósítás készsége két év alatt kialakul a résztvevőkben. Az önfenntartás feltétele ezt követően nem ezeken a készségeken, hanem a takarmányhoz, illetve a növénytermesztéshez szükséges segédanyagok (vetőmagok, permetszerek, talajjavítók stb.) megvásárlásához szükséges forrásokon múlik. Egy semmilyen jövedelemmel és tartalékkal nem rendelkező család esetében ugyanis – különösen egy kemény téli időszakot követő tavaszi szezonban – néha csak ennyin múlik, hogy a tervek megvalósuljanak.

7.1.3. Pozitív modellátadás a családon belül

A többgenerációs munkanélküli családok esetében a földprogram egyik komoly hozadéka volt a passzív ellátásra való szocializáció helyett az értékteremtés és az önfenntartás modelljének átadása a családban élő gyerekek számára.

„Mert az a gond a jelenlegi generációval, akik jó 20–30 évesek, hogy nem látták a szüleiket se dolgozni, se földet művelni... Tehát az kellene, hogy ez a generáció a saját gyerekeinek már azt mutassa, hogy ilyet is lehet csinálni.” (Zsáka, szakértői interjú)

A modellátadás még abban az esetben is jelen volt, ha a gyerekek közvetlenül nem vonódtak be a földprogrammal kapcsolatos mindennapi tevékenységekbe, de annak folyamatát látva és eredményeit felismerve (elfogyasztva) tudatosult bennük, hogy a kertkultúrának milyen előnyei vannak.

„...ahol gyerek volt, ott szinte mindenki kiemelte, hogy imádják a gyerekek az állatokat, és mennek és ők etetik, és ők szedik össze a tojást... Szóval ez önmagában is már szerintem eredmény.” (Jászlady, szakértői interjú)

„...És sokat tanulnak. Hogy volt-e nem várt eredmény? Azt gondolom, hogy igen. ... amikor az óvodába 2002-ben visszamentem... az nagyon-nagyon fájó volt, amikor a gyerekek arról mesélt, hogy itt-ott-amott a kertben kitől mit loptak. És amikor ebbe az egész földprogramba belekezdtem, akkor az is ott szerepelt a gondolataim között, hogy jó lenne, hogyha ezek a gyerekek már nem ezt tanulnák meg, hanem azt látná a gyerek otthon..., hogy elmegyünk anyával, apával megetetni, meg darálunk, ...meg azt vágjuk le [amit mi neveltünk], és nem a szomszédtól lopjuk el. És ez számomra abszolút mérhető volt, mert amikor eljutottunk odáig, hogy ezek a családok bekerültek a programba, és nevelték a jóságot, meg művelték a kertjüket, akkor a gyerekek jöttek és erről meséltek, meg ezt beszéltek meg, mert ...a gyerekével együtt csinálta. ...együtt etetik a kiskecskét, meg együtt gazolnak, meg együtt dolgoznak. És én úgy gondolom, hogy a gyerekek részéről van a legnagyobb eredménye ennek a dolognak, mert ha otthon is azt látja, akkor majd később felnőtként is azt fogja követni...” (Katymár, szakértői interjú)

A megkérdezett interjúalanyok között több is volt, akinél a gyerekek számára külön kiskertet alakítottak ki a szülők, ahol a gyerekek gondozták a növényeket, vagy az ő gondozásukra bíztak kisebb állatokat. Az interjúk során a gyerekek is büszkén mutatták eredményeiket.

7.1.4. Foglalkoztatási hatás

A földprogram közvetlen hatásai között a legkisebb eredményt a foglalkoztatási hatás terén mérhettünk. Nyilvánvalóan azért, mert ennek a programnak nem is ez volt a közvetlen célja, illetve a programban felhasznált támogatás mértéke sem áll arányban a foglalkoztatásra vonatkozó esetleges elvárásokkal.

„Munkát állami támogatás nélkül... nem fog tudni [adni] az önkormányzat.” (Felsődobcsa, szakértői interjú)

A kertekben előállított termények és állatok mennyisége – főként a termelőeszközök korlátozottsága (kevés föld a művelésre, kicsi telek az állattartásra stb.) miatt – ugyanis az esetek többségében nem biztosítja az önfoglalkoztatást, az őstermelővé válást.

„A program hatására... megtermelték maguknak a zöldséget, de aki eddig nyugdíjas volt, az most is nyugdíjas” (Zsáka, szakértői interjú) – mondja az egyik szakértő, a foglalkoztatás bővülésével kapcsolatos kérdéseinkre reagálva. Válaszában azt is hangsúlyozta, hogy a földprogramban nem kizárólag az aktív keresőkorúak életminőségének javítása volt a cél. A kisnyugdíjasok és a jövedelemmel rendelkező idősek is bekerülhettek a kedvezményezettek körébe.

Az önfoglalkoztatás kialakulásának és az őstermelővé válásnak további akadályai is felmerültek. „...az, hogy valaki őstermelő legyen, az nagyon sok papírmunkával jár, ezt is tudjuk, meg segítettük is. Volt olyan TÁMOP-os programunk, amibe indikátorként beletettük ezt, és ki is váltották [az őstermelői igazolványt], de nem mindenkinek tudott ez folytatódni... abbamarad, hogyha nem fogja az ember mondjuk évekig a kezüket.” (Katy-már, szakértői interjú)

Az önfoglalkoztatással járó adminisztráció bonyolultsága miatt és a támogató szolgálat állandó jelenléte nélkül a célcsoport nehezen lép ki a megszokott keretek közül. Bár az alkalmi munkák terén az „önfoglalkoztatás” egy speciális, sokszor illegális formája sikerrel szerveződik és a mezőgazdasági térségekben komoly hagyományai vannak, a formalizált önfoglalkoztató rendszerek kialakulásához 1-2 évnél több időre és lényegesen egyszerűbb bürokratikus ügymenetre van szükség. A kertművelés megerősödésének eredményeként azonban az interjúk során 1-2 esetben erre is találtunk példát. A modell szélesebb körben való elterjedése az önkormányzat integrátor szerepének, vagy a térségben jelenlévő mezőgazdasági integrátorok aktivitásának is függvénye. Kell ugyanis az őstermelőként előállított terményhez biztonságos, szervezett piac. A lokális piacok ezeken a többnyire 1000 fő alatti településeken ugyanis nem alkalmasak az őstermelők számára a stabil alapjövedelem biztosítására. Mindenképpen ki kell jutniuk más piacokra is, s ez segítség nélkül a legtöbb esetben nem megy.

A rendelkezésre álló földterület, a tőkehiány, a rendszeres jövedelem hiánya további komoly akadályt jelent az őstermelővé válás útján. Ezek a tapasztalatok azért is figyelemre méltók, mert 2011 elején egy olyan szociális földprogramtípus került meghirdetésre, amelyben a foglalkoztatási elem kiemelt szerepet kapott. Ez volt a „közfoglalkoztatással egybekötött szociális földprogram”. Ennek a programnak a célja olyan növénytermesztési és/vagy állattartási/tenyésztési projekt megvalósítása, amely elsődlegesen a közétkeztetést végző konyha alapanyag-szükségletének kielégítéséhez szükséges élelmiszert

termelte meg.¹ A program támogatására szánt összeg 2011-ben 300 millió forint volt.² Ebben a programelemben a pályázónak kötelezettségként kellett vállalni, hogy a támogatásról szóló döntés kézhezvételét követő 15 napon belül a járási munkaügyi kirendeltséghez közfoglalkoztatás támogatására irányuló kérelmet nyújt be. A pályázó a közfoglalkoztatás keretében a 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet 4. § (3) bekezdésében foglalt költségek támogatására, azon belül elsősorban a közfoglalkoztatási bérre és annak költségeire nyújthatott be kérelmet. Ezért a támogatásért cserébe viszont a pályázóknak biztosítani kell a téli időszakban történő foglalkoztatást is, ami mezőgazdasági tevékenység esetén nem egyszerű feladat. A pályázati felhívás éppen ezért javasolja a fóliásátras vagy üvegházi termesztés megvalósítását, hogy a pályázó a téli foglalkoztatási kötelezettségnek is eleget tehesen. További elvárás a szociális földprogramnak ezzel a sajátos formájával szemben, hogy a növénytermesztési program esetében hektáronként 3–6 fő foglalkoztatását is biztosítani kell. A szakértők szerint ez az elvárás a földprogramnak csak ebben a speciális, közfoglalkoztatással támogatott formájában teljesülhet, mert a legtöbb esetben a terület és a foglalkoztatott létszám aránya, illetve az adott területen elérhető jövedelem nagyságrendje nem biztosítja a piaci viszonyok közötti működést. A támogatás nélküli foglalkoztatás esélyéről többnyire így vélekednek a helyi közösség vezetői:

„...az a helyzet, hogy egy önkormányzati közfoglalkoztatással a versenyszférában versenyképesnek lenni, annak nagyon kicsi az esélye én szerintem. Ennek több oka van, az egyik az az szerintem, hogy nincsenek meg hozzá a hatékony termelésnek a feltételei, másrészt ne felejtjük el, hogy azok az emberek, akiket mi foglalkoztatunk, azok éppen a versenyszférából szorultak ki, tehát kevésbé tudnak olyan hatékonyan dolgozni, hatékonyan termelni, mint akik a versenyszférában vannak, hisz ők abban a versenyszférában alul maradtak.” (Zsáka, szakértői interjú)

A földprogram közfoglalkoztatással nem támogatott elemének tehát nem közvetlen, hanem közvetett hatása van a munkaerőpiaci integrációra. A programba való belépés a munkavállalói készségek, kulcsképessegek fejlődésén túl arra is lehetőséget nyújt, hogy a résztvevők megmutassák magukat, eredményeiket, s ez alkalmat ad a kiválasztásukra egy hosszabb, piaci viszonyokhoz közeli programba/státuszra.

A földprogram kiemelendő, és más integrációs programokban ritkán tapasztalható előnye, hogy a munkaerőpiaci készségek fejlesztésébe való bekapcsolódást, a „munkavállalóvá válást” több szinten és a résztvevők feltételrendszeréhez igazodóan teszi lehetővé az intenzív támogatástól az önálló feladatvégzésig. Ennek a felkészülésnek elvi-

¹ <http://www.tenderekhaza.hu/a-szocialis-foldprogramok-m--koddetesenek-tamogatasara.html>.

² 2015-ben már 71 645 000 Ft, 2016-ban 45 000 000 Ft, 2017-ben 24 141 630 Ft állt rendelkezésre ennek a programelemnek a támogatására, http://www.emet.gov.hu/_userfiles/felhivasok/SZOC_FP/szoc_fp_15/palyazati_kiiras_szoc_fp_15.pdf; http://www.emet.gov.hu/_userfiles/felhivasok/szocialis_foldprogram_paly_kiiras_2016_jav_20160705.pdf.

leg nincsenek időbeli korlátai, hiszen nincsen limitálva, hogy hány alkalommal vehet részt egy személy a földprogramban, így a hosszú távú fokozatos fejlesztésre is lehetőség nyílik.

7.1.5. Az életminőség javulása a megtermelt élelmiszernek köszönhetően

A szociális földprogramban a részt vevők többsége a jobb megélhetés (68,7%) vagy az önellátás javítása (6,7%) miatt kapcsolódott be. Tisztában voltak vele, hogy a programban való részvétel nem biztosítja a megélhetést, de azt is tudták, hogy az előállított termékeknek fontos szerepe lehet a jövedelemkiegészítésben. Az életminőség javulásával kapcsolatos várakozások a résztvevők körében kitöltött kérdőív adatai szerint teljesültek, mert egy 5 fokú skálán a megkérdezettek 61,4%-a teljesen elégedett értéket, míg 23,5% inkább elégedett értéket jelölt. 88,2%-uk legközelebb is részt venne a programban, ha újra indulna. Hogy pontosan mi áll az elégedettség mögött, arról az interjúk árulkodnak.

„Hát nekem ez biztos, hogy nagyon nagy segítség. Amit kaptunk, most mind elvetemé-nyeztem. A kertemnek a felét burgonyával vetettem be, úgyhogy ha az nekem besikeredik, akkor jövő tavaszig biztosan be tudom tárolni.” (Panyola, a 30-as éveiben járó, két gye-rekét egyedül nevelő nő)

„...ez a 25 tyúk, amit végül is levágtunk... az azért nagyon sok. Most ha azt nézed, az 25 napi étkezés. Vagy ha megnézed a tojást. Ha most mindennap 5 tojik, az rengeteg. Szóval azért a megélhetést könnyíti.” (Jászladány, 40 éves nő)

„Egy szezonra [elég a termés]. Tavasszal elültetem és a másik éven tavaszig elég.” (Jászladány, 50-es férfi és felesége)

„A termés az nekem egész következő év májusáig elég, amit én megtermelek...” (Katy-már, 30-as nő 4 gyerekekkel)

„Alapvetően 25 élő állatról beszélünk, egyéves viszonylatban ez nem sok. Azonban vannak olyan családok, akiknek az előző évhez képest... megduplázódott a húsfogyasztá-sa...” (Kőtelek, szakértői interjú)

Van, aki elindult, fejlesztette a háztáji gazdaságát, és már támogatás nélkül is képes a család élelmiszer-szükségletének a fedezésére.

„...kelteti magának [a csirkéket], és a két év alatt mondjuk megháromszorozta a ba-romfiállományát. Volt, aki vett mellé kacsát például itt a piacon, tehát... ilyen kis családi gazdaságot építget...” (Jászladány, szakértői interjú)

Az interjúk tanulsága szerint a kerttel rendelkezőknek a zöldségféle és a burgonya, az állatokkal foglalkozóknak pedig a baromfi kitar csaknem egész évben. Természetesen ezek mellé a termények/állatok mellé még igen sokat kell pótolni, hogy a család élelmi-szer-ellátása biztosított legyen, de a támogatással előállított élelmiszerre már nem kell

költeni. Valószínű, ezért csatlakozna a legtöbb résztvevő a következő évben is a programhoz.

A mennyiségi hozadék mellett mindenképpen szólni kell a minőségi változásokról is. „...sajnos azt láttam az oviban is a gyerekeknél, hogy nem nagyon ismerik a gyümölcsöt, a zöldséget. Ezért volt olyan is, amikor gyümölcsfát adtunk. Éppen azért, hogy próbálják egy kicsit a kertet ilyen szempontból is gondozni. Inkább azt mondanám, hogy az egészséges táplálkozáshoz járult hozzá... mennyiségileg sokkal több normális alapanyaghoz hozzájutnak így, hogy van földprogram. Akár a hús, akár a tojás, akár a zöldségek tekintetében.” (Katymár, szakértői interjú)

Bár az előállított élelmiszer mennyisége is nagyon lényeges, a program kedvező hatása nem csupán a család ellátásában mutatkozott meg.

7.2. A SZOCIÁLIS FÖLDPROGRAM KÖZVETETT HATÁSA

7.2.1. A településkép változása, rendezett tulajdonviszonyok kialakulása

A program egyik célja a mélyszegénységben élő családok elhanyagolt környezetének – kertjének, udvarának – rendezetté tétele volt. Az elhanyagolt környezet ugyanis nem csupán esztétikai, hanem egészségügyi és közbiztonsággal kapcsolatos problémákat is felvetett. A ház körüli rendezetlen viszonyok a rágcsálók és egyéb kórokozó kártevők terjedésével, a rendezetlen tulajdonviszonyok pedig a lopások megnövekedett számával jártak együtt. A közösség egyes tagjainak kilépése ebből a helyzetből reménytelennek tűnt, hiszen ha egyedül próbálkozott akár növénytermesztéssel, akár állattartással, gyakran előfordult, hogy a többiek ellopták tőle, vagy munkája hiábavalónak bizonyult a kártevők miatt. A program egyik magasra értékelt közvetett hatása a rendezett településkép mellett a rendezett tulajdonviszonyok kialakulása és a növekvő közbiztonság volt. Mindezt nem egy felülről kialakított kontrollal (folyamatos rendőrségi jelenlét, szankciók bevezetése), hanem a földprogram segítségével alulról építkező motivációs rendszerrel sikerült kialakítani.

„...ahol állatot tartanak, ott rendbe kell tartani a portát. Az nem lehet elhanyagolt, mert a gazba nem tudja beengedni még a csirkét. Ott küzdenie kell a patkányok, meg a mindenféle rágcsálók ellen is... egyszerűen rendbe kellett tenni. És azért ezek az emberek baromi kreatívak, mert pénzük nincsen, de kitalálják, hogy... raklapból, minimális tyúk-hálóból, vagy ami otthon van, abból úgy összetákolják [a kerítést, illetve az állatok tartására alkalmas ólakat].” (Jászladány, szakértői interjú)

Különösen azokon a településeken volt ez nagy jelentőségű, ahol teleszerű együttélés volt jellemző, és a romló állapotú lakóházak környékén, kertjeiben semmilyen gazdálko-

dás nem zajlott. A kertek kialakítása, a kertkultúra újjáélesztése az érintettek és környezetük meglegedésére szolgált.

„Az életminőségét végül is csak javította, ha termelte magának a zöldséget, meg egy kis sikerélményt, önbizalmat is csak növelt ezzel... Hát a falura nézve ...csak nem volt annyi műveletlen terület, meg hogy megpróbáltak valamit az emberek csinálni, akik nem csináltak régebben semmit... van, aki még jelenleg is foglalkozik vele, mindenféle pályázati pénztől függetlenül, önerőből.” (Zsáka, szakértői interjú)

7.2.2. A közösségi kohézió erősödése

A szociális földprogram közösségerősítő szerepét több tekintetben is visszajelezték a megkérdezettek. Egyfelől a már korábban említett reciprok rendszerek újjáépülését figyelhettük meg. A pénzhelyettesítő gazdasági formák egyik típusa a cseregazdaság, amelynek keretén belül a résztvevők a maguk által szerzett vagy előállított javakkal jelennek meg a közösség „piacán”. Ezt a piacot adott esetben egy olyan virtuális térnek kell tekinteni, amelyben nem áru-pénz, hanem áru-áru vagy áru-szolgáltatás cseréje valósul meg. Mivel a cserék esetében az egyenértékek nincsenek stabilan szabályozva, a cserében részt vevők folyamatos és kölcsönös kommunikációja alakítja a csereértékeket. Ez a folyamatos kommunikáció erősíti a közösségi részvételt, és hozzájárul a közösség kohéziójának erősödéséhez (Polányi 1974).

„Van ennek [a földprogramnak] egy ilyen települési közösségformáló ereje is. Mert... van közös téma. Sokan... elmondták, hogy egymástól hallották... , hogy próbáld meg te is, mert hogy nekem tavaly jó volt.” (Jászladány, szakértői interjú)

„Ami még érdekessége a dolognak, hogy sokszor egymást tanítják, vagy egymásnak adtak ugye tanácsot, tehát az is jól működött. A Gyerekház családoknál meg volt ilyen összedolgozás is, tehát, hogy gyesen lévő anyukák először megcsinálták az egyik kertjét, utána megcsinálták a másikonak a kertjét, tehát valahol ilyen közösségépítő ereje is volt az egész dolognak.” (Katymár, szakértői interjú)

A program közösségépítő erejére főként azokon a településeken volt szükség, ahol a **betelepülők integrálását**, programba vonását is szolgálta a kertek művelése.

„Volt olyan család, vagy roma hölgy, akinél égen-földön nem lehetett volna szebb kertet találni, mint az övé, és ő erre nagyon büszke volt, és volt is aki, helyi lakos megjegyezte, hogy ez igen. Tehát azt úgy értékelte, hogy tényleg ügyes, sőt a szomszéd kertjét is bevállalta, bevetette, megcsinálta, és elmondta, hogy ő hogy szed magot stb., hogy jövőre már ne kelljen annyit kérni, vagy tudja az egészet bevetni, mert mondjuk, két kertre valót nem tudunk adni [vetőmagból]. ...azt gondolom, hogy azok a családok, akik ezt jól használták, ...az ő elfogadásuk az könnyebb volt általa, hogy látták, ...ők is képesek arra, hogy dolgoznak, és megtermelik maguknak, ami kell.” (Katymár, szakértői interjú)

„Igen. Másképp néznek az emberek azokra, akiknek az udvarán 20–30 csirke szaladgál, meg a kert meg van művelve, mint azokra, akiknél felverte a gyom a kertet, a szomszéd panaszkodik, hogy... a gyommagot átfújja a szél, nem tudja a saját kertjét se rendbe tartani, illetve átmegy a szomszédba kölcsönkérni egy tojást, amit soha nem ad meg. Azokat az embereket befogadja a falu, akikről látják, hogy rendbe tartja a portáját, állatot tart, gondozza a kertjét, akik meg az ellenkezőjét mutatják, azok bizony mindig... idegenek maradnak a faluban.” (Kőtelek, szakértői interjú)

A közösség földprogramban kifejtett kezdeményezését, erőfeszítését látva maguk a betelepülők is megfogalmazták az érzékelt változást.

„...kicsit jobban munkaorientáltabb lesz a közösség...” – mondja Katymáron egy 50-es betelepült férfi.

7.2.3. Szemléletformálás a környezetben

A szemléletformálás tekintetében több területen is érezhető volt a program hatása. Egyfelől a település vezetői, a program szervezői körében végbement változásokat elemezzük, majd a program közösségre gyakorolt hatását mutatjuk be.

A hátrányos helyzetű közösségek körében széles körben meghatározó helyen szerepel még napjainkban is a paternalista habitus. Ezt egyfelől a szocializmusból örökölt viselkedési minták határozzák meg, másfelől a rendszerváltást követő jóléti rendszer is passzív ellátásokra kondicionálta az arra rászorulókat. Aktív munkaerőpiaci eszközökkel, integrációs modellprojektekkel többnyire pilotprogram keretén belül találkoztunk, de igazolt eredményességük ellenére az aktív, alulról építkező, rendszerszemléletű integráció nem vált a hazai jóléti rendszer részévé. Amikor a paternalizmus eszköztára hatástalannak bizonyult, vagy a források kimerültek, a szankciók kerültek alternatívaként előtérbe. A legtöbb esetben azonban – alternatívák híján (hiába szüntetik meg a segílyt, ha nincs más jövedelemforrás) – ezek sem vezettek megoldáshoz.

A szociális földprogram ebben a gondolkodási sémában új elemet jelent, hiszen a kezdeti támogatást követően nagy fokú aktivitást, önállóságot és problémamegoldást vár el a résztvevőktől. A települések vezetői sokáig kételkedtek abban, hogy a célcsoport képes megfelelni ezeknek az elvárásoknak. Sokan úgy vélték, a célcsoport nem alkalmas az állattartásra, arra, hogy a szerződésben rögzített kötelezettségeit betartsa.

A fenntartásokkal különösen a programba viszonylag újonnan belépő települések esetében találkoztunk.

„...hát arra nem számítottunk, hogy a 30 családból 28 kifogástalanul végigcsinálja ezt a projektet. Erre nem számítottunk. Azt mondtuk, hogyha a fele végigcsinálja, akkor jók vagyunk. De ez egy nagyon jó eredmény volt... A lelkesedés, az, hogy keltetik a csirkét. Augusztusig le van kötve a két keltetőgépünk.” (Kőtelek, szakértői interjú)

„Nagyon örülök, hogy sikerült meggyőzni a polgármester urat, meg a testületet arról, hogy erre szánjanak pénzt... ha kiosztunk 8–10 ezer forintot vetőmagba, biztos, hogy sokkal többet termel, mint hogyha odaadtuk volna neki, nesze itt van a 8 ezer forint. Így be van vetve a kertje, és mindennap tud valami frisset felhúzni belőle.” (Kőtelek, szakértői interjú)

Az eredmények arra utalnak, hogy ugyan cca. 10%-os hibarátával, de a művelésbe vont kertek és kisállattartó programok működnek. Ez nagy hatással volt a helyi vezetők szemléletére abban a tekintetben, hogy az eddigieknél nagyobb mértékben kell támaszkodni a települések erőforrásaira, a településen élő hátrányos helyzetűek aktivitására. A hátrányos helyzetű településekre jutó szűkülő kormányzati források is erősítették a lokális erőforrások feltárására irányuló folyamatot, s az önellátás jelentőségét.

A településvezetők szemléletváltását továbbá az is elősegítette, hogy a belépők képességéhez és készségéhez igazított tevékenységszerkezetet és támogatási formát biztosító program nagyobb megelégedést váltott ki a résztvevők körében, mint a passzív ellátás. Mivel a passzív ellátást a kedvezményezettek „szerzett jognak” tekintették, annak elérése a célcsoport körében nem váltott ki sem büszkeséget, sem elismerésvágyat, sem érték-növekedést, mint a földprogram. Mindezek mellett pedig a program nagyobb átláthatóságot és legitimitást is hozott a településen. Ki műveli a kertjét és ki érdemli meg a támogatást, azt a közösség pontosan ismeri, követi.

„...a kertművelést az önkormányzat saját költségén futtatja, és akkor ebből [a földprogramos támogatásból] inkább élő állatot adunk. Látványosabb is. Nekünk szükségünk van arra, hogy a szomszéd is lássa azt, hogy tessék, itt van 25 csirke vagy 30 csirke, és akkor le lehet vágni, jön a vasárnap, visszajönnek a gyerekek, akkor tudnak elé tenni kaját.” (Kőtelek, szakértői interjú)

A földprogramnak köszönhetően a településen élők szemlélete is átalakul. Erre utal az is, hogy a földprogram továbbfejlesztésére vonatkozó javaslatok közül többen egyfelől a résztvevők körének kiszélesítését (7,8%), másfelől a részvétel feltételeinek szigorítását (11,5%) javasolták. Bár az új program kezdetén voltak néhányan, akik inkább a pénzt szerették volna a természetbeni támogatás (vetőmag, tenyészállat, szolgáltatás) helyett, s a megkérdezett háztartások 12,4%-a a javaslatok között a több támogatás igényét fogalmazta meg, többségében elégedettek voltak a programmal (85%), s a válaszadók 48,7%-a semmit nem változtatna a jelenlegi formáján.

A településen élők szemléletváltását jól illusztrálják az alábbi szakértői interjúrészletek:

„...egyfajta szemléletváltás volt az ő körükben..., hogy megéri művelni... a kertet. Mert [korábban] egyre jobban elterjedt volt, hogy nem éri meg. Bement a boltba, és megkapott mindent viszonylag olcsón. Csak az a baj, hogy ezekből a bérekből, még azt az olcsó dolgot sem tudja megvenni... Tehát... valahol azért ezt megtanulták. Sok ismeretet

szereztek azáltal, hogy ők maguk is csinálják... a földprogramban megtámogatjuk őket azzal, hogy megkapja a hozzávaló vetőmagot, palántát, akkor azt el is rakja, és műveli.” (Katymár, szakértői interjú)

Hol tapasztalható a változás a résztvevők körében? – kérdeztük az interjú során.

„Egyrészt a család ellátottságában, másrészt a felkészültségében, a munkához való viszonyában. Ahhoz, hogy egyrészt tapasztalatokat szerez, hogy hogyan lehet állatokat tartani. Másrészt, hogy ennek haszna van, megtérül a munkája, és egyre kevésbé azt nézné, hogy hogyan lehetne 5–10 ezer forintot kapni havonta szociális segítyt itt az önkormányzattól, nem erre volna kiélezve a tevékenysége, hanem arra, hogy jó ezt én meg tudom magamnak termelni, meg is fogom termelni, és akkor nekem ne adjon 5 ezer forintot az önkormányzat, úgyse megyek vele semmire.” (Kőtelek, szakértői interjú)

7.2.4. A település önfenntartó képességének javulása

Az önfenntartó település az utóbbi években számos diszciplína központi fogalma lett. Találkozunk vele a vidékfejlesztésben, a szociálpolitikában, a foglalkoztatáspolitikában, de a környezetvédelmi stratégiák megfogalmazásakor is. Az önfenntartás a jóléti politikában azt jelenti, hogy az adott település, a helyi önkormányzat mint közösségi vezető irányításával a helyi természeti, gazdasági feltételeket, emberi erőforrásokat kihasználva önellátóvá válik. Az önfenntartó települések gondolata főként azokban az aprófalvakban fogalmazódott meg, ahol a hátrányos gazdasági és társadalmi helyzet miatt az addig működő keretben – főként a passzív ellátásokra támaszkodva – a megélhetés nem volt biztosított. A szociális segélyezési rendszer 2015. március 1-től érvényes átalakítása a településekre komoly terhet rótt: a települési támogatások formájában nekik kellett gondoskodniuk a jövedelem nélküli leszakadókról. A szakmai fórumokon és a médiában leg többet emlegetett, leginkább hátrányos helyzetű északkelet-magyarországi, szatmári, beregi és zempléni települések önfenntartásra törekvése is a kilátástalannak tűnő gazdasági, társadalmi helyzetre reflektáló gazdasági kiútkeresésként indult el. Az állami és piaci bevételek csökkenése vagy elmaradása miatt kialakult válsághelyzetet a települések vezetői a közösség erőforrásainak mozgósításával, tagjainak aktiválásával kívánták kezelni. A szakértői interjúk szerint azonban az önfenntartó települések kialakulásához számos feltétel együttállása szükséges és hosszú út vezet. Rozsály, az önfenntartó települések egyik modellje kb. 20 éve kísérletezik az önfenntartó gazdasági modell fejlesztésével. Ennek a modellnek a létrehozásában az egyik fontos elem volt a szociális földprogram. Már az első pályázat kiírásakor, 1993-ban bekapcsolódtak a földprogramba, s az elmúlt közel negyedszázad alatt folyamatosan fejlesztették a helyi gazdálkodás egyes elemeit, a program csaknem valamennyi formáját (kertgazdálkodás, eszközbeszerzés, a szolgáltatás fejlesztése, szociális bolt kialakítása stb.) kipróbálva. A szociális földprogram kiváló ala-

pot jelentett a termelési kultúra megalapozására, a közösségi termelésben való részvételhez szükséges kulcsképessegek fejlesztésére, de nem fejlődhetett volna tovább, ha a közösségi műveléshez szükséges termelőeszköz – adott esetben a föld – nem áll a település rendelkezésére.

A földprogramba bekapcsolódott és az általunk vizsgált települések többségének azonban nem áll rendelkezésre ilyen mennyiségben termőföld. A település önfenntartó képességének javításához ennek megfelelően – akár a program legkisebb elemével, a kertkultúra újraélesztésével – a földprogram jelentős mértékben hozzájárult, de kizárólag erre a programelemre építve – a szakértők megítélése szerint – önfenntartó település nem épülhet. A termelési kultúra újjáélesztése azonban jó kiindulópontot jelentett további, az önfenntartás és a foglalkoztatásba vonás tekintetében meghatározó további programelemek kiépítéséhez.

„Igen, mert az önkormányzat is akkor kezdte még el, előtte nem használta a saját földterületeit, hanem kiadta bérbe, és akkor kezdtük [művelni a település földjét a földprogram keretében], hogy volt fél hektár burgonya, fél hektár szárazbab, és fél hektár seprűcirok. És utána ez már kinőtte magát. Felvettük a kapcsolatot az iskola konyhájával is, hogy mégis milyen növényeket szeretnének, melyet használnak fel, melyik, ami ésszerűen természetű zsákai viszonylatba, és azokat próbáltuk ugye tapasztalatok alapján mink is, hogy mi jött be, mi nem, miből többet, miből kevesebbet. Egész szépen beállt, hogy miből hogy termeszünk...” (Zsáka, szakértői interjú)

Mint a fenti példa is mutatja, a szociális földprogram sok település esetében jó alapot jelentett a közösségi gazdálkodás további elemeinek kiépítéséhez, az értékkeremtő közfoglalkoztatási mintaprogramok kialakításához. Ezek között is meghatározó szerepet tölt be a 2011-től működő járási Start munka mintaprogram, és a 2011-től a szociális földprogramban új elemként meghirdetett, „közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó szociális földprogram”.

„...a mezőgazdaságos Start munka, ami ebből a szociális földprogramból nőtte ki magát... igen, erre épült rá, azon a földterületen indult el... Akkor az még 1,5 hektár volt, jelenleg 3 hektár van, amit művelünk.” (Zsáka, szakértői interjú)

A szociális földprogram tehát lehet kiindulópontja a további fejlesztéseknek, beruházásoknak, de magának a programnak a továbbfejlesztése, vagy az önellátás feltételeinek kialakítása a programon belül sok esetben akadályokba ütközik.

„...ezek a családok, a legtöbbször egy kicsi házban él. Nincsen olyan melléképület, nem tudja, hogy hol állítson be egy infralámpát vagy ilyesmit.” (Jászladány, szakértői interjú)

A szociális földprogram kiterjesztésével kapcsolatos nehézségeket növelték a földprogram szervezésével kapcsolatos jogszabályi változások is. A minden évben kiírásra kerülő pályázati felhívásban 2011-től korlátozták az egy pályázó számára juttatható támogatás mértékét, ami limitálta a támogatásba bevonható családok számát is.

„Hogyha maradt volna a jogszabályi lehetőség, az megengedte volna, hogy azt a földprogramot, meg azt az elképzelést, amit kitaláltunk, azt végigvigyük, akkor már biztos, hogy sokkal előbbre tartanánk, mint most. De ezt nem mondhatom. Ez a 30 család bevonása, ez semmi. Már bocsánat, hogy ezt mondom... Az az eleje, hogy amikor még lehetőségünk volt arra, hogy 80 anyakócs sertéstelepet működtessünk, amikor annyi külterületi földet műveltünk, amennyit akartunk, annyi családot vontunk bele, amennyit akartunk, de amikor ezeket a szigorításokat, Start munkát behoztuk, hogy nem pályázhatók csak a 30 családosra, ezt eleve nem lehet már olyan színvonalon működtetni.” (Magyargéc, szakértői interjú)

A jogszabályi változások és korlátozások ellenére a szociális földprogramnak máig jelentős szerepe van a települések önfenntartó képességének növelésében, a program által érintettek életminőségének javításában.

„...minden évben kell az a picike lökés, mert nem nagy, nem kapnak olyan nagy összeget, pár ezer forint értékű csomagról van szó. De mégis, hogyha mondjuk márciusban úgy áll, hogy nincs munkahely, vagy nincs pénze rá, akkor nem fog 7 ezer forintért... vetőmagokat venni, akkor nem lesz kertje. Van, aki tud készülni a következő évre, és szed magokat, de a nagy többségre nem ez a jellemző. Én magam sem veszem meg, vagy tehát nem teszek félre. Van 1-2 dolog, amiből igen, mert tudjuk, hogy jó és bevált, de minden vetőmagot nem tudunk úgy a földről beszerezni, tehát kénytelen az ember venni a boltban. És ahhoz adunk segítséget...” (Katymár, szakértői interjú)

A családok önellátására irányuló programnak fokozatosan alakulnak ki az önfenntartó elemei, amelyek egyfelől lehetőséget adnak az érintett célcsoport kiszélesítésére, másfelől az új programelemek és tevékenységi formák kialakítására.

„...a program keretében vásároltunk két keltetőgépet, ez augusztusig elő van jegyezve, úgyhogy viszik az emberek, saját maguknak is keltetnek. ...én egy nagyon jó dolognak tartom. Az az ember, aki először is el tudja magát tartani, attól lehet többletterméket várni. Az az ember, aki saját magát sem tudja ellátni, az nem fog többletterméket előállítani. Ebből adódik, hogyha rá tudjuk venni az embereket, hogy műveljék meg a kertjüket, hogy az abban termett termékekből tartsák el a családjukat, illetve tartsanak állatot szintén a család asztalára, ha ez elkezd működni, előbb-utóbb kikerül a piacra.” (Kőtelek, szakértői interjú)

A szociális földprogram „eszközbeszerzési és fejlesztési alprogramja” 2007–2010 és 2012–2016 között lehetőséget biztosított olyan eszközök beszerzésére, amelyek jó eredménnyel voltak alkalmazhatók a kertművelés során (mezőgazdasági gépek, berendezések), illetve hozzájárultak a mezőgazdasági termékek piacra juttatásához.

ÖSSZEGZÉS

A szociális földprogram hatásának vizsgálatát két szinten végeztük. Egyfelől vizsgáltuk a célcsoportra (a szociális földprogramban kedvezményezettként részt vevőkre) gyakorolt **közvetlen hatást**, másfelől elemeztük a programmegvalósítókra, a településre és a településen élő közösségre gyakorolt **közvetett hatását is**.

A közvetlen hatások között mind a kvalitatív, mind a kvantitatív elemzések azt igazolták, hogy a résztvevők elvárásai – az életminőség javulása – nagymértékben teljesültek. Az újraélesztett kertművelésben megtermelt élelmiszerek mennyisége a részt vevő családok ételkészletének kielégítését néhány hónapon – bizonyos termékfajtákból akár egész éven – keresztül biztosítja. A passzív ellátási forma helyett az aktiválásnak a szociális földprogramban megvalósuló formája hozzájárult a résztvevők énértékének növekedéséhez, közösségen belüli szerepének javulásához. Ki kell emelnünk továbbá a családon belüli szerepváltozás hatását a felnövekvő generációkra. A termelői, értéktéremtői szerep kialakulása a többgenerációs munkanélküli családokban jó eséllyel változtatja meg a passzív ellátáshoz kötődő függőségi modelleket.

A kedvező irányú hatások között meg kell említenünk továbbá, hogy a mindennapi tevékenység során fejlődtek a célcsoport munkavállaláshoz szükséges kulcsképeségei – felelősségvállalás, időstruktúra, kooperáció stb. – és a mezőgazdasági régióban nagy haszonnal alkalmazható szakmai ismeretei is. Ezeket az ismereteket a közösségi termelési formákban – pl. Start mintaprogramok – és a nyílt piaci alkalmazások során is jó eredménnyel kamatoztathatják. A szociális földprogram közvetlen foglalkoztatási hatása – pl. önfoglalkoztatóvá válás, őstermelői státusz stb. – csak néhány esetben volt igazolható, de ez az elvárás nem is szerepelt a program elsődleges célkitűzései között. A reális várakozásokra vonatkozó figyelmeztetés mindenképpen megszívlelendő: „...30 ezer forintból csodát senki ne várjon...!” (Felsődobos, szakértői interjú)

A szociális földprogramnak, mint integrációs modellnek az egyik legfontosabb innovációja, a szocializációs deficit csökkentése és a munkavállalói kultúra kialakítása azonban közvetett módon hozzájárul a célcsoport foglalkoztathatóságának javításához. A szociális földprogram kedvező hatásai nemcsak individuális szinten, hanem a lokális közösség szintjén is mérhetőek voltak. A településkép változása és a rendezett tulajdonviszonyok kialakulása nem csupán gazdasági téren jelentett eredményt. A közösen végzett tevékenység erősítette a helyi közösség integritását, lehetőséget biztosított a korábban kirekesztett csoportok – pl. romák, beköltözők – helyi társadalomba való beemelésére. A földprogramban végzett tevékenység és annak eredménye enyhítette a kirekesztettekkel szembeni előítéleteket, formálta a település vezetőinek és tagjainak szemléletét mind a célcsoportra, mind a közös aktivitások lehetőségére vonatkozóan. A közös

erőfeszítések és az elért eredmények javították a települések önellátó képességét. Az önfenntartó településmodell megvalósíthatóságával kapcsolatban azonban számos akadály merült fel még a legsikeresebben működő településeken is. Ezek közül is a leggyakrabban említettek a következők voltak: a termelőeszközök és tőke hiánya, a lokális piacok – az áru- és munkapiac – korlátozottsága, a kedvezőtlen demográfiai viszonyok és a képzettség hiánya.

8. Komplementer vagy versengő modellek? A helyi társadalom integrációs stratégiái

A szociális földprogram sajátosságainak feltárásakor a mezőgazdasági kistérségekben működő, a mezőgazdasági kultúra újrateremtését és az önfenntartó gazdasági rendszerek kialakulását segítő további integrációs modellek – közfoglalkoztatási program, Start munka kistérségi mintaprogram, szociális szövetkezetek – közötti viszony elemzésére is sor került. Az integrációs programok közötti kapcsolat versengő, egymást helyettesítő vagy inkább egymást erősítő jellegének elemzése napjainkban azért vált aktuálissá, mert a kormány az elmúlt években a Magyarországon sok szempontból vitatott szociális szövetkezeteket állította a támogatások középpontjába, miközben a többi integrációs modell fokozatosan elveszíti jelentőségét. Az integrációs modellek szervezésére, azok kapcsolatrendszerének feltárására irányuló kutatási eredményeink azt igazolták, hogy a sikeres önkormányzatok mindig komplex rendszereket működtetnek. A többszintű programrendszer biztosítja a munkaerőpiaci belépésnek és a kilépésnek a szükségletekhez és lehetőségekhez igazodó módját, garantálja a modell dinamikáját és hozzájárul a kistéleplések lokális gazdaságának fejlesztéséhez, a helyben élők életminőségének javításához. A kutatási eredmények mindemellett arra is felhívják a figyelmet, hogy a legutóbbi időszak kormányzati szándékok szerint alakított szociális szövetkezeti modell jellemzői (közfoglalkoztatás alapján szerveződő szociális szövetkezetek¹) távol állnak az európai szövetkezeti modell sztenderdjeként a Szövetkezetek Nemzetközi Szövetsége által 1995-ben elfogadott manchesteri kritériumoktól, s a kormány által támogatott modell gyakorlatba való átültetése inkább egy „neopatrimoniális” lokális gazdaság és társadalom újjászületésére ad esélyt.

¹ A Belügyminisztérium, a Nemzetgazdasági Minisztérium és az Országos Foglalkoztatási Közhasznú Non-profit Kft. együttműködésével egy közfoglalkoztatás-alapú szociális szövetkezeti rendszer felépítése számára új pályázati program került kiírásra 2016. június 21-én „Fókuszban az önkormányzati tagsággal rendelkező szociális szövetkezetek” címmel. 2016. évi 340 milliárd forint Start munkaprogram előirányzatból, 10 milliárd forintot különítettek el erre a célra, <http://kozfoglalkoztatatas.kormany.hu/palyazati-archivum>. A programra vonatkozó további információk az alábbi linken érhetők el: <http://ofa.hu/hu/fokusz>.

8.1. A SZOCIÁLIS FÖLDPROGRAM TOVÁBBFEJLESZTÉSÉNEK ELMÉLETI KERETEI

A hátrányos helyzetű mezőgazdasági térségekben élő peremhelyzetű csoportok társadalmi és munkaerőpiaci integrációjára kialakult modellekkel kapcsolatban az utóbbi években egy határozott irányváltásnak lehetünk tanúi Magyarországon. Míg az első Orbán-kormány 2010–2014 közötti szakaszában a közfoglalkoztatás mindent felülíró dominanciája érvényesült, a 2014-ben kezdődő második kormányzati ciklusban a szociális szövetkezetek iránti elköteleződésé lett a meghatározó szerep. Akár az első, akár a második szakaszt elemezzük, azt tapasztaljuk, hogy egy-egy meghatározó integrációs modell kiemelésével versenyhelyzetbe került a többi integrációs modell, s mind a forrásokat, mind a jogszabályi kereteket tekintve egy, a differenciált célcsoport szükségleteihez igazodó, komplex integrációs rendszer helyett általánosan érvényes, többnyire „egydimenziós problémamegoldó modellel” kívánják kezelni a munkanélküliség gazdasági és társadalmi következményeit. Az „egydimenziós modell” jól illeszkedik a Magyarországon 2010 óta mind szélesebb teret kapott politikai törekvésekhez, amelyek megkérdőjelezik a liberális gazdaság és munkaerőpiac alapvető elveit, s jelentős állami beavatkozással, központból irányított fejlesztési kampányokkal és a lokális integráció lehetőségének és szükségességének hangsúlyozásával kívánják kezelni a problémákat.

Az új ideológiai és gazdasági modell jól elemezhető a Polányi (1997) által „kettős mozgás”-ként („double movement”) azonosított értelmezési keretben. Polányi szerint az önszabályozó piac erősödése protekcionista ellenreakciókat vált ki, amelyben felerősödik az állam szerepe. Az állami beavatkozás mértéke és formája azonban a tudományos és szakpolitikai körök legtöbbit vitatott kérdése. A beavatkozás során ugyanis nehéz megtalálni azt a középutat, amely egyfelől védelmet nyújt a társadalom tagjainak, másfelől ugyanakkor nem fosztja meg a demokratikus működéshez szükséges szabadságtól. A fokozott állami beavatkozás során ugyanis a szerepek folyamatosan újraértelmeződnek az állam és állampolgár között, valamint a központi és a lokális szereplők között. A túlzott állami beavatkozás könnyen vezet paternalista vagy patrimonialis/neopatrimonialis (Weber 1987; Szelényi 2003, 2013) rendszerekhez, melynek egyik fő ideológiai alapja, hogy meg akarja óvni a társadalmat a piac vagy a gazdasági rendszerek okozta káros következményektől. Weber így határozza meg a patrimonialis uralom fogalmát: „*Patrimonialisnak nevezünk minden elsődlegesen tradicionális beállítottságú, de az úr teljesen kibontakozott személyes előjoga alapján gyakorolt uralmat.*” (Weber 1987: 226)

A személyes előjog gyakorlásának további sajátosságait Weber alapján az alábbi táblázatban foglaltuk össze:

10. sz. táblázat
A racionális és patrimonális uralom jellemzői

| Racionális uralom | Patrimonális uralom |
|---|--|
| szabályokhoz kötött hivatali ügyvitel | személyhez kötött ügyvitel |
| illetékesség – világos feladatkör, parancsadási jog, kényszerítő eszközök | az illetékességnek nincsenek világos határai |
| hivatali hierarchia | a hivatali hierarchia esetleges és személyközpontú |
| szabályok, kalkulálhatóság | nem lefektetett szabályok, nincs racionális tervezés |
| hivatali és magánvagyon elkülönülése | hivatali és magánvagyon elkülönülése nem határozott |
| a személy és szerep elkülönül | a személy és a szerep nem különül el egymástól |
| ügyiratokon alapuló igazgatás | szóbeli megállapodások, utasítások |

Forrás: Max Weber: Gazdaság és társadalom. KJK, 1987. 226–227. old.

Ez a folyamat azért igazán veszélyes, mert az alárendelt társadalmi szereplőknek nem sok esélyük van arra, hogy megvédjék magukat az állammal szemben. Sőt igen hamar azonosulnak az állam által kínált szerepekkel az ígért biztonságért cserébe. Kiválóan mutatja ennek a mechanizmusnak a működését pl. a foglalkoztatáspolitikában egyre szélesebb körben alkalmazott „workfare” programok köre, amely társadalmi integráció helyett sok esetben fegyelmező vagy büntető szerepet tölt be a mind erőteljesebb központi szabályozás mellett működő másodlagos munkapiacon. Bár a társadalom felső rétegei számára az elsődleges munkapiacon biztosított gazdasági laissez-faire modell mellett a vesztesek körében a gazdaságban és a társadalomban egyaránt a büntető paternalizmus válik meghatározóvá, mégis alig váltanak ki ellenállást ezek a programok (Wacquant 2012). Hann mindezekkel szemben a programok pozitív tartalmát hangsúlyozza. Szerinte azért kifejezetten népszerűek ezek a „workfare” programok, mert az érintetteket „embernek és nem a maximális profit érdekében kihasználható árunak tekintik” (Hann 2016: 38). Hogy az „ember” fogalom használata milyen életminőség esetén jogos, az természetesen további kérdéseket vet fel, amelyekre most nincs módunk kitérni. Annyit azonban célszerű jelezni, hogy a legszélesebb körben alkalmazott „workfare” program, a közfoglalkoztatás keretében alkalmazott munkanélküliek/munkavállalók – annak ellenére, hogy közmunkában szerzett jövedelmük a 8 órás munkavégzés ellenére sem éri el a minimálbért –, nem kívánják elhagyni az állam által finanszírozott és működtetett foglalkoztatási formát. Korábbi kutatásaink szerint kevesebb mint 3 év alatt rögzülnek az állam és a munkanélkü-

liek/közfoglalkoztatottak között kialakuló paternalista struktúrák (Csoba 2010; Csoba–Nagy 2012)

A nyilvánvaló kudarcokkal működő önszabályozó piaccal szemben a másik lehetőség a Polányi „A nagy átalakulás” (1997) című könyvében bemutatott alternatív gazdasági integrációs sémák erősítése, amelyek a formális gazdasággal szemben a beágyazott gazdaság sajátosságait mutatják. A kényszerítő „workfare” modellel szemben ezek lennének azok a mikrotérségekben működő, önkéntes alapon szerveződő integrációs mechanizmusok, amelyek az ott élő peremhelyzetű csoportok számára a társadalmi és munkaerőpiaci részvételt lehetővé teszik, s az „ember” fogalommal szemben a „polgár” fogalmat állítják előtérbe.

Az önszabályozó piaccal szembeni ellenreakció során kialakult két modellel (protekcionalista állam – önmagát megszervező társadalom) különbségéről célszerű még annyit jelezni, hogy míg az első az egyéni boldogulásokat lehetőségét emeli ki, s az individuumok számára ígér biztonságot, a mikrotérségekben főként azok a modellek erősödnek, amelyek az alávetéssel szemben a „szabadság kis köreit” (Bibó 1946 [1986]) erősítik, s előbb az anyagi, majd politikai függetlenséget teszik lehetővé.

Kutatásunk során azokat a napjaink Magyarországon működő integrációs modelleket vizsgáltuk, amelyek manifeszt célja, hogy védelmet nyújtsanak a kudarcosan működő önszabályozó piac vesztesei, a leszakadó társadalmi csoportok számára a kiszolgáltatottsággal, jövedelemnélküliséggel és az alávetéssel szemben, és lehetőséget biztosítsanak a társadalmi és munkaerőpiaci részvételre. Az empirikus adatokat hátrányos helyzetű, főként mezőgazdasági térségben, kis lélekszámú településen élő munkanélküliek és szociális segélyezett programjaira vonatkozóan gyűjtöttük. Kiemelten vizsgáltuk az integrációs modellek körében jelentős szerepet játszó társadalmi vállalkozások egyik korai formáját, a Magyarországon közvetlenül a rendszerváltást követően megjelenő szociális földprogramot.

A fejezet első részében a vizsgált négy integrációs modell rövid bemutatására kerül sor. Ezt követi az elemzés során használt fő dimenziók bemutatása. A fejezet harmadik részében kísérletet teszünk a lokális integrációs modellek összehasonlító vizsgálatára. Az utolsó részben a kormányzat által napjainkban kiemelten támogatott integrációs modell, a szociális szövetkezetek „országspecifikus” sajátosságait mutatjuk be.

8.2. A NÉGY INTEGRÁCIÓS PROGRAM RÖVID BEMUTATÁSA

A hátrányos helyzetű térségek kistelepülésein az elmúlt három évtized során számos olyan modellkísérlet valósult meg, amely a peremhelyzetű csoportok társadalmi és/vagy munkaerőpiaci integrációját kívánta elősegíteni (pl. falugondnoki szolgálat, Biztos Kezdet gyerekházak stb.). Ezek közül az integrációs formák közül e fejezet keretein belül négyet szeretnénk vizsgálni: a szociális földprogramot, a közfoglalkoztatási programot, a szociális szövetkezetet és a járási Start munka mintaprogramot. Az elemzés elsődlegesen az integrációs modellek lehetséges együttműködésére fókuszál.

8.2.1. A szociális földprogram

A szociális földprogram sajátosságait az előző fejezetekben már részletesen bemutatattuk. Itt csupán a másik három integrációs modellel való összehasonlítás szempontjából meghatározó jellemzők kiemelése a cél.

Az 1992-ben létrehozott szociális földprogram célcsoportja a hátrányos helyzetű kistelepüléseken élő, a mezőgazdasági termeléshez szükséges vagyonnal nem rendelkező, szociálisan hátrányos helyzetű személyek, családok köre volt. Az önfenntartó képesség javításának és a termelési kultúra elsajátításának szükségessége joggal merült fel ezeken a településeken, hiszen a kertek művelésének hiánya az elmúlt 20 évben egyre általánosabbá vált, s a passzív ellátások és a bizonytalan munkajövedelem nem biztosította a háztartás tagjainak a megélhetését. Szükség volt a jövedelemkiváltó önellátás feltételeinek a kialakítására és az érintettek bevonására a gazdálkodásba, főként azoknak a társadalmi csoportoknak a körében, ahol a nyílt munkapiaci elhelyezkedésre a legkevesebb esély volt.

A program alapvető célja a részt vevő háztartások gazdasági önállóságának, jövedelemtermelő képességének erősítése, és az életminőség javítása. A támogatás formája – vissza nem térítendő természetben nyújtott ellátás, illetve szolgáltatás – átmenetet képez a passzív és aktív ellátási formák között. A program egyike a kevés és jól működő aktív szociálpolitikai eszközöknek. A másik három integrációs modellel szemben a hangsúly a társadalmi integráción és nem a foglalkoztatási elem érvényesülésén van. Az alapvető különbségek közé tartozik még a program önkéntes és alulról szerveződő jellege. Ezek a jellemzők a tárgyalt integrációs modellek közül bizonyos mértékben még a szociális szövetkezetnél is érvényesülnek.

8.2.2. A közfoglalkoztatás

A foglalkoztatás bővítése érdekében közpénzekből biztosított tranzitfoglalkoztatás a jelenlegi magyar foglalkoztatáspolitikai „zászlóshajója”. A közfoglalkoztatási programok célja az alacsonyan képzett, tartósan munka nélkül lévő személyek visszavezetése az elsődleges munkaerőpiacra, valamint a tranzit típusú foglalkoztatási forma bevezetésével a passzív ellátások felváltása munkához kötött jóléti ellátásokkal. A közfoglalkoztatás, mint az egyik legmeghatározóbb feltételekhez kötött jóléti ellátás, a segélyezés és a valódi munkavégzés között helyezkedik el (Csoba 2010c). Az 1987-ben modellkísérleti programként elindított közhasznú foglalkoztatás² a 2008. évi gazdasági válságot követően szélesedett ki.³ A 2009-ben elindított „Út a munkához” program, majd az Orbán-kormány által 2011-ben elfogadott Nemzeti Közfoglalkoztatási Program⁴ a közfoglalkoztatás új, korábban nem ismert nagyságrendű rendszerét hozta létre. A közfoglalkoztatásban részt vevők átlagos száma 2016 októberében 217 800 fő volt, ami az összes foglalkoztatott több mint 5%-át tette ki (BM 2016). A program fedezetét a munkaadók és munkavállalók befizetéseiből származó Munkaerőpiaci Alap biztosítja. A munkavállalók többnyire alacsony presztízsű fizikai munkát végeznek, s a kevésbé választhatóság elvét érvényesítve jövedelmük a törvényben rögzített bruttó minimálbérnél 36%-kal kevesebb a – jogszerűségében sokat vitatott – speciális közfoglalkoztatási bér bevezetésének köszönhetően.⁵ A közfoglalkoztatási program fennállása óta a kritikák kereszttüzében áll. A legjelentősebb ellenérv a program működtetésével szemben, hogy nem/vagy csak minimális mértékben tölti be tranzitív feladatát, és nem vezet vissza az elsődleges munkaerőpiacra. Csupán jelentős költségek árán és időlegesen javítja a foglalkoztatási mutatókat, helyettesítő hatása miatt tartós foglalkoztatási lehetőségeket szüntet meg, s a szegénység társadalmi okait individuális okokká transzformálja, a munkanélküliek képességeinek hiánya helyett a motiválatlanságot állítva a hivatalos retorika középpontjába (Csoba 2010; Bakó és mtsai. 2014; Csoba 2015; Cseres-Gergely–Molnár 2015).

² 8.001/1987. (MU K.15) ABMH-PM számú együttes tájékoztató a közhasznú munkavégzésről.

³ 1996-ban bevezetik a közmunkát [6/1996. (VII. 6.) MüM rendelet a foglalkoztatást elősegítő támogatásokról] és a közcélú foglalkoztatást is (1996. évi XXII. törvény az egyes szociális ellátásokkal kapcsolatos törvények módosításáról), amely 2000-tól válik az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök meghatározó elemévé Magyarországon.

⁴ Nemzeti Közfoglalkoztatási Program (2011): 375/2010. (XII. 31.) Kormányrendelet.

⁵ 463/2016. (XII. 23.) Korm. rendelet a közfoglalkoztatási bér és a közfoglalkoztatási garantált bér megállapításáról szóló 170/2011. (VIII. 24.) Korm. rendelet módosításáról, valamint ezzel összefüggésben a pénzügyi és természetbeni szociális ellátások igénylésének és megállapításának, valamint folyósításának részletes szabályairól szóló 63/2006. (III. 27.) Korm. rendelet módosításáról, https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1600463.KOR×hift=ffffff4&txrefrer=00000001.TXT.

8.2.3. Kistérségi/járási Start munka mintaprogram⁶ – mezőgazdasági komponens

A közfoglalkoztatás egy speciális formája a járási Start munka mintaprogram (Start munkaprogram), amelyet a leginkább hátrányos helyzetű kistérségekben⁷, főként vidéki településeken szerveznek⁸. 2011-ben 13 megyében, 28 kistérségben 493 településen összesen 980 kistérségi mintaprogram indult el (G. Fekete–Lipták 2014: 131), melyet az eltelt évek során folyamatosan bővítettek. A foglalkoztatás bővítése érdekében szervezett értékteremtő program egyik alapvető formája a Start munka mezőgazdasági mintaprogram. Az érintett településeken foglalkoztatott személyek főként növénytermesztéssel és állattartással foglalkoznak. Az önkormányzatok által szervezett, erre a célra elkülönített közösségi területeken végzett munka a hátrányos helyzetű társadalmi csoportok körében maximális függőségi viszonyt alakít ki.

A Start munkaprogramok többnyire hosszabb időtartamú közfoglalkoztatási programok, s ennek megfelelően igen költségesek. Mindemellett – a bérek és a foglalkoztatással kapcsolatos költségek 100%-os támogatottságából adódóan – sok esetben piactorzító hatásúak, és itt is, mint az előző közfoglalkoztatási formánál, erőteljesen érvényesül a foglalkoztatási csapdahelyzet („lock-in” hatás): a foglalkoztatottak a programban védett közegben vannak, alacsony teljesítménykövetelmények mellett biztos jövedelemmel rendelkeznek, s nem kívánnak nyílt munkaerőpiaci állást vállalni (Csoba–Nagy 2012). Mindezek ellenére, a kormányzati elképzelések szerint, a helyi Start munkaprogramok jelentős része a központi forrásoktól fokozatosan függetlenedik, gazdasági szempontból önállóvá válik, s **szociális szövetkezeti formában működik majd tovább**.⁹ A program legkevésbé átgondolt része azonban éppen az, hogy milyen lépésekben fognak a munkaprogramban és a kapcsolódó képzésekben megszerzett tudás birtokosai a nyílt munkaerőpiacon elhelyezkedni. Ha ez csak többlépésben valósítható meg (pl. szociális szövetkezetek, önkormányzati integrátori rendszerek mentén), akkor ki gondolzza szakmailag az egyes stádiumokat? A programmal kapcsolatos kritikák úgy vélik, a Start munkaprogram keretében végzett tevékenységek nem a nyílt munkaerőpiacon vezetnek, de sok esetben nem is a szociális szövetkezetek felé. Az önkormányzatok számára ez a lehetőség elsősorban költségmegtakarítást jelent, a programok piaci kötődései esetlegesen és gyengék, a

⁶ <http://kozfoglalkoztatás.kormany.hu/mit-jelent-a-jarasi-startmunka-mintaprogram>.

⁷ A Belügyminisztérium a kedvezményezett térségek besorolásáról szóló 311/2007. (XI. 17.) Korm. rendelet szerinti hátrányos helyzetű kistérségek, valamint a társadalmi-gazdasági és infrastrukturális szempontból elmaradott, illetve az országos átlagot jelentősen meghaladó munkanélküliséggel sújtott települések jegyzékéről szóló 240/2006. (XI. 30.) Korm. rendelet melléklete szerinti hátrányos helyzetű települések önkormányzatai részére hirdette a mintaprogramokban való részvétel lehetőségét a 2011. évtől kezdődően.

⁸ <http://kozfoglalkoztatás.kormany.hu/mit-jelent-a-jarasi-startmunka-mintaprogram>.

⁹ A BM 2013-ban egy olyan koncepciót dolgozott ki, amelyben a Start munkaprogramban részt vevő önkormányzatok számára a vagyonszolgáltatás feltételeként határozták meg a szociális szövetkezet alakítását. A 2016-ban meghirdetett „Fókusz” program az új szövetkezeti forma létrehozását és támogatását teszi lehetővé, amelyben az önkormányzat is kötelező tag.

foglalkoztatottak képzettsége, kompetenciái nem alkalmasak a szövetkezeti működés biztosítására, a támogatott munkaerővel előállított termékek piaci megjelenése pedig a térség áru- és munkaerőpiacán torzító hatással jár (G. Fekete–Lipták 2014; Váradi 2016).

8.2.4. A szociális szövetkezet

Magyarország 2004. évi EU-csatlakozását követően a mezőgazdasági térségek integrációs programjaival kapcsolatban szakmai irányváltás volt jellemző a hazai szakpolitikában. A szűkülő források miatt egyfelől a hosszú távú programok biztosítása helyett a rövid ciklusú integrációs programok kerültek előtérbe, másfelől kiemelt cél lett a hazai források kiváltása az Európai Unió által a csatlakozást követően rendelkezésre bocsátott forrásokkal. Főként ezzel magyarázható, hogy határozott útkeresési kísérlet kezdődött a szociális szövetkezetek irányába (Simkó–Tarjányi 2011; Soltész 2012; Németh 2012, 2013). A szövetkezetekről szóló 2006. évi X. törvény és a szociális szövetkezetekről szóló 141/2006. (IV. 29.) Kormányrendelet mindezekre reagálva megteremtette a szociális szövetkezet mint szervezeti forma jogi kereteit. A törvény 14. § szerint „[a] szociális szövetkezet célja a hátrányos helyzetben lévő tagjai számára munkafeltételek teremtése, valamint szociális helyzetük javításának egyéb módon történő elősegítése”.¹⁰ A jogi keretek megszületése ellenére 2006 és 2012 között csak elenyésző számú szociális szövetkezet alakult, 2012-ben összesen 377 ilyen vállalkozás működött. 2013-ban a Társadalmi Megújulás Operatív Program (TÁMOP) keretében meghirdetett pályázatoknak köszönhetően azonban jelentősen megugrott az újonnan alapított szociális szövetkezetek száma. 2013-ban már 1603 szociális szövetkezetet tartottak nyilván Magyarországon.¹¹ A folyamatosan növekvő támogatási összegeknek köszönhetően, melynek keretében egy-egy szervezet 20–50 millió Ft közötti vissza nem térítendő működési támogatást kaphat. „Magyarországon jelenleg kb. 2200 bejegyzett szociális szövetkezet van. Ebből 105 jött létre a közfoglalkoztatási programok alapján. Tevékenységük jellemzően mezőgazdasági termelés, élelmiszer-feldolgozás, helyi termék előállítás, szolgáltatás. A Belügyminisztérium a szociális szövetkezetek működési feltételeinek javítása érdekében aktívan részt vett az uniós források bevonásában” – foglalta össze a fejlesztés ütemét és irányát 2015-ben Pintér Sándor, a szakmai területért felelős belügyminiszter.¹²

A kormányzat által favorizált cél, hogy a mezőgazdasági művelés terén a szociális földprogramban, a közfoglalkoztatásban és a Start munkaprogramokban részt vevőket

¹⁰ https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0600010.TV.

¹¹ http://www.piacesprofit.hu/kkv_cegblog/milliardokat-szakitanak-a-szocialis-szovetkezetek/.

¹² Szél Bernadett országgyűlési képviselő parlamenti felvetésére Pintér Sándor belügyminisztertől 2015. február 24-én érkezett válasz részlete, <http://szoszov.hu/sites/default/files/letoltheto/k3005valasz20150224.pdf>.

szociális szövetkezeti keretek között foglalkoztassák. Ennek háttérében döntően azoknak a forrásoknak a vonzereje áll, amelyeket az Európai Unió a szociális szövetkezetek fejlesztésére biztosít. Míg a szociális földprogramok az utóbbi időben évente alig több mint 100 millió forintból gazdálkodnak, a szociális szövetkezetek 2010–2014 között 8 milliárd forintot kaptak, 2014–2020 között pedig 40 milliárd forintot terveznek fordítani a szociális szövetkezetek fejlesztésére, melynek jó része uniós forrás.¹³

Mindezek eredményeként a lokális gazdaságban eddig komplementer szerepben működő integrációs modellek a szociális szövetkezetek középpontba állításával a legtöbb településen fokozatosan versenyhelyzetbe kerülnek.¹⁴ Erre utal többek között az is, hogy az elmúlt években a mezőgazdasági területek felértékelődésével és a területalapú támogatások kialakulásával egyre nehezebb a szociális földprogramot szervezők számára a földtulajdon megszerzése, vagy akár a művelés alá vonható terület bérlése. A szociális földprogramok keretén belül művelt területek csökkenéséhez továbbá az is hozzájárult, hogy a korábban közösségi művelésben lévő területek, vagy egyéni művelésbe adott közösségi földek – az átalakuló támogatási rendszerek és a jogszabályi változásoknak köszönhetően – fokozatosan átkerülnek az időközben elindult Start munkaprogramokba, melyek a kormányzati szándék szerint a szervezendő szociális szövetkezetek bázisát jelentik. A Start munkaprogram kereteinek szociális szövetkezetté formálásával pedig újabb integrációs forma kerül veszélybe.

A szociális szövetkezet kiemelt szerepe az integrációs modellek körében azonban számos kérdést vet fel. Egyfelől, hogy a jelenleg még működő integrációs programok milyen szerepet töltenek be a leszakadó társadalmi csoportok társadalmi és munkaerőpiaci integrációjában, életminőségének javításában? Ki lehet-e váltani szociális szövetkezeti modellel a jelenleg párhuzamosan működő integrációs elemeket? Komplementer vagy egymással helyettesíthető integrációs modellekkel van-e dolgunk? Másfelől a célcsoport felkészültsége, szakmai kompetenciái alkalmasak-e a klasszikus értelemben vett szociális szövetkezetek működtetésére? S végül a legfontosabb kérdés: a kormányzati törekvések középpontjában álló modell milyen mértékben felel meg a szociális szövetkezetek nemzetközi sztenderdjeinek, illetve egy önmagát „illiberálisnak”¹⁵ definiáló politikai berendezkedés hogyan határozza meg a magyar szociális szövetkezetek kereteit, jellemzőit?

¹³ <http://szoszov.hu/az-eu-tenyleg-szocialis-gazdasagot-epit>.

¹⁴ Néhány sikeresen működő lokális modellre azért akad példa. Lásd pl. a Fókusz program sikeres szövetkezeteit! <http://ofa.hu/hu/fokusz>.

¹⁵ http://hvg.hu/itthon/20170426_Orban_megmagyarazta_az_illiberalis_demokraciat.

11. sz. táblázat

Az integrációs programokban való részvétel a vizsgált településeken

| A vizsgált település (lakosságszám, önkormányzati földterület nagysága) | A földprogramban való részvétel | A közfoglalkoztatásban való részvétel | A közfoglalkoztatás keretében szervezett Start munka mintaprogram mezőgazdasági komponensében való részvétel | Megalakított, illetve működő szociális szövetkezet |
|--|--|---|--|--|
| Jászladány (5800 fő, nincs saját föld) | 2014-től földprogram „C” komponens, kisállattartás | kommunális feladatok ellátása, közintézményekben alap- és/vagy kiegészítő feladatok ellátása) | nincs Start munkaprogram | – |
| Felsődobza (938 fő, 2,8 hektár + bérelt földterület) | 2012-től földprogram „C” komponens, kertművelés, zöldségtermesztés | kommunális feladatok ellátása (közterület-fenntartás), közintézményekben alap- és/vagy kiegészítő feladatok ellátása) | közösségi művelés önkormányzati földeken, zöldségtermesztés a közösség számára (természetbeni támogatás a lakosoknak) | – |
| Katymár (2059 fő, 40 hektár) | 2005-től földprogram „C” és „B” komponens, kisállattartás, növénytermesztés, szociális bolt – az önkormányzat, „B” komponens a kisebbségi önkormányzat | gazdasági udvar működtetése, közösségi géppark, karbantartó és asztalosműhely működtetése | közösségi művelés önkormányzati földeken, zöldségtermesztés a közösségi konyha számára | – |
| Kőtelek (1600 fő, ca. 3+4 hektár) | 2015-től szociális földprogram „C” komponens, kisállattartás, növénytermesztés „kimért háztáji” a földhiány miatt | kommunális feladatok ellátása, utak karbantartása | közösségi művelés önkormányzati földeken, zöldségtermesztés a közintézmények konyhája (óvoda, idősök szociális étkeztetése) számára és 4 hektár homoktövis termelése | – |

| A vizsgált település (lakosságszám, önkormányzati földterület nagysága) | A földprogramban való részvétel | A közfoglalkoztatásban való részvétel | A közfoglalkoztatás keretében szervezett Start munka mintaprogram mezőgazdasági komponensében való részvétel | Megalakított, illetve működő szociális szövetkezet |
|---|--|--|--|--|
| Magyargéc (880 fő, nincs saját föld) | 1997-től földprogram „C” komponens, kisállattartás, növénytermesztés | közfoglalkoztatási program négy programelemmel: 1. mezőgazdasági termelés, 2. asztalosműhely, 3. útkarbantartó program, 4. közintézményekben alap- és/vagy kiegészítő feladatok ellátása | közösségi művelés zártkertekben, zöldségtermesztés a közösség konyhája számára | „Romák Útja” Szociális Szövetkezet |
| Panyola (642 fő, 4 hektár) | 2012-től földprogram „C” komponens, növénytermesztés | kommunális feladatok ellátása, közintézményekben alap- és/vagy kiegészítő feladatok ellátása | közösségi művelés zártkertekben, zöldségtermesztés a közösség konyhája számára, részleges ártermelés feltételeinek kialakítása | „Szatmári Ízek Háza” Szociális Szövetkezet |
| Rozsály (814 fő, 85,5 hektár) | 1992-től földprogram „C” komponens, 2010-től „B” komponens, gazdasági központ kialakítása, szociális bolt | kommunális feladatok ellátása, közintézményekben alap- és/vagy kiegészítő feladatok ellátása | közösségi művelés önkormányzati földeken, zöldségtermesztés a közösség számára (konyha), az ártermelés feltételeinek fokozatos kialakítása | „ROZS-SZÖV” Szociális Szövetkezet: gyümölcsfeldolgozás, húsfeldolgozás, szociális bolt |
| Zsáka (1619 fő, cca. 30 hektár) | 2011-től földprogram „C” és „B” komponens, a földprogram alapozta meg a kertészetet (eszközbeszerzések: 2012–2015), kisállattartás | kommunális feladatok ellátása, közintézményekben alap- és/vagy kiegészítő feladatok ellátása | közösségi művelés saját földeken, zöldségtermesztés a közösségi konyha számára | – |

8.3. AZ INTEGRÁCIÓS MODELLEK ÖSSZEHASONLÍTÁSÁNAK FŐ DIMENZIÓI

Polányi (1997) „kettős mozgás” elméletéből kiindulva keressük a lokális térben a diszfunkcionálisan működő önszabályozó piaccal szemben kialakított ellenreakciókat, amelyek célja, hogy az integráció lehetőségeit és feltételeit megteremtse. Vizsgáljuk egyfelől az állami beavatkozás mértékét és formáját (közfoglalkoztatási program, Start munka-program), másfelől az alulról szerveződő, a „beágyazott gazdaság” mintáját követő integrációs rendszerek (szociális földprogram, szociális szövetkezet) működését.

Feltételezésünk szerint a fokozott állami beavatkozás eredményeként a lokális társadalmak önszerveződő és önvédelmi mechanizmusai nem vagy csak aránytalanul kis mértékben fejlődtek az utóbbi években. A túlzott állami beavatkozás még a meglévő integrációs kereteket is „központosítja”, s paternalista értékek erőteljes közvetítésével korlátozza az alulról szerveződő integrációs modellek kiteljesedését.

Az önszabályozó piaccal szembeni ellenreakció során kialakult mindkét modell (protekcionalista állam – önmagát megszervező társadalom) biztonságot ígér a peremhelyzetű társadalmi csoportok számára, de a versengő stratégiának köszönhetően főként azok a modellek erősödnek meg, amelyek a centralizált, paternalista struktúrák működését erősítik. Mindezek alapján feltételezzük, hogy:

Az integrációs modellek a centralizált irányítás ellenére a viszonylagos önállóság lehetőségeit használva még komplementer szerepben működnek a lokális társadalmakban, kombinálva a szociális és a foglalkoztatási elemet.

Az integrációs modellek a belépés és a kilépés eltérő szintjeit teszik lehetővé, egymással nem helyettesíthetők.

A most kialakulóban lévő negyedik integrációs modell (a szociális szövetkezet) megerősödésére – annak ellenére, hogy a kormányzati retorika középpontjában áll – a civil szervezetekkel szembeni ellenállás, a központosított forráselosztás és az egyéni és szervezeti jóléti függőség miatt a manchesteri kritériumok¹⁶ által meghatározott keretek között jelenleg nincs lehetőség.¹⁷

Az önkéntesen szerveződő és demokratikusan működő szociális szövetkezetek jogi, gazdasági és társadalmi feltételei nem állnak rendelkezésre napjaink Magyarországon. A szociális szövetkezetek kormány által elképzelt és támogatott formája a „neopatrimonialis” rendszerek kereteit erősíti.

¹⁶ A Szövetkezetek Nemzetközi Szövetségének állásfoglalása a szövetkezeti identitásról (Manchester, 1995): A szövetkezés nemzetközi alapelvei, <http://www.szoszov.hu/a-szovetkezes-nemzetkozi-alapelvei>.

¹⁷ A hipotézis elsődlegesen a „közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó szociális szövetkezetekre” érvényes. Ez az összes szociális szövetkezetnek jelenleg mindössze 10%-a. A modell kormányzati támogatottsága miatt azonban ennek az aránynak a növekedése reális veszélyként kezelendő.

Az integrációs modellekre vonatkozó tapasztalatok és elvárások összegzésekor az elméleti keretekhez igazodó két fő dimenziót és hat aldimenziót választottunk.

Fő dimenziók:

- a) kötelező vagy önkéntes-e a részvétel
(feltételhez kötött paternalizmus – közösséget erősítő önszerveződés),
- b) a munkavégzés egyénileg vagy csoportosan történik
(az individuális „túlélő” érdekek erősítése – a közösségi együttműködés értékének erősítése).

Aldimenziók:

- szervezeti keretek,
- az irányítás alapelvei,
- önállóság, egyéni felelősség mértéke,
- gazdasági tevékenység jelentősége, forrásai,
- időbeli keretek,
- a fenntarthatóság esélyei.

Bár az empirikus kutatás során a vizsgálatba bevont településeken valóban működő szociális szövetkezettel csak néhány esetben találkoztunk, a megkérdezettek, főként a településvezetők ismerték a kormányzat azon törekvését, hogy a jelenlegi integrációs programokból a célcsoportot a szociális szövetkezetek felé kívánják terelni. Így az elemzés során a megkérdezettek szociális szövetkezetekre vonatkozó véleményét is figyelembe vettük.

8.4. AZ INTEGRÁCIÓS MODELLEK EGYMÁSHOZ VALÓ VISZONYA

Az integrációs modellek összehasonlításakor elsőként a két fő vizsgálati dimenzió mentén képeztünk csoportokat, s a megkérdezettektől kapott információk alapján a termelési és jövedelmi szint, valamint a program célja szerint végeztünk összehasonlítást.

Az önkéntesség-kötelezettség elvét tekintve a szociális földprogramban és a megkérdezettek által ismert/elképzelt szociális szövetkezetekben az önkéntesség elve érvényesül. A programban való részvételre jelentkezni kell (néha túljelentkezés is előfordul), s meg kell felelni számos feltételnek. A közfoglalkoztatás és a Start munkaprogram „workfare” jellegű. Mindkettőnek az alapja a feltételekhez, adott esetben a munkavégzéshez kötött jóléti ellátás. A megkérdezettek a program kötelező jellegét hangsúlyozták. Akit hívnak, annak menni kell, mindegy, melyik programról van szó, ellenkező esetben a jóléti ellátást megszüntetik.

Az egyéni és közösségi munkavégzés dimenziójának kiemelését a megkérdezettek szerint az teszi szükségessé, hogy láthatóvá váljék az egyéni teljesítmény és felelősség,

valamint az önállóság szerepe, az „alattvalói” vagy „cseléd tudat” helyett a „maga ura paraszt” habitus jelentősége az adott integrációs modellben. Az önálló munkavégzés tekintetében ugyanis jelentős deficiteket mutat a célcsoport.

12. sz. táblázat

Az integrációs sémák fő dimenziói, az integráció szintjei és a jövedelemszerzés módja

| | Egyéni munkavégzésre fókuszáló | Közösségi munkavégzésre fókuszáló |
|-----------------------------|--|---|
| A részvétel önkéntes | <p>Szociális földprogram – alacsony termelési szint – alacsony jövedelmi szint – cél: az önellátás</p> <p>ÉLELMISZER-TERMELÉS</p> | <p>Szociális szövetkezetek – magas termelési szint – közepes jövedelem + reciprocitás – cél: önfenntartó árutermelés</p> <p>MEGÉLHETÉST BIZTOSÍTÓ ALAPJÖVEDELEM</p> |
| A részvétel kötelező | <p>Közfoglalkoztatási program – alacsony termelési szint – alacsony jövedelmi szint – cél: jövedelemtermelés</p> <p>ALACSONY SZINTŰ MUNKAJÖVEDELEM</p> | <p>Start munkaprogram – közepes termelési szint – „félpiaci” rendszerek az árutermelésben² – cél: közösségi önellátás + árutermelés</p> <p>KÖZÖSSÉGI INTEGRÁCIÓ + MUNKAJÖVEDELEM</p> |

Mint a fenti ábrán is látható, a közfoglalkoztatás, illetve a szociális földprogram a legalacsonyabb belépési küszöb a munka világába, ahol az alap- és kulcskompetenciák, illetve a termelési kultúra hiánya miatt alacsony a termelési szint, és ezzel arányosan alacsony a jövedelemszint is. A szociális földprogram élelmiszer-termelése nem biztosítja a család valamennyi szükségletének kielégítését, csupán kiegészítő jövedelmet jelent. A közfoglalkoztatási program esetében ugyancsak szükség lenne a minimálbérnél alacsonyabb jövedelem kiegészítésére a megélhetés biztosítása érdekében, de ezekre a szükség-szerű kiegészítésekre a rendszer keretei nem adnak lehetőséget. Ennek következtében a két modell csak átmeneti lehet, hiszen tartós fennmaradása esetén a kielégítetlen szükség-letek halmozódása növeli a deprivációt és a szegénység mélységét. Mindkét modell csu-pán „félutas integrációt” biztosít, elindít, de nem juttat célba. Mivel egyiknek sincs érint-kezése a piaccal, akár csapdahelyzeteket is teremthet, ha a célcsoport tagjai nem léphet-nek tovább egy következő integrációs szintre.

¹⁸ A termények elosztásának tipikus modelljével találkozunk a Tázlár nevű településen. Az előállított termé-kek 1/3-át a település közösségi konyhájára szállítják nyersanyagként, 1/3 részét a szabadpiacon értékesítik és 1/3 részét a dolgozók között szétosztják (Hann 2016).

13. sz. táblázat
Az integrációs modellek sajátosságai

| | Szociális földprogram | Közfoglalkoztatási program | Start munkaprogram | Szociális szövetkezet (manchesteri alapkritériumok) |
|---|--|--|---|--|
| a) szervezeti keretek | települési vagy kisebbségi önkormányzat szervezi | főként települési vagy kisebbségi önkormányzat szervezi, de lehetőség van civil szervezeteknek is a foglalkoztatásra | főként települési önkormányzat szervezi | civil szervezetek önrányító rendszere működteti |
| b) az irányítás alapelvei | „welfare” jelleg, támogató + mérsékelt kontrolelem együtt | „workfare” jelleg, az alkalmazottakkal szemben elsődleges a kontrolljelleg | „workfare” jelleg, a kontrolelem a hangsúlyos | egyenrangúság, mindenkinnek egy szavazat, önrányítás, felelősségvállalás |
| c) önállóság, egyéni felelősség | támogatott önállóság, jelentős mozgástér, egyéni felelősségvállalás | alkalmazotti tudat, alárendeltség, függőség, autokratikus irányítás | alkalmazotti tudat, alárendeltség, függőség, erős paternalizmus | közösségi termelés, egymásrautaltság, tulajdonosi attitűd |
| d) gazdasági tevékenység, források | motiváltság, erőteljes érdekeltségű viszonyok, önálló cselekvési tér a tevékenység mennyiségi és minőségi kritériumaival kapcsolatban, azonos összegű állami támogatás + önerő | politikai szempontok elsődlegessége a gazdasági szempontokkal szemben, egyedüli forrás az állami támogatás, nincs piaci érintkezés, ár- és díjbevételek nem lehetséges | mérsékelt érdekeltség az eredmény és a teljesítmény terén, a működés szempontjából meghatározó az állami támogatás, a termékek piaci értékesítése erősen szabályozott és korlátozott | széles körű érdekeltség az eredmény és a teljesítmény terén, a termékek piaci értékesítése elvárt, adományok gyűjtése, társadalmi támogatások fogadása lehetséges |
| e) időbeli keretek | korlátlan, tranzitív | korlátozott, tranzitív | korlátozott, tranzitív | korlátlan |
| f) a fenntarthatóság esélyei | az egyéni befektetések függvényében azonos vagy bővített szinten lehetséges | önálló bevétel hiánya miatt nincs esély a fenntartásra | a korlátozott piaci érintkezés és az alacsony termelékenység miatt nincs esély az önfenntartásra, maguk a szervezők is sok esetben ellenérdekeltek a magasabb hozamokkal és az intenzív munkavégzéssel kapcsolatban, mert akkor kevesebb állami támogatást kapnak | a markáns piaci jelenlét miatt jelentős esély a fenntartásra, sokféle díjazás lehetséges, ami szintén növeli a szervezet túlélőképességét (fizetés, részesedés, kedvezmények, juttatások, szolgáltatások stb.) |

A Start munkaprogramban és a szociális szövetkezetben magasabbak a teljesítmény-elvárások s komplexebb a juttatások rendszere, hiszen mindkét rendszerbe a munkával szerzett jövedelem mellett további (többnyire természetbeni) juttatások, reciprok hozamok tartoznak, és mindkét modellben biztosított a piaccal való érintkezés, még ha a Start munkaprogramban csak korlátozott mértékben is. A többtípusú támogatásnak köszönhetően az integráció foka is magasabb lehet, mint az előző két modellben. De hogy a modellek képesek-e beváltani az integrációra vonatkozó ígéretüket, az nagyban függ attól, hogy milyen további jellemzőkkel rendelkeznek. Ezeket a jellemzőket a 13. sz. táblázatban összegezzük.

8.5. AZ INTEGRÁCIÓS FORMÁK EGYÜTTMŰKÖDÉSÉNEK HIPOTETIKUS MODELLJEI

Az egyes településeket vizsgálva az integrációs modellek legkülönbözőbb kombinációival találkozunk annak függvényében, hogy pl. milyen a település gazdasági helyzete, milyen a lakosság kor, képzettség, motiváltság szerinti összetétele, munkakultúrája, mennyi ideje kísérleteznek a településen integrációs programok megvalósításával, s milyen hagyományok jellemzőek a településen együtt élők körében. Az alábbi táblázatban a leggyakoribb együttműködések hipotetikus modelljét vázoljuk fel.

14. sz. táblázat
Az integrációs modellek leggyakoribb kombinációi

| | Szociális földprogram | Közfoglalkoztatás | Start munkaprogram | Szociális szövetkezet |
|-----------------------|-----------------------|-----------------------|--------------------------|---------------------------|
| Szociális földprogram | | „kertgazdaság”-modell | „hagyományos tsz”-modell | – |
| Közfoglalkoztatás | | | „uradalom”-modell | „önfenntartó falu” modell |
| Start munkaprogram | | | | |
| Szociális szövetkezet | | | | |

A rendelkezésre álló adatok alapján nem vállalkozunk arra, hogy a hipotetikus modellek érvényességét is igazoljuk, csupán arra teszünk kísérletet, hogy az egyes modellek lehetséges körvonalait megrajzoljuk. A modellek működési rendjének feltárására, a résztvevők számára kínált cselekvési tér pontos leírására, a modellek mentén kialakuló lokális hatalmi viszonyok jellemzésére további kutatások során nyert adatokra lenne szükség.

8.5.1. „Hagyományos tsz” modell:

a szociális földprogram és a Start munka mintaprogram együttműködése

A szociális földprogramban a nők aránya a résztvevők kétharmada volt. A polgármesterek az interjúk során elmondták, hogy tudatosan alakították a női és férfi szerepeket az egyes programokban, mert korábban is úgy volt, hogy a férfiak eljártak dolgozni, a nők pedig a háztartást vitték és kiegészítő jövedelmet termeltek. A modell sok tekintetben hasonlít a szocializmus idején működő termelőszövetkezetek és az ahhoz tartozó háztáji gazdaságok együttműködéséhez.

A férfiak a Start munkaprogramban dolgoznak, s az általuk megtermelt jövedelmet forgatják be a ház körüli gazdaság működtetésébe. A Start munkaprogram keretében vásárolt gépek biztosítják a háztáji gazdaságok, kertek gépi művelését (ingyen vagy alacsony költséggel), garantálják a művelés szakmai hátterét (szakember, vetőmag, vegyszerezés), lehetőséget kínálnak a felesleges termék értékesítésére (szociális bolt, termelési integrációkban történő felvásárlás stb.) és magasabb integráltságot biztosítanak a közösségi részvétel mentén a település társadalmába.

A modell kockázata az erős közösségi függőség, az alacsony tranzitív hatás (nehéz leválni a rendszerről, mert nincs alternatíva), és nem mindig jelentenek jövedelemgaranciát a „félpiaci” megoldások (reciprocitás, cseregazdaságok, természetben nyújtott javadalmak). A modell további kockázata, hogy elfogadható szintű működés csak a két elem együttes kombinációjával biztosítható, mert a földprogram nyújtotta támogatás – a folyamatos finanszírozást biztosító jövedelem nélkül – nem lenne elegendő a ház körüli gazdaság működtetéséhez, a Start munkaprogramban kapott jövedelem pedig nem fedezné a háztartás szükségleteit a nők kiegészítő tevékenysége nélkül.

A „hagyományos tsz” modell kiterjedése mindemellett tovább erősítené a hagyományos nemek közötti szerepmegosztást, mely szerint a nők a ház körül dolgoznak, míg kiskorú gyereket nevelnek, és a férfiak, illetve a kiskorú gyerekek nevelésében nem részt vevő nők járnak a „közösbe” dolgozni.

8.5.2. A „kertgazdaság”-modell:

a szociális földprogram és a közfoglalkoztatás együttműködése

A „kertgazdaság”-modell sok hasonlóságot mutat a „hagyományos tsz” modellel. A legtöbb esetben itt is a nők végzik a ház körüli teendőket és a növénytermesztéssel és állattartással kapcsolatos feladatokat a szociális földprogram keretén belül, míg a férfiak a közfoglalkoztatás keretében szervezett munkahelyen dolgoznak. A „kertgazdaság”-modell az egykeresős családmódel több vonását is őrzi, hiszen a nők szociális földprogramban végzett tevékenységének a legtöbb esetben nincsen pénzben megjelenő hozadéka. Így a fő – jelen esetben a közfoglalkoztatásban dolgozó férfi – keresővel szembeni függő-

sége a nőknek megmarad. Ez a modell hasonlít a korai szocializmus (50–70-es évek) idején általános gyakorlathoz, ahol lehetőség volt a (legtöbb esetben férfi keresőhöz kötött) ipari bér munka és a családi gazdaság kombinálására.

A család anyagi helyzete némileg kedvezőtlenebb, mint a „hagyományos tsz” modellben, hiszen a közfoglalkoztatásban dolgozóknak – pl. a Start munkaprogram kertészetével szemben – a legtöbb esetben nincsen a munkahelyről származó kiegészítő jövedelme, igénybe vehető szolgáltatások köre (pl. gépi művelés, szaktanácsadás), így gazdasági szempontból sérülékenyebb a rendszer. A mindig közösségben végzett Start munkaprogrammal szemben a közfoglalkoztatás sok esetben egyénileg vagy kevésbé zárt közösségekben valósul meg, rövidebb ciklusú, több bizonytalanságot magában hordozó, sok esetben alacsonyabb presztízsű és nagyobb kötöttségekkel járó munkavégzés. A munkából származó jövedelem azonban likvid tőkealként éppúgy feltétele a szociális földprogramban megszervezett kertgazdaság működésének, mint a „hagyományos tsz” modellben. Önmagában egyik elem sem lenne elegendő a család szükségleteinek kielégítéséhez.

8.5.3. „Uradalom”-modell:

közfoglalkoztatás és a Start munkaprogram együttműködése

Az „uradalom”-modellben a háztartások kevesebb mozgástérrel és önállósággal rendelkeznek, mint az előző két modellben. Míg az előző két esetben a szociális földprogram keretében az időbeosztás, a termelés mennyiségi és minőségi jellemzői egyéni döntési körben voltak, az egyéni felelősség, a tulajdonosi tudat, az egyéni érdekelttség és az autonómia, ha kismértékben is, de jelen volt. Ebben a modellben mindkét foglalkoztatási forma esetében – közfoglalkoztatás és Start munka – az alkalmazotti tudat a meghatározó, amely korlátozott felelősséggel és autonómiával jár, s a „cseléd”-típusú magatartást erősíti. Mivel mindkét tevékenység az önkormányzat által szervezett, a munkavállalónak nincs piaci érintettsége. Még a Start munkaprogramban is csupán „félpiaci” formák érvényesülésével találkozunk. Mindkét rendszerben a közvetlen vezénylés, napi irányítás a munkát szervező önkormányzat, illetve annak megbízottja kezében van. A modell kockázata az erős függőség (alkalmazotti tudat), a minimális piaci érintettség és alacsony motiváltság (pl. differenciált bérrendszer hiánya). A túlélési stratégiák tekintetében kisebb a cselekvési, döntési tér és gyengébbek a reciprok rendszerek, mint az előző két modellben.

8.5.4. „Önfenntartó falu” modell: közfoglalkoztatás, Start munka mintaprogram és a szociális szövetkezet együttműködése

Az integrációs modellek közötti együttműködések vizsgálatok gyakorlati tapasztalatok a vizsgált településeken a szociális szövetkezetekre vonatkozóan csak korlátozottan állnak rendelkezésre. A Start munkaprogram és a szociális szövetkezetek együttműködésére irányuló kísérlettel a kutatásba vont helyszíneken csupán egy településen találkoztunk. Ezen a településen már 25 éve szerveznek mintaprogramokat a szociális földprogram és más integrációs programok keretében. Bár a modell közel sem teljes, a kísérletekkel kapcsolatban elismerésként vagy a folytatásra vonatkozó elvárásként gyakran megfogalmazódott az „önfenntartó falu” modell ideája. Az egymásra épülő integrációs elemek a résztvevők magas fokú, de különböző szintű bevonódását teszik lehetővé képességtől és motiváltságtól függően. Határozott törekvés figyelhető meg a kétkeresős családmódel kialakítása érdekében. A modellnek vannak piaci elemei is, amivel jövedelmeket is be tudnak hozni az egyébként viszonylag zártan működő gazdasági rendszerbe. A teljes mértékű „önfenntartást” azonban – a piaci viszonyok és a humán erőforrás adottságai miatt – az érintettek nem tartják reális célnak. Ugyanakkor úgy vélik, hogy hosszú távra szóló tervezéssel, a termelési és foglalkoztatási rendszerek egymásra építésével („nincs hulladék, mindent felhasználunk”), a piaci érintettség és az egyéni érdekeltségek fokozatos erősítésével (teljesítményalapú jövedelem) nagy fokú anyagi önállóságot és javuló életminőséget lehet kialakítani a településen.

8.6. AZ INTEGRÁCIÓS MODELLEK SAJÁTOSÁGAINAK ÉS KAPCSOLATRENDSZERÉNEK ÖSSZEGZÉSE

Az integrációs modellek jellemzőinek összefoglalásaként elmondhatjuk, hogy az egyes modellek számos hasonlóság mellett önálló karakterjegyekkel bírnak. Ezek a karakterjegyek jól illeszkednek a településen élő, rendkívül különböző hátrányos helyzetű csoportok nagyon is eltérő képességeihez és szükségleteihez.

A szociális földprogram és a közfoglalkoztatási program alacsony küszöbű integrációs szinteket kínál, s a foglalkoztatási jelleg mellett igen jelentős szocializációs szerepet tölt be az érintettek életében (felelősség- és hasznosságtudat kialakulása, a közösség által való elfogadottság, kapcsolatok a reciprok rendszerek működtetéséhez stb.).

A Start munkaprogram és a szociális szövetkezet – főként félpiaci vagy piaci érintettsége miatt – magasabb szintű kompetenciákat (a foglalkoztathatóság magasabb szintjét,

magasabb teljesítményt stb.) vár el már bemenetkor. A közfoglalkoztatási programok folyamatos külső irányítás és kontroll mellett működnek, míg a szociális földprogramban és a szociális szövetkezetben nagyobb szerepe van az autonómiának, a felelősségnek és az önirányításnak, s kisebb mértékű a veszélye a jóléti függőség kialakulásának.

Az integrációs modellek központból szabályozott preferenciarendszere és kampányciklusok szerinti finanszírozása megnehezíti és kiszámíthatatlanná teszi a modellek működését és együttműködését, s alapjaiban megkérdőjelezi a helyettesíthetőség elvét. A programok, épp jól körülírható egyedi sajátosságaik miatt, többnyire nem válhatnak ki egymással. Nem lehet mindenkit közfoglalkoztatásba vonni, s nem minden szereplő alkalmas a szociális szövetkezetek önirányító rendszerének működtetésére. A célcsoport képességeit és feltételeik változását figyelembe vevő, az egymásra épülő és együttműködő programok közötti „lépcsőzetes átmenet” azonban garantálná a rendszer funkcionalitását (van iránya a programoknak, és csökken a „beragadási hatás”), hatékonyságát (több-szintű be- és kimenet) és dinamikáját (a fejlődés szakaszai mérhetőek).

Az integrációs modellek együttműködési kereteit és formáit az elmúlt időszakban egyébként már több szakértő vizsgálta. Nagyné 2007. évi elemzése pl. a szociális földprogram és a szociális szövetkezetek együttműködésének lehetőségeit elemezte. Arra kereste a választ, hogy a szociális földprogram milyen mértékben s milyen egyéni és szervezeti változásokat követően lehet a formálódó szociális szövetkezetek alapja. A szerző megállapítása szerint a szövetkezeti forma egyes elemei ugyan már megjelentek a szociális földprogramban, de a szövetkezetté váláshoz még számos feltétel hiányzik (Nagyné 2007). Mivel az elemzés a szociális szövetkezetek indulását lehetővé tevő törvény elfogadását követően készült, így érthető a szerző pozitív irányú várakozása, hiszen a szociális szövetkezetek működési feltételei és keretei akkoriban voltak kialakulóban. Az azóta eltelt időszak alatt azonban a kormányzat által kiemelten támogatott szociális szövetkezetek és a meglévő integrációs modellek közötti átmenet lehetőségeivel kapcsolatban kritikusabb hangvételű írások is születtek (G. Fekete 2011, 2014; Nagyné 2012; Rácz 2013; G. Fekete–Lipták 2014). A kritikák középpontjában egyfelől annak hangsúlyozása áll, hogy a közfoglalkoztatásból és a szociális földprogramból való „tömeges átmenet” rövid távon nem kivitelezhető, mert pl. a szociális földprogram nem minden eleme vonható be a szociális szövetkezet mintájú közösségi vállalkozások kereteibe. A háztartásgazdaságokra épülő rugalmas önellátási formák, a „háztáji gazdaságok” és „kertgazdaságok” funkciója sok tekintetben ugyanis más célokat szolgál és más készségekre épült, mint a szociális szövetkezeti mozgalom. Pl. alapvető különbség van a két program között a foglalkoztatási elem szerepe vagy a gazdasági önfenntartás és alapjövedelem-termelő képesség tekintetében. Bár G. Fekete és Lipták 2014-ben írt tanulmányukban a szociális földprogramot tekintik a társadalmi vállalkozások „bölcsőjének” Magyarországon, de a közfoglalkoztatással kombinált szociális földprogram szociális szövetkezetté válását és a

mielőbbi öfenntartásra irányuló politikai elvárást és szakpolitikai stratégiákat nem tartják megalapozottnak. Jóllehet a szerzők elsődlegesen a közfoglalkoztatáshoz kötődő, szövetkezésre irányuló folyamattal kapcsolatban fogalmazták meg fenntartásaikat, megállapításaik sok vonatkozásban érvényesek a szociális földprogram közfoglalkoztatással kombinált, szövetkezetesítés irányába terelt folyamatára is. A szociális földprogramok szervezeti kereteinek és alapvető céljainak (termelési kultúra kialakítása, élelmiszertermelés, de nem elsődlegesen foglalkoztatás) átforgalmazása megítélésük szerint azért kockázatos, mert az ezredfordulót követő évek kutatási adatai azt igazolják, hogy a szociális földprogramban döntően az önellátásra való termelés a domináns, s ez többségében az erőforrás-hiányos háztartásgazdaságokban valósul meg. Tőke és szaktudás nélkül pedig a szövetkezeti működés feltételei, a foglalkoztatás hangsúlyos helyzetbe állítása nem biztosított (kedvezőtlen piaci körülmények, a célcsoport alacsony munkateljesítménye, a szociális problémák kezelésének a költségei stb.). A Start munkaprogramok szociális szövetkezetté formálása is hasonló akadályokba ütközik. Itt is a leendő tagok kompetencia- és tőkehiánya az elsődleges akadály.¹⁹ Egy közösségi vállalkozás működtetése piaci körülmények között pedig e feltételek nélkül esélytelen.

Az útkeresési kísérletek másik iránya – a szövetkezetesítés mellett – a szociális földprogramok megerősítése, működési feltételeinek a biztosítása lehetne. A modell megerősítése egyben azt is jelentené, hogy nem a foglalkoztatás tényének (statisztikájának) elsődlegességét állítanák a döntéshozók az elérendő célok élére, hanem az életminőség javítását, ami önellátással, önfoglalkoztatással, a közösségbe való erősebb integrációval is elérhető. A foglalkoztathatóság javulása mindezek mellett automatikusan együtt járó kívánatos, de nem kiemelten célzott „járulékos eredmény”. A továbbfejlesztésre irányuló kísérletek azonban a legnagyobb akadályba ütköztek: a programok nem jutottak művelésbe vonható földterülethez (Terbe 2012).

A 2015 óta eltelt időszak szakpolitikai stratégiája és támogatási rendszere azt igazolta, hogy egyes integrációs modellek fokozatos háttérbe szorulásával (szociális földprogram, közfoglalkoztatás) a modellek komplementer szerepe is kisebb jelentőséget kap. A szakpolitika által generált versenyhelyzetből a jövőbe mutató stratégiákban és a kormányzati kommunikációban a szociális szövetkezetek látszanak győztesként kikerülni. Az eddig elemzett nehézségek s a célcsoport differenciáltsága ellenére a manchesteri kritériumok szerint szerveződő szociális szövetkezetek támogatása, fejlesztése még akár biztosíthatná is a mezőgazdasági térségekben élő peremhelyzetű csoportok egy részének a társadalmi

¹⁹ A Start programból alakult szociális szövetkezetben az önkormányzatok kötelező tagként vesznek részt. Így akár ki is egyenlíthetnék a szövetkezetek szervezésekor meglévő kompetencia- és tőkehiányt. Magyarországon azonban az önkormányzatoknak a szociális szövetkezetek szervezésekor többnyire nem a szerves együttműködés, hanem a központi irányítás szerepe jut.

és munkaerőpiaci integrációját, erősíthetné a szolidaritásra épülő s az öngazgatás útját járó „beágyazott” gazdasági integrációs szervezetek jelenlétét, csökkentve a diszfunkcionálisan működő önszabályozó piac következményeit és kockázatait. A kérdés csupán az, hogy a most kibontakozó szövetkezeti modell milyen mértékben felel meg a Polányi által pontosan megrajzolt, alulról szerveződő „beágyazott” gazdaságra vonatkozó integrációs modellnek?

9. A szociális szövetkezetek magyarországi karaktervonásai

Az előzőekben bemutatott integrációs modellek közül kétségtelenül a szociális szövetkezetek rendszere tűnik a legígéretesebb társadalmi innovációnak. A profitorientált és versenyközpontúság miatt sok esetben kirekesztő hagyományos gazdasági modellekkel szemben a szociális gazdaság a szolidaritásra mint alapvető értékre épül. Ennek megfelelően a társadalmi szempontokat az üzleti szempontok elé (de legalábbis egyensúlyba) helyező modellt befogadó, az egyén képességéhez, készségeihez igazodó alternatív gazdasági rendszert alakít ki az érintett személyek/háztartások támogatására. A szociális gazdaság egyik meghatározó működési formája a szociális szövetkezet.

A szociális szövetkezetek szervezésére és működésének támogatására fordított társadalmi befektetések a legtöbb esetben sok szempontból megtérülnek: erősítik a résztvevők öfenntartó és jövedelemszerző képességét, piaci kapcsolataik miatt kikerülhetnek a jóléti függőség csapdájából, a szövetkezet önirányító mechanizmusnak köszönhetően a döntési folyamatok részeseivé válnak, s jelentős mértékben megnő a szabadságuk saját életük irányításával kapcsolatban is.

A szociális földprogram résztvevői számára is ezt a modellt ajánlják továbblépési lehetőségként a szakértők. Mi lehet a legvonzóbb ebben az integrációs modellben? Talán az önellátást és a kiegészítő jövedelem szintjét meghaladó alapjövedelem és a legális foglalkoztatás révén a szociális kockázatokra is hatékonyan reagáló biztosítási jogviszony. Az önállóság, demokratikus irányítás, döntési lehetőség, vállalkozói attitűd kibontakoztatásának lehetősége ugyanis már a szociális földprogramban is benne van, még ha csak lehetőség formájában is. Az is kétségtelen, hogy ezeknek a lehetőségeknek a kibontakoztatására egy jó közösségben – mint pl. egy jól működő szociális szövetkezet – nagyobb az esély. A következő fejezetben azt vizsgáljuk, hogy a Magyarországon működő szociális szövetkezetek milyen körülmények között és milyen céllal jöttek létre, a fennállásuk alatt eltelt egy évtized alatt milyen irányba változtak, s mennyire jelentenek vonzerőt, illetve lehetőséget a korábbiakban bemutatott integrációs modellekből – elsődlegesen a szociális földprogramból – való kilépésre.

9.1. AZ ELSŐ SZOCIÁLIS SZÖVETKEZETEK MEGALAKULÁSA MAGYARORSZÁGON (2006–2010)

Magyarország Európai Unióhoz való csatlakozását követően a jogszabályok EU-jog-anyaghoz való harmonizálásakor került be a szociális szövetkezet mint speciális szövetkezeti forma a hazai jogrendszerbe. A szövetkezetekről szóló 2006. évi. X. törvény nem csupán az EU követelményeihez, de a szövetkezeti mozgalom alapelveit a Szövetkezetek Nemzetközi Szövetsége által 1934-ben rögzítő rochdale-i¹ és az 1995-ben rögzített manchesteri elvek főbb pontjaihoz is igazodott: önkéntesség és nyitott tagság, demokratikus tagi ellenőrzés, a tagok gazdasági részvétele, autonómia és függetlenség, oktatás, képzés, tájékoztatás, a szövetkezetek közötti közösségi felelősség.²

A 2006. évi. X. törvény 14. § (1)³ így határozta meg a szociális szövetkezetek célját: „A szociális szövetkezet célja a hátrányos helyzetben lévő tagjai számára munkafeltételek teremtése, valamint szociális helyzetük javításának egyéb módon történő elősegítése.”⁴

A Szociális Szövetkezetek Országos Szövetsége (SzoSzöv) elnöke a jogszabály-értelmezés során a szociális szövetkezet néhány – jogszabályban nem hangsúlyozott – speciális jellemzőjére is felhívja a figyelmet. „A szociális szövetkezet egy olyan helyi közösség demokratikusan létrehozott és működtetett gazdasági szervezeteként értelmezhető, amelyben a társadalmilag elkötelezett jómódúak, jól képzettek, kapcsolatokkal rendelkezők foglalkoznak össze a hátrányban élőkkel, kirekesztettekkel azért, hogy közösen egy élhető, helyi közösséget, munkát adó szervezetet hozzanak létre.” (Németh 2012: 139)

A törvény – Németh értelmezésével szemben – sokkal inkább a szociális szövetkezet gazdasági/foglalkoztatási és nem a közösségi elemére helyezte a hangsúlyt. A törvény szövegének értelmezése a későbbiekben is fejlődést okozott számos jogalkalmazó számára, annak ellenére, hogy a kormánynak lehetősége nyílt egy rendelet keretében a szociális szövetkezetekre vonatkozó további konkrét szabályok alkotására. A szociális szövetkezetekről szóló 141/2006. (VI. 29.) Korm. rendelet azonban nem váltotta be a szabályozás kapcsán hozzá fűzött reményeket. Simkó és Tarjányi például úgy vélte, „a törvényben helyesen meghatározott célok és elvek megfelelő érvényesüléséhez fontos lett volna kidolgozni a szociális szövetkezetek eredményes, fenntartható működtetésének, valamint az ahhoz szükséges állami, pénzügyi támogató mechanizmusoknak átgondolt, reális, hosszabb távra szóló koncepcióját, és az ennek kereteibe illeszkedő konkrét szabályokat is.

¹ A szövetkezeti alapelvekről és a jogi szabályozás kereteiről lásd részletesebben Kuncz 1935; Bak 2012; Réti 2007.

² A Szövetkezetek Nemzetközi Szövetségének Állásfoglalása a szövetkezeti identitásról (A szövetkezés nemzetközi alapelvei), Manchester, 1995. szeptember 22., http://www.szovetkezetikutato.hu/szovetkezeti_identitas.php.

³ A törvény eredeti, módosításokat megelőző szövegében a 8. § 1. bekezdése.

⁴ https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0600010.TV.

Ez azonban mindmáig elmaradt, ami jelentősen gátolja a szociális szervezetek komplex funkcióinak kialakulását, és bizonytalanná teszi hosszabb távú fenntarthatóságukat.” (Simkó–Tarjánai 2011: 10)

Talán a kevésbé pontos szabályozás, esetleg a kedvezőtlen történelmi tapasztalatokra visszavezethető szervezetekkel szembeni ellenállás, vagy az új szervezetek alapításához szükséges forráshiány is okozta, hogy a jogszabály megjelenését követően nem sok szociális szervezet jött létre. Az új szervezeti forma szélesebb körű ismertté tétele, alapítása és működtetésének támogatása érdekében 2007 elején a Szociális és Munkaügyi Minisztérium (SZMM) és az Országos Foglalkoztatási Közalapítvány (OFA)⁵ között megállapodás jött létre a szociális szervezetek létrehozásának elősegítése céljából. Az SZMM megbízta az OFA-t egy támogatási program meghirdetésére és lebonyolítására 2007. április 1. – 2011. december 31. között. A program célja az volt, hogy a megvalósítási időszak végére legalább 50 önfenntartóvá váló szociális szervezet működjön Magyarországon. A felhívás hatására 444 pályázó jelentkezett projektötlettel, amelyből 36 kapott támogatást és kezdte meg tevékenységét 2008-ban. 36 szervezet megalakulásához az OFA 945 millió forintot osztott a pályázóknak, és kb. 200 millió forint a projekteket menedzselő OFA Program Iroda működtetésére került felhasználásra.⁶

A szociális szervezet fejlesztésének első hullámát alapvetően az indokolta, hogy a szakértők és a döntéshozók ezt a szervezeti formát új kitörési kísérletnek tekintették, amely alkalmasnak tűnt arra, hogy a tartósan munka nélkül lévők társadalmi és munkaerőpiaci integrációjához hozzájáruljon (Frey et al. 2007; Németh 2012). Mivel a program működtetéséhez az Európai Unióból érkező források is rendelkezésre álltak, a szociális szervezetek fejlesztése sok vitát kiváltó, de egyre szélesedő folyamattá vált. A program kiterjesztése egyébként nem minden ellenállás nélkül valósult meg, hiszen a szocializmus idején kényszerrel összehozott szervezeti múlt sokakban váltott ki ellenérzést a szervezetek bármiféle formájával szemben. Így a program csak jelentős támogatással és – a szervezeti elvekkel ellentétben – nem alulról induló kezdeményezésként, hanem erőteljes központi támogatással és koordinációval volt képes elindulni. Ennek hátrányai aztán a későbbi években mind nagyobb mértékben megmutatkoztak.

⁵ Az OFA a kormány 1992-ben létrehozott közalapítványa, amelynek feladata innovatív foglalkoztatási formák támogatása, a foglalkoztatást, a munkaerőpiaci integrációt szolgáló programok szervezése és megvalósítása volt. A modellkísérleti programok finanszírozásának alapja az első időszakban a munkaadók és munkavállalók befizetéseiből származó Munkaerőpiaci Alap volt, majd Magyarország EU-hoz való csatlakozását követően jelentős, pályázatokhoz kötődő közösségi forrás felhasználására is az OFA szervezésében került sor.

⁶ http://www.szocialisgazdasag.hu/uploads/pdf/szocszovkutatasi_tanulmany_osszefoglalo.pdf.

9.2. A SZOCIÁLIS SZÖVETKEZETEK (SZAKMA)POLITIKAI KERETEI AZ ORBÁN-KORMÁNY IDEJÉN (2011–2017)

A szociális szövetkezetek szervezésének új ciklusa kezdődött az Orbán-kormány hatalomra lépését követően. A változások illeszkedtek a kormány foglalkoztatásfejlesztésre irányuló általános terveinek sorába. A 2011. május 24-én elfogadott a Magyar Munka Terve⁷ a foglalkoztatásbővítésnek új keretet szabott. Ennek egyik jelentős eleme volt a *2011. évi CVI. törvény a közfoglalkoztatásról* és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó törvények módosításáról. Az aktív munkaerőpiaci eszközök között kiemelt szerepet kapott a közfoglalkoztatás. Mivel a közfoglalkoztatás alapvetően tranzit foglalkoztatási forma, a jogalkotók szándéka szerint ennek egyik kimenete a szociális szövetkezet lett volna, már ha ez az önfoglalkoztatási formát biztosító szervezeti keret megfelelő számban és kapacitásban rendelkezésre állt volna.

A kormány a szektor bővítését célozva jelentős forrásokat biztosított új szociális szövetkezetek alapítására. Az Európai Unió 2006–2013 támogatási időszakában a TÁMOP⁸-pályázat keretében több mint 11 milliárd forintot írtak ki a szociális szövetkezetek támogatására, ami „felhívította” a szociális szövetkezetek világát. A szövetkezeti formával együtt járó adókedvezmény és a forrásszerzés érdekében tömegesen alapították a szervezeteket. A SzoSzöv elnöke szerint a létrehozott új szervezetek alig egyötöde valódi szociális szövetkezet, a többit spekulációs⁹ szándékkal hozták létre.¹⁰ Egy másik szerző még ennél is kritikusabb képet rajzol: „Körülbelül 150 olyan szövetkezet van, amelyik fenntartható módon működik. Körülbelül 350 pályázati pénzek révén tud csak megélni. És körülbelül 2000 olyan alvó szövetkezet van, melyet vagy csak egy-egy pályázat idejére hoztak létre, vagy a megszűnés határán imbolyog. Nagyon rosszak ezek a számok, de eredetileg is csak 800 szociális szövetkezetet akart a kormány, mert ennyivel már lefedhető az ország.” (Csejk 2016: 1)

A hosszú távú működőképessége ezeknek a szervezeteknek erősen kérdéses volt.¹¹ A kormány a költségvetési kiadások kímélése érdekében gyorsítani szerette volna a köz-

⁷ <http://2010-2014.kormany.hu/hu/nemzetgazdasagi-miniszterium/foglalkoztataspolitikaert-elelos-allamtitkarsag/hirek/a-kormany-megtargyalta-es-elfogadta-a-magyar-munka-tervet>.

⁸ TÁMOP = Társadalmi Megújulás Operatív Program.

⁹ 2016. szeptember 26., <http://168ora.hu/halozatban-biznisz-szocialis-szovetkezetektol-fiktiv-partialapitasig>.

¹⁰ A 2016. évi CXLV. törvény 34. § (1) pontjának indokolásakor a döntéshozók többek között azzal magyarázzák a szövetkezetekről szóló 2006. évi X. törvény módosításának szükségességét – mely szerint a szociális szövetkezeteknek a nevében szerepeltetni kell a főtevékenységre való utalást –, mert a szociális szövetkezetek gyakran a törvényben meghatározott cél szerinti tevékenységtől eltérő tevékenységet folytatnak. A további részleteket lásd a Szociális Szövetkezet honlapján, <http://www.szoszov.hu/sites/default/files/letoltheto/ngm109652017valasz.pdf>.

¹¹ <http://www.szoszov.hu/allasfoglalas-az-eu-szocialis-gazdasag-fejlesztesere-adott-forrasainak-magyarorszag>.

foglalkoztatásból kivezető folyamatot, ezért nem csupán a forrás oldaláról teremtette meg a kilépés kereteit, de a felülről – főként támogatások útján – vezényelt szociális szövetkezeti rendszert újabb jogszabály-módosításokkal központosította. Az önkéntesség és az alulról szerveződés elvét sértve lehetővé tette pl. 2013-ban a „Híd a munka világába” Munkaerő-szervező Országos Foglalkoztatási Szövetkezet¹² létrejöttét, amely egyedülként 5 milliárd forintot kapott a működésére és több ezer személy foglalkoztatására. 2014-ben pedig – közbeszerzésen egyetlen pályázóként – 3 milliárd forintot nyert az Első Magyar Környezettudatos Szociális Országos Szövetkezet a TÁMOP-os szociális gazdaság forrásból 2600 személy közfoglalkoztatására.¹³ Az utólag mindkét esetben kudarcosnak bizonyuló „megaszövetkezet” és a közfoglalkoztatás érdekei szerint szerveződő pályázati rendszer máig a kritikák keresztútjában áll.¹⁴

A szociális szövetkezetek alapítását a közvetlen támogatási forrás mellett a kormány más módon is igyekezett elősegíteni. 2013 őszén módosították a 2011. évi CVI. törvényt, s a 4/A. § (1) bekezdésében kísérletet tettek a szervezeti kör további bővítésére azzal, hogy lehetővé tették a közfoglalkoztatás során beszerzett eszközök használatát a korábban közfoglalkoztatásban részt vevő és legalább két évig még szociális szövetkezeti keretben együtt maradó személyek számára. A szövetkezetesítés elősegítése érdekében így kerülhet az újonnan létrejött szociális szövetkezet ingyenes használatába a korábban a közfoglalkoztatás keretében használt termőföld, vagy állatállomány is haszonkölcsön-szerződés keretében.¹⁵ További kedvezményként rögzítette a jogszabály, hogy az így keletkezett termény és a szaporulat a szociális szövetkezet tulajdonába kerül¹⁶ (Bagó 2014). Mindezzel párhuzamosan a közfoglalkoztatás keretében szervezett Start munkaprogramok mezőgazdasági komponensének fenntartására irányuló támogatás fokozatos csökkentése volt a cél, valamint erősödött a saját bevételre irányuló elvárás annak érdekében, hogy a Start munkaprogram önfenntartó legyen és átalakuljon a későbbiek során állami támogatást nem igénylő szociális szövetkezetté.

A 2013-ban kezdeményezett jogszabályváltozások sorában még egy elemet célszerű megemlíteni: a tagi munkavégzésre irányuló szabályváltozást, amely lehetővé teszi a szo-

¹² Farkas Flórián fideszes képviselő vezetésével, aki ellen vádemelési eljárást kezdeményeztek a programban eltűnt források miatt.

¹³ <http://www.szoszov.hu/allasfoglalas-az-eu-szocialis-gazdasag-fejlesztesere-adott-forrasainak-magyarorszag-i>.

¹⁴ http://www.piacessprofit.hu/kkv_cegblog/milliardokat-szakitanak-a-szocialis-szovetkezetek/
<http://www.korrupcioinfo.hu/korrupcioinfo/mire-is-szovetkeznek-a-szocialis-szovetkezetek/>.

¹⁵ A haszonkölcsön-szerződésnek azonban a szociális szövetkezetek önállóságát illetően komoly ára van. A szerződés egyik pontja, hogy a BM állami felügyeletet lát el ezekben a szövetkezetekben. Az állami felügyelet része, hogy egy BM-képviselője ott ül a szövetkezet közgyűlésein, továbbá a szociális szövetkezetnek a BM felé beszámolási kötelezettsége van.

¹⁶ <http://szoszov.hu/foldforgalmi-torveny-alapjan-keses-a-szocialis-szovetkezetek-fold-tulajdonjoga-es-az-onkormanyzati>.

ciális szövetkezetben a tagságot úgy is, hogy ott a munka törvénykönyve alá tartozó foglalkoztatási viszony nem keletkezik.¹⁷ A szociális szövetkezet tagi munkavégzése nem tartozik bele a járulékszerzési időbe, mert az egy munkanélküli státusz, vagyis a kormány eredeti szándékával szemben, hogy a szociális szövetkezetek váljanak nagy foglalkoztató szervezetekké, megengedte a tagoknak a munkanélküli státusz fenntartását. Azok, akik mégis bekerültek a foglalkoztatásba tagi munkavégzés keretében – pl. a közfoglalkoztatottak –, a szövetkezetben öt évig csökkenő mértékű járulékkedvezményben részesültek, utánuk kevesebb munkavállalói járulékot kell levonni (magasabb a nettó bér), és kevesebb munkáltatói járulékot kell fizetni.¹⁸ A „sui generis” tagi munkavégzés azonban számos kockázattal jár, s a SzóSzöv állásfoglalása szerint egy „*elhízázott konstrukció, miután arra ösztönzi a szövetkezeteket, hogy »munkanélküli státuszban« tartsák az ebben a formában foglalkoztatottakat. Káros következményként forprofit társaságok alakulnak át szociális szövetkezetté a kedvezmény igénybevétele miatt, és a munka törvénykönyve szerinti foglalkoztatásból vezetnek át embereket a szociális ellátás foglalkoztatási formájába.*”¹⁹

A fenti ellentmondások és kockázatok ellenére a közfoglalkoztatás – ezen belül is kiemelten a mezőgazdasági tevékenységet folytató közfoglalkoztatási elem – szociális szövetkezetekbe való „átvezénylését” elsődlegesen a 2011-ben meghirdetett foglalkoztatási program mind költségesebbé válása és a program igazolt „beragadási hatása” magyarázza. A közfoglalkoztatás tranzitív hatása ugyanis a várakozások és ígéretek ellenére sem érvényesült, s az állam széles körben szervezett szezonális foglalkoztatási rendszerét, a közfoglalkoztatást igénybe vevők száma folyamatosan bővült, ami a költségvetés számára már-már elviselhetetlennek tűnő költségekkel járt.

A szociális szövetkezetek dinamikus bővítésében mindemellett azért is volt érdekelt a kormány, mert a közfoglalkoztatási programokat az Európai Bizottság nem ismerte el támogatandó aktív foglalkoztatáspolitikai eszköznek, költségei így kizárólag hazai forrásból voltak biztosíthatók. A szociális gazdaság és azon belül a szociális szövetkezet azonban az Európai Unióban is kiemelt támogatási terület, így a szervezetek fejlesztésére, működésére szánt költségek közösségi keretből is finanszírozhatók.

A szociális szövetkezetek erőteljes illesztése a közfoglalkoztatáshoz nem csupán a finanszírozási és a jogszabályi területen mutatkozott meg, hanem a *szociális szövetkezetek*

¹⁷ 2013. évi XLI. törvény a szociális szövetkezetekkel összefüggésben egyes törvények, továbbá a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó egyes törvények módosításáról.

¹⁸ A szociális szövetkezet tagi munkavégzési jogviszony létrejöttét követő első évben mentesül az egészségügyi szolgáltatási járulék megfizetése alól. A második évben az egészségügyi szolgáltatási járulék 25 százalékát, a harmadik évben az 50 százalékát, a negyedik évben a 75 százalékát kell megfizetni, s csak az ötödik évtől kell leróni a teljes összeget, <http://szoszov.hu/az-eu-tenyleg-szocialis-gazdasagot-epit>.

¹⁹ <http://www.szoszov.hu/allasfoglalas-az-eu-szocialis-gazdasag-fejlesztesere-adott-forrasainak-magyarorszagj>.

irányításának szervezeti beágyazottsága is egyértelműen arra utal, hogy a döntéshozók szándéka szerint ez egy nyilvánosan vállalt, irányított, közfoglalkoztatásból kivezető forma. A szociális szervezetek menedzseléséért a Belügyminisztérium Közfoglalkoztatási és Vízügyi Helyettes Államtitkárság Közfoglalkoztatási Stratégiai és Koordinációs Főosztály Szociális Szervezeti Koordinációs Osztálya a felelős.

9.3. A SZOCIÁLIS SZÖVETKEZETEK ÖNÁLLÓSÁGA ÉS AZ ÖNKORMÁNYZATOK KÖTELEZŐ RÉSZVÉTELE

A szociális szervezetek legfőbb jellemzőit rögzítő rochdale-i és a manchesteri elvek szerint a szervezet alapításának egyik legfőbb kritériuma a tagság önkéntessége és nyitottsága, az autonómia és függetlenség, valamint a demokratikus tagi ellenőrzés és a közösségi felelősség. A 2006. évi X. törvény figyelembe veszi ezeket az alapelveket, s a szociális szervezet megalapításához legalább 7 természetes személy részvételét írja elő, akik kezdeményezik a szervezet megalakulását.

Az Orbán-kormány által kezdeményezett intézkedések azonban arra utalnak, hogy a szociális szervezetek létrehozására és működésére irányuló alapelvek folyamatosan sérülnek. Az elmúlt időszakban bevezetett törvénymódosítások jelentősen korlátozzák a tagsági viszonyba és a foglalkoztatásba vonhatók körét, csökkentik a szociális szervezetek önállóságát, és egyértelműen jelzik: a szociális szervezet egyedüli célja Magyarországon a tartósan munka nélkül lévők kivezetése az utóbbi években egyre drágábban működő közfoglalkoztatásból a kormány által támogatott úton.

A változások a tagok közötti egyensúlyi helyzetet megkérdőjelező, 2012. április 27-én elfogadott törvénymódosítással kezdődtek. A 2006. évi X. törvény 10. § (5a) módosítása ugyanis lehetővé teszi, hogy a természetes személyeken túl a helyi vagy kisebbségi önkormányzatok, illetve ezek jogi személyiségű társulásai is a szociális szervezetek tagjai legyenek. Az önkormányzatok szociális szervezetbe való beléptetésének gondolata valószínűleg azért merült fel, mert ezek rendelkeztek a szociális szervezetek létrehozásához szükséges termelőeszközökkel (föld, gépek, felszerelések). A korábban közfoglalkoztatott személyek anyagi helyzete ugyanis nem tette lehetővé, hogy taggá szervezésüket követően a szervezet működéséhez szükséges tőkét saját erőből előállítsák, így erre a tőkére más forrásból kellett szert tenni: pl. pályázati forrásból vagy az önkormányzatok vagyonából. Igaz, az önkormányzatok vagyonának egy része is központi forrásból származik, hiszen a közfoglalkoztatáshoz használt gépek, eszközök, amelyeket most az önkormányzatok a szociális szervezetbe vagyonként magukkal vihetnének, többnyire szintén állami támogatásból származnak: a közfoglalkoztatáshoz adott összegekből vásárolták. A nagyobb vagyonnal tagként bekerülő önkormányzatokkal szemben jogosan fo-

galmazódtak meg kritikák már a 2012-es törvénymódosítás életbelépését követően is: a közösségi szerveződéésének hirdett szociális szövetkezetek, a bevitt vagyonnak köszönhetően, önkormányzati felügyelettel és tulajdonnal gazdálkodnak és használják az Európai Unió civil szerveződéésű szociális szövetkezetekre szánt támogatásait (G. Fekete–Lipták 2014).

2012-ben még csak lehetőségként kínálták fel az önkormányzati tagságot. A 2016. évi CVLV. törvény azonban ezt már kötelezővé tette.²⁰ A törvény 15. § 41. (1) 42. szakasza szerint a szociális szövetkezetnek a természetes személy tagjain kívül legalább egy helyi önkormányzat vagy kisebbségi önkormányzat, illetve ezek jogi személyiségű társulása vagy jogszabályban meghatározott karitatív tevékenységet ellátó közhasznú jogállású szervezete is kötelező tagja.

A törvény-előkészítés során a kötelező tagság mellett érvelve a döntéshozók arra hivatkoztak, hogy a közfoglalkoztatást végző szociális szövetkezetek számára ez kifejezetten előnyös, ha a szociális szövetkezetekben jelen van a korábbi közfoglalkoztatási programok szervezője, hiszen adminisztratív tapasztalattal és háttérrel, forrással és kapcsolatrendszerrel erősítheti a szövetkezetek tevékenységét.²¹ Arra azonban nem tér ki a szabályozás, hogy mi történik abban az esetben, ha a szociális szövetkezet tagja és – intézményei, vállalkozásai keretében keletkezett szükségletei miatt – megrendelője, vásárlója is az önkormányzat. Hogyan biztosíthatók ilyenkor a tisztességes verseny szabályai és az összeférhetetlenségi szabály betartása?

A 2017. január 1-én életbe léptetett törvénymódosítást²² széles körben vitatták az érintettek és a szakértők a törvény előkészítése során és az elfogadását követően is. A Szociális Szövetkezetek Országos Szövetsége (SzoSzöv)²³ 2016. november 11-én állásfoglalásban tiltakozott a törvénymódosítás ellen. Elfogadhatatlannak, károsnak és minden jó kormányzásnak ellentmondónak tartják a szociális szövetkezetekben kötelező önkormányzati/karitatív szervezeti tagság jogszabályi előírását és a fő tevékenység névben való viselését. Felhívták a figyelmet arra is, hogy a törvénytervezet ellentmond a rochdale-i és

²⁰ A SzoSzöv elnöke felhívta a figyelmünket, hogy az elemzés során célszerű elvlasztani a korábbi alapítású klasszikus szabályok szerint szerveződéő szociális szövetkezeteket, amelyeknek jó néhány tagja itthon is sikeresen működik, és a BM kezdeményezésére létrehozott, a törvénymódosítást követően alapított „új típusú”, „közfoglalkoztatás-alapú” szövetkezeteket. Ezért e helyen is hangsúlyozni kívánjuk, hogy elemzésünk célja az „új típusú” szövetkezetek sajátosságainak a kiemelése és a szociális szövetkezetekre vonatkozó törvénymódosítás veszélyeinek a bemutatása. Mindemellett természetesen nem vitajuk, hogy számos, a manchesteri elvek alapján szerveződéő sikeres szociális szövetkezet működik Magyarországon.

²¹ http://www.szpi.hu/data/downloads/2016/12/19/Szocialis_szovetkezetek.pdf.

²² 34. § (1) által módosított 2006. évi X. szövetkezeti törvény új rendelkezései. A tagi munkavégzésre vonatkozó rész 2017. január 1-én életbe lépett, a névváltoztatás, az önkormányzati vagy karitatív szervezeti kötelező taggá válásának határideje 2018. január 1.

²³ A 2010 májusában a szociális szövetkezetek érdekképviseletére létrehozott szervezet. Honlapja: <http://www.szoszov.hu>.

ja a kormányzat által sikerként definiált, központból vezényelt önkormányzatok által irányított „öfenntartó falu” patrimonialis rendszerét.²⁸

9.4. A SZÖVETKEZETESÍTÉS KÉRDŐJELEI MAGYARORSZÁGON

A szociális szövetkezetek, mint a napjainkban legnagyobb közfigyelmet és támogatást élvező integrációs modellek megalakulása és működése Magyarországon számos sajátossággal bír.

A kiemelt figyelem oka, egyfelől, hogy a kormányzat egyre határozottabban elvárja, hogy a hátrányos helyzetű térségek közfoglalkoztatásból és szociális földprogramjaiból kikerülő *hátrányos helyzetű szereplők bevonásával* a saját ellátásuk és foglalkoztatásuk biztosítása érdekében hozzanak létre szociális szövetkezeteket. A SzoSzöv elnöke a szövetség megalakulását követően nem véletlenül hangsúlyozta, hogy: *„A szociális szövetkezet egy olyan helyi közösség..., amelyben a társadalmilag elkötelezett jómódúak, jól képzettek, kapcsolatokkal rendelkezők fognak össze a hátrányban élőkkel, kirekesztettekkel...”* (Németh 2012: 139)

Abban az esetben ugyanis, ha a tagok túl sok hátránnyal lépnek be a szövetkezetbe, alkalmatlanok lesznek a szervezet szövetkezeti elvek szerinti működtetésére (deficitek az önrányítás, felelősségvállalás, szakmai kompetenciák terén stb.). A különböző társadalmi státuszú személyek szövetkezéséhez azonban sokkal erősebben kellene érvényesülnie a szolidaritásnak mint értéknek. A szociális szövetkezetnek fontos szerepe lehetne abban a társadalmi tanulási folyamatban, amelynek keretében a résztvevők megtanulnának együttműködni, szolidáris közösséget alkotni és közben fenntartható gazdasági tevékenységet is végeznének. Napjaink magyar társadalmára azonban nem csupán a „demokrácia-deficit”, hanem a „szolidaritásdeficit” is jellemző.

Ha mégis létrejönnek a szociális szövetkezetek, sok esetben azokat a tagokat veszik be, akik rendelkeznek ezekkel a kompetenciákkal, vagyis érvényesül a „creaming de pour” jelenség. De ha csak a legjobb kompetenciákkal rendelkező személyek kerülnek be tagként, akkor eltűnik a szövetkezet szociális integrációs szerepe, amiért eredetileg ez a közösségi vállalkozási forma létrejött, s csupán az adókedvezmény kedvéért működtetett vállalkozási formává válik, mint ahogyan a napjainkban tapasztalható visszaélések sora ezt igazolja. A manchesteri értelemben működő szociális szövetkezetek betöltik a szociá-

²⁸ A SzoSzöv elnökének számítása szerint a GINOP-pályázatban ebben a támogatási ciklusban 6 milliárd forintot hirdettek meg társadalmi vállalkozások finanszírozására, 51 ezer szervezet számára (a konvergenciaregiónkban). A szervezetek nyerési esélye 1,7%. A szociális szövetkezetek közül van 123 önkormányzati tagsággal rendelkező olyan szövetkezet, amelyet a Belügyminisztérium a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódóan hozott létre. Számukra célzottan írták ki a „Fókusz” pályázatot, amelynek keretösszege 9,4 milliárd forint. A szervezetek nyerési esélye 100%.

lis integrációs szerepet, mert hátrányos helyzetű (életkor, élethelyzet, származás, egészségi állapot, kirekesztett) emberek számára teremtenek munkát, fenntartható munkahelyet.

Ha az önkormányzat kötelező részvétele a szociális szövetkezetek alapításában a döntéshozó és a megvalósító önkormányzatok szándéka szerint is elsődlegesen irányító, tulajdonos, vezető, kontrolláló szerep lesz, akkor a szociális szövetkezetek önrányító rendszerek helyett „kolhoz típusú” szövetkezetekké válnak, ahol a kelet-európai és balkáni országokra jellemző „neopatrimoniális” (Szelényi 2013, Szelényi é. n.) viszonyok meg erősödésével kell számolnunk. Ezekben a modellekben a vezetők meg akarják védeni a társadalmat a piac okozta kudarcok káros következményeitől, és a függő helyzetet erősítve folyamatosan fenntartják a nem piacokonform szervezeti és termelési rendszereket, akadályozva ezzel a szervezet eredeti célját, az önfenntartó gazdasági egység kialakítását.

A szociális szövetkezet optimális esetben többtípusú forrásra épül. Az állami, önkormányzati támogatások mellett lehetősége van pl. adományok gyűjtésére, de legfontosabb bevételi forrása, gazdasági és politikai függetlenségének pillére a piac. Ha azonban a szociális szövetkezetek csak a támogatásra építenek (rosszabb esetben ezek felhasználására jönnek létre), s működésükbe nem építenek be önfenntartó elemeket, sőt a támogatáshoz jutás feltételei kifejezetten nem piacokonformak (magas költségek a tagok szociális hátrányai miatt, rövid támogatási ciklus, kevés idő a termékek és szolgáltatások piacra való bevezetésére), akkor a modell résztvevői nem kerülhetik el a jóléti függőség csapdáját.

Mindezek eredményeként a manchesteri alapelvek több ponton sérülnek a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó szociális szövetkezetekben: az önkéntesség, nyitottság, önrányító jelleg, a tagok tulajdonosi szemlélete, demokratikus ellenőrzés, a kölcsönös bizalom, a nyereség felosztása a tagok teljesítménye alapján (mi a helyzet pl. a tőkeerős önkormányzati tag esetében, ő mit kap). A bemutatott sajátosságokat figyelembe véve joggal merül fel a kérdés: beszélhetünk-e abban az esetben szociális szövetkezetéről, ha a definíció alapvető kritériumai már nem érvényesülnek? A szociális szövetkezetek összetétele az elmúlt években jelentősen megváltozott. A SzoSzöv elnökének közlése²⁹ szerint 2017. szeptemberében a bejegyzett szociális szövetkezetek száma 2631 volt. Bár nem állnak pontos adatok rendelkezésre, de feltételezhetően a bejegyzett szövetkezetek közül kb. 1300 szövetkezet alvó szövetkezet, amely megalakult, de tevékenységet nem végez, pályázatra vár, kb. 800 szövetkezet pályázati forrásból működik (ebbe beleértve a Belügyminisztérium által közfoglalkoztatáshoz generált 260 szociális szövetkezetet is) és nagyjából 500 olyan szövetkezet lehet, amelyik önfenntartó módon a manchesteri elvek alapján végzi a tevékenységét.

²⁹ Forrás: a SzoSzöv elnökének 2017. október 21-én a szerzőhöz írott levele.

ÖSSZEZÉS

A Polányi (1997) által „kettős mozgás”-ként azonosított folyamatban az önszabályozó piac diszfunkcióval szemben kialakuló protekcionista ellenreakciók sorában az állam megerősödésének lehetünk tanúi napjainkban. Az állam direkt szerepvállalása, az erősödő paternalizmus nem kedvez azoknak az alulról építkező társadalmi integrációs törekvéseknek, amelyek alkalmasak lennének a piac okozta kudarcokkal szembeni védelemre. A civilekkel szembeni bizalmatlanság és a társadalom „szolidaritásdeficittel” jellemezhető értékrendszere akadályozza az alternatív integrációs modellként kibontakozó társadalmi vállalkozások fejlődését is. A társadalom védelmét előtérbe helyező retorikával az állam megfosztja az alárendelt társadalmi szereplőket a valódi túlélési stratégiák kialakításának esélyétől (pl. bezárja a szereplőket a „produktív” jelzővel szalonképessé tett közfoglalkoztatásba), vagy a szerves fejlődés és a társadalmi kontroll kialakulását lehetetlenné tevő finanszírozási kampányokkal torzítja a lokális társadalom szolidaritásalapú gazdasági önszerveződéseit. Mindezzel olyan versenyhelyzetet teremt az integrációs modellek között, amelyben a jogszabályi keretek és a forráselosztás miatt az alulról szerveződő modellek eleve esélytelenek. A centralizált irányítás ellenére a viszonylagos önállóság lehetőségeit használva ma még komplementer szerepben működnek a lokális társadalmakban – a szükségleteknek és feltételeknek megfelelően kombinálva a szociális és a foglalkoztatási elemet – az integrációs modellek. A támogatási források további csökkentésével és a jogszabályi keretek változásával azonban egyre kisebb a mozgástér a célcsoport képességeihez és szükségleteihez igazodó, a belépés és a kilépés eltérő szintjeit lehetővé tevő, egymással nem helyettesíthető lokális integrációs rendszerek működtetésére.

A kormányzati és szakpolitikai stratégiák középpontjában álló szociális szövetkezetek alulról kezdeményezett szerves fejlődésére – úgy tűnik – sem a feltételek (pl. idő), sem a lehetőség (pl. politikai szándék) nem áll rendelkezésre. A kormányzati szándék szerint a jelenleg igen drága közfoglalkoztatásba vont tartósan munka nélkül lévő személyek számára mielőbb kivezető utat kell biztosítani, s a társadalmi integrációhoz és foglalkoztatáshoz kötődő költségvetési kiadásokat jelentős mértékben csökkenteni kell. A központosított forráselosztás során az elmúlt évek alatt kialakult egyéni és szervezeti jóléti függőség miatt a szociális szövetkezeteken belül is erős megosztottság jött létre. Ennek keretében működik egyfelől a Belügyminisztérium által közfoglalkoztatáshoz generált és irányított 260 szociális szövetkezet és a manchesteri kritériumok által meghatározott 500 szociális szövetkezet. Mindezek eredményeként nagy a veszélye annak, hogy a felülről vezérelt és finanszírozott, a jóléti függőséget tovább éltető rendszerben, a hátrányos helyzetű térségekben a szociális szövetkezetek a kormány által folyamatosan erősített „neopatrimoniális” rendszer újabb bástyáivá válnak.

10. Összegzés, következtetések

10.1. A SZOCIÁLIS FÖLDPROGRAM MINT TÁRSADALMI INNOVÁCIÓ

A társadalmi innovációk célja a jóléti rendszer megváltozott környezeti feltételeihez való alkalmazkodásának elősegítése, a jóléti államok meglévő, kipróbált és eddig jól működő eszköztárának megújítása, s lehetőség szerint az egyének és közösségek életminőségének, jóllétének növelése. A XXI. század új társadalmi kockázatainak kezelésére a jóléti állam számos innovációt kezdeményezett, melynek célja, hogy a passzív ellátások körére épülő „gondoskodó állam” helyett egy aktíváló, az egyének és csoportok közvetlen társadalmi részvételére alapozó modellt alakítson ki, s hozzájáruljon ahhoz a szemléletváltáshoz, amely szerint a jóléti kiadások nem költségek, hanem az érintettek képességét, munkavállalói kapacitását erősítő, aktív társadalmi szerepvállalását lehetővé tevő befektetések. Ebben az új modellben kulcsszerepet kapott az egyének és csoportok társadalmi tőkájének erősítése a célcsoport és környezete szemléletének formálása, az eddig alkalmazott támogatási és munkaformák megújítása, társadalmi együttműködések és hálózatok kialakítása, az alulról jövő kezdeményezések támogatása, valamint az érintett társadalmi csoportok kockázatkezelő képességének javítása és önállóságának növelése. A megváltozott gazdasági és társadalmi környezethez hatékonyan alkalmazkodó „társadalmi befektetés” modellje mindemellett a szegénység csökkentésének és a jövedelembiztonság növekedésének is hatékony eszközévé vált. Aktíváló jellege újszerű megoldást kínált az egyre növekvő jóléti kiadások mérséklésére, szerkezetének átalakítására, de a peremhelyzetű társadalmi csoportok munkaerőpiaci és társadalmi felzárkózására is.

A társadalmi innováció gyakorlatban való megjelenési formájának, a speciális ellátások és szolgáltatások kialakításának, valamint a társadalomszerveződés új modelljének elemzésére kiváló lehetőséget kínált a szociális földprogram. Ez az innovációs kísérlet – mint az empirikus vizsgálat is igazolta – egyszerre tartalmazza a jogi keretek, a szabályozás és a finanszírozás (ha nem is minden esetben a program számára kedvező irányú) innovációját, a jóléti rendszerek lokális szereplőinek hálózatosodására irányuló törekvése-

ket, valamint az együttműködési, motivációs és szolgáltatási rendszerek megújítására tett kísérleteket (Evers et al. 2014).

A szociális földprogram empirikus vizsgálata a program további innovatív elemeivel kapcsolatos feltevéseinket is igazolta. A program a társadalom legkedvezőtlenebb pozícióiban lévő személyekre céloz, és képes befogadni olyan szocializációs deficitekkel küzdő személyeket is, akiket az integrációs programok többsége nem tud/akar fogadni. A támogatás átmenetet képez a passzív és az aktív ellátási formák között, és része a helyi szociális ellátórendszernek (melyet az önkormányzat rendeletben szabályoz). A bekerülés önkéntessége miatt tartós motivációkat indukál, ami lehetővé teszi a helyi erőforrások jobb hasznosulását. A tevékenység módja hozzájárul a családok/háztartások önállóságának a növekedéséhez, eredménye pedig csökkenti a jóléti függőség mértékét. A szervezők és a családok/háztartások közötti önkéntes alapon kialakított szerződéses viszony erősíti a résztvevők partnerségét, felelősségét, döntési jogkörét. A rugalmas, sokszínű, a célcsoporthoz alkalmazkodó program az önellátástól az árutermelésig terjed, és egy időben több tevékenység végzését biztosítja, garantálva az egyéni képességekhez és célokhoz való alkalmazását.

Kutatásunk által igazoltan (bár helyenként csak korlátozott módon) érvényesül a szociális földprogramban a jóléti állam szerepkörének átalakítását követően kialakuló „társadalmi befektetés” modell három alapvető funkciója is, amely garantálja a produktív szociálpolitika érvényesülését:

- „szufficit szemléletű”: az önkéntesség elvére épül, a meglévő erőforrásokra támaszkodik (kert, gazdasági udvar, a közösség számára rendelkezésre álló eszközök és szolgáltatások), a humán tőke „állományának” feltárását és javítását célozza (a résztvevők alapkompenciái és motiváltsága, tapasztalatai, tanulás módszerének alkalmazása, felnőttképzés stb.) az életút során kialakult kapcsolati hálókra támaszkodik és azt erősíti (nem a hiányokat, hanem a meglévő tőkét veszi alapul);
- „életciklushoz igazodó”: a munkaerőpiaci és az egyéni életút átmeneteinek megkönnyítésére kiválóan alkalmas, mert frissen tartja és fejleszti a munkavégző képességet és a közösségi kapcsolatokat, mert bármelyik életszakaszban (kisgyerekes nők, megözvegyült idős személyek, aktív korú munkanélküliek), társadalmi és munkaerőpiaci helyzetben (nagy családosok, képzettség nélküliek, megváltozott munkavégző képességűek, tartósan munka nélkül élők) lehetőséget kínál a belépésre és a kilépésre;
- „biztosítékokra alapozott”: az agrártevékenységre fókuszáló, az önállóságot és a vállalkozói profilt erősítő védelmi rendszer jön létre, amely képes az érintett háztartások/személyek jövedelmének kiegészítésére, a megtermelt javak révén a háztartás gazdasági stabilitásának a növelésére, a támogató szolgáltatások igénybevételével csökken a szegénység kockázata és az azzal járó stressz (Hemerijck, 2017).

Az önkéntesség elvére épülő, jól célzott, a célcsoporthoz alkalmazkodó program további erénye a résztvevők életminőségének a javulása. Az újraélesztett kertgazdaságokban megtermelt élelmiszerek több hónapon át segítik a részt vevő családok élelmi-szer-szükségletének kielégítését. Az aktiválás, a szociális földprogramban megvalósuló formája javítja a résztvevők értékét, közösségen belüli szerepét. A termelői, értéktelítési szerep kialakulása jó eséllyel változtatja meg a passzív ellátáshoz kötődő függőségi modelleket.

Végül a szociális földprogram innovációs modellértékének bizonyítéka, hogy sok országos és helyi fejlesztésnek/települési innovációnak jelentett alapot az elmúlt 25 évben.

10.2. NEHÉZSÉGEK ÉS DILEMMÁK

A szociális földprogram gyakorlati megvalósítását érintő, napjainkban zajló alapvető változások azonban számos kérdést vetnek fel a program eredeti céljával, a bevonandó célcsoporttal, a megvalósítás eszközeivel, szervezeti kereteivel, az elvárt és az elérhető eredmények relevanciájával, de magával a program változó értékrendszerével kapcsolatban is. A program sokirányú szükségességét és eredményességét igazoló elemzések mellett célszerű szólni ezekről az elméleti és gyakorlati dilemmákról is. Elsőként arról, hogy az állam és az állampolgár szerepének, kölcsönös felelősségvállalásának egyensúlya – ami a jóléti állam működésének egyik alapvető feltétele – napjainkban megdőlni látszik. S bár a szakértők többsége szükségesnek és célszerűnek tekinti a háztartásgazdaságokra építő, célcsoporthoz illeszkedő, a szociális földprogram keretében megszervezhető önellátás lehetőségét, fontosnak tartják felhívni a figyelmet a szociális földprogrammal szembeni túlzott elvárások veszélyére is. A jóléti állam szerepvállalásának csökkenésével, az aktiválás általánossá válásával ugyanis mind nagyobb felelősség terhődik az egyénekre és az érintett családok háztartásgazdaságokban vállalt önfenntartó szerepére, miközben ezek a tevékenységek a legtöbb esetben csak jövedelemkiegészítő szerepet töltenek/tölthetnek be, s tömeges méretben *nem biztosíthatják a hátrányos helyzetű háztartások megélhetésének kizárólagos forrását*. A szociális földprogram az alacsony küszöbű szolgáltatási rendszerével kiváló lehetőséget biztosít a célcsoport személyes kompetenciáihoz igazodó aktiválására, munkatapasztalatok szerzésére, az alap- és kulcskompetenciák fejlesztésére, s a program keretében előállított termékekkel a háztartás szükségleteinek részbeni fedezésére. *A termelőeszközök korlátozott volta* azonban nem teszi lehetővé a programban részt vevő háztartások gazdasági fenntarthatóságát, teljes mértékű önellátását.

A kritikusok és szakértők egy másik része – a túlzott elvárásokkal párhuzamosan – a program bizonytalanságát (vándorlás a szakpolitikai intézményrendszerben, csökkenő összegű, a feladathoz mérten alacsony összegű támogatási forrás) és alacsony szintű po-

litikai támogatottságát említik. Ferge szerint a szociális gazdaság lehetőségei szinte kihasználatlanok Magyarországon, kivéve például a szociális földprogramot. Ebben az esetben azonban *nincs átgondolt feltételrendszer*, nincs végiggondolt folyamat, és nem tudjuk, hogyan valósul meg a fenntarthatóság (Ferge 2011)¹.

A dilemmák másik csoportja a művelésbe vonható mezőgazdasági területekhez kötődik. A program szélesebb körű szerepvállalásának ugyanis határt szab, hogy a zártkertek művelése mellett *nem áll rendelkezésre megfelelő terület*. A vidéki kistelepülések alacsony hatékonyságú lobbijának eredményeként mind mennyiségi, mind minőségi szempontból komoly hiány mutatkozik a művelésbe vonható földek terén, s a program igazolt eredményessége ellenére sem jutnak a települések további területekhez.

A szociális földprogram, mint a peremhelyzetű csoportok aktiválásának egyik jól ismert eszköze, és a lokális gazdaság fejlesztésére irányuló kísérletek legkorábbi támogatója, eredeti célja szerint szociális integrációs program. Az utóbbi évek reformkísérletei azonban folyamatosan *erősítik a foglalkoztatási elemet* nem csupán a „versenyhátrésként” a térségben megjelenő többi integrációs modell formájában, hanem a szociális földprogramon belül is.

Annak ellenére erősödik ez a szándék, hogy a szociális földprogramról szóló elemzések kivétel nélkül megállapították, a programnak nem sajátja a munkaviszonyon alapuló foglalkoztatás, hiszen alapvetően a háztartásgazdaságra, annak újraélesztésére épül, és a kezdeményezésnek jelentős jövedelempótló és aktiváló hatása van. Félő, hogy a foglalkoztatási elem erősödésével a program lényege tűnik el, s már nem lesz különbség a széles körben támogatott más integrációs modellek és a szociális földprogram között. A célcsoport differenciált problémarendszere ugyanakkor szükségessé teszi a problémakezelés differenciáltságát is. A 2011-ben kialakított „közfoglalkoztatással egybekötött szociális földprogram” komponens ugyan az elmúlt évek során veszített jelentőségéből (kisebb forrás, kevesebb részt vevő önkormányzat), de 2018-ban is meghirdetésre került. A lokális integrációs programok sorában a célcsoport szükségletei miatt pedig továbbra is szükség van egy olyan integrációs modellre, mint a szociális földprogram, ahol a foglalkoztathatóság javítása és az önellátás képességének a növelése lenne az elsődleges cél.

Dilemmák merültek fel azzal kapcsolatban is, hogy mennyire korszerű a szociális földprogram mint integrációs modell. Az érintett háztartásokban tapasztalható tőkehiány a ház körüli termelés beindításához ugyanis viszonylag egyszerű eszközök alkalmazását teszi lehetővé, ami a termelékenység és a jövedelemszerző képesség határait a százéves hagyományoknak megfelelően jelöli ki. „»Maradi« módon készíti a családokat a ház körüli termelés beindítására, bővítésére.” (Serafin 2011:183) A termelés módja „...csak-

¹ Ferge Zsuzsával készült interjú részlete a Grünzeisz Kata (2011) Gyorsított tanfolyam Hegedűs Zsuzsa kampánya a szegénység ellen című riportból. Publikálva: Magyar Narancs 2011/41. (10. 13.), http://magyarnarancs.hu/belpol/hegedus_zsuzsa_kampanya_a_szegenyseg_ellen-_gyorsított_tanfolyam-77096.

nem hűen tükrözi(k) a több mint 200 évvel ezelőtti formákat” (Csoba 2011: 163), ami a társadalom legveszélyeztetettebb célcsoportjai körében akadályozza a modern technológiai rendszerek megismerését, alkalmazásának elsajátítását és az azt működtető piaci formákba való átmenetet. Igaz, ha a túléléshez kell a gazdasági kereteket megteremteni, akkor ez a tényező marad a kisebb jelentőségű dilemmák csoportjában. Nem úgy, mint a következő, a lokális hatalom gyakorlásának és a helyi közösség szerveződésének mikéntjét feszegető kérdés.

Terbe Teréz „Szocio és öko” címmel publikált tanulmányában a közösségi gazdálkodás dilemmáit bemutatva megállapítja, „egyesek kényszerből (szociók), mások önszántukból (ökók) próbálnak megvalósítani olyan posztkapitalista életformákat, amelyek kiutat jelenthetnek az összeomlással fenyegető és egyre mélyülő általános válságból” (Terbe 2012: 5). Az alternatív gazdálkodási formák elemzésekor a szociális földprogramot a lokális közösség kitörési lehetőségeként, a globális gazdasággal szembeni önvédelemként, közösségi szimbiózisként értelmezi, amely nem csupán gazdasági szempontból, de a hatalommentes lokális közösségek létrehozásakor is használható keretet jelenthet. Hogy a hatalommentes lokális közösség kialakulásának milyen esélyei vannak egy konkrét településen, azt nagyban meghatározza, hogy milyen a helyi hatalom szerkezete és a települések vezetőinek habitusa. A szociális földprogramok működésével kapcsolatban ez jelenti az egyik legnagyobb dilemmát. A passzív ellátások összegének és reálértékének csökkenése miatt ugyanis egyre nagyobb felelősség hárul a települések vezetőire a településen élő, leghátrányosabb helyzetben lévő családok/háztartások önfenntartó képességének javítása terén. A program megvalósítása során a helyi – többnyire karizmatikus – vezetők szerepe kiemelkedő, ennek köszönhetően a program sikere többnyire nem szervezet-, hanem személyfüggő. Így az autarch módon működő zárt faluközösségekben a patrimoniális rendszerek újjászületésének komoly veszélye lehet.

10.3. KÖVETKEZTETÉSEK

Az empirikus kutatás során bizonyítást nyert, hogy a hátrányos helyzetű térségeknek és társadalmi csoportoknak a megváltozott társadalmi, gazdasági körülmények között is szükségük van az új típusú, alulról szerveződő, a társadalmi tőkét növelő munkaformákra, alapvető kompetenciákat kialakító, a szocializációs deficitet korrigáló, a társadalmi kohéziót erősítő alacsony küszöbű integrációs eszközökre, még mielőtt az érintettek foglalkoztatásba vonása megtörténne.

Az aktiváló jóléti politika keretében kialakuló „társadalmi befektetés” modell hosszú távon garantálja a produktív szociálpolitika érvényesülését, de a hosszú távú eredmények feltételezik a rövid távú befektetéseket a személyre szóló szolgáltatások kiszélesítése, a képességek fejlesztése, a partnerségi hálózatépítés és a lokális társadalom fejlesztése te-

rén. A társadalmi tőke megteremtése éppúgy befektetésigényes folyamat, mint a más típusú tőkék előállítás.

A szociális földprogram egy olyan társadalmi innováció, amely alkalmas a rurális térségben élő peremhelyzetű társadalmi csoportok speciális ellátási és szolgáltatási szükségletének kielégítésére, az aktív szociálpolitikai eszköztár hatékony működtetésére, valamint a társadalomszerveződés új, alulról szerveződő modelljének erősítésére.

A területi és társadalmi hátrányok összetett rendszerének kezelése csak rugalmas, sokszínű, egymást kiegészítő és többszintű integrációs modell együttműködése révén lehet sikeres. Az egydimenziós modellek (pl. csak foglalkoztatás) és a versengő stratégiák helyett a komplex eszköztár és komplementer stratégiák a célravezetők.

A jóléti paradigmaváltás eredményeként megfigyelhető állami szerepvállalás csökkenésével, valamint a lokális terek és szereplők felelősségének növekedésével és az aktiválás általánossá válásával mind nagyobb gazdasági és társadalmi felelősség hárul a családokra és a háztartásokra. A szociális földprogramok kapcsán gyakran irreális elvárások fogalmazódnak meg a háztartások önfenntartó szerepére vonatkozóan. A kutatási eredmények alapján megerősítést nyert, hogy a program szocializációs eleme a hangsúlyos és a gazdasági szerepe az itt szerzett javaknak csupán kiegészítő jellegű lehet. A háztartásban előállított termékek az esetek többségében nem biztosítják a megélhetés teljes költségét.

Az autarch módon működő zárt faluközösségekben a helyi – az esetek többségében karizmatikus – vezetőkre épülő lokális integrációs programoknak általában nem racionális szervezeti kerete (tervezhetőség, átláthatóság, stabilitás stb.), hanem személyfüggő rendszere alakult ki. Így ezekben a rurális mikroközösségekben megjelent a patrimonális rendszerek újjászületésének veszélye.

A társadalmi innováció elterjedése és szakpolitikai alkalmazása, valamint hosszú távon fenntartható rendszerszintű változások elérése csak a mindenkori politikai döntéshozók támogatásával biztosítható. A sikeres lokális innovációk adaptálása, fenntarthatósága e nélkül a támogatás nélkül az esetek többségében nem vezet sikerhez.

A szociális földprogram tervezését és gyakorlati megvalósítását érintő, a napjainkban zajló alapvető változások újabb és újabb kérdéseket vetnek fel a program céljával, a bevonandó célcsoport szükségleteivel, a megvalósítás eszközeivel, szervezeti kereteivel, az elvárt és az elérhető eredmények relevanciájával, a többi integrációs modellel való együttműködéssel, a program értékrendszerével vagy a program megvalósítása során kialakult lokális hatalmi viszonyok alakulásával kapcsolatban. Jelen tanulmány természetesen nem vállalkozhatott ezeknek a kérdéseknek a maradéktalan megválaszolására, hiszen számos vonatkozásban a szükséges adatok, információk nem állnak evidens módon rendelkezésre, s csak további alapos kutatás során hozhatók felszínre. A szerzők azonban bíznak abban, hogy a bemutatott esettanulmány hasznos információkkal szolgált az érdeklődők számára a szociális földprogram mint társadalmi innováció és integrációs modell megismeréséhez.

A felhasznált irodalom jegyzéke

- AKI (Agrárgazdasági Kutató Intézet) (2008): *A szociális földprogramok jellemzői és tapasztalatai*. Budapest: Agrárgazdasági Kutató Intézet
- Bagó József (2014): A közfoglalkoztatás intézményi átalakulása 2013-ban. *Munkaügyi Szemle*, 58 (4): 10–19.
- Bak Klára (2012): A nemzetközi szövetkezeti alapelvek és a szövetkezetek fogalmának összefüggései a szabályozásban. *Szövetkezés*, 33 (1–2): 34–61.
- Bakó Tamás – Cseres-Gergely Zsombor – Kálmán Judit – Molnár György – Szabó Tibor (2014): *A munkaerőpiac peremén lévők és a költségvetés*. Budapest: Magyar Tudományos Akadémia Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Közgazdaság-tudományi Intézet
- Barbier, J. (2017): ‘Social investment’: with or against social protection. In Hemerijck, A. (eds.): *The Uses of Social Investment*. Oxford University Press
- Bartal Anna Mária (1998): Szociális + föld + program = szociális földprogram? *Valóság*, 41 (9): 37–48.
- Bartal Anna Mária (2001): *A szociális földprogramok – avagy az aktív foglalkoztatás- és szociálpolitika alternatívái a rurális térségekben*. Budapest: Acta Civitalis
- Bartal Anna Mária – Sziklai István (2006): A szociális földprogramok kedvezményezettjeinek helyzete két kistérségben. *Területi Statisztika*, 46 (5): 509–520.
- BEPA (2010): *Empowering people, driving change: Social innovation in the European Union*. Luxembourg: Publications Office of the European Union
- Bibó István (1986a, b, c, 1990a): *Válogatott tanulmányok* (1–3. kötet: vál. Huszár Tibor, szerk. Vida István. 1–4. kötet: vál. ifj. Bibó István – Huszár Tibor, szerk. ifj. Bibó István). Budapest: Magvető
- Bíró Szabolcs (szerk.) – Hamza Eszter – Molnár Attila – Rácz Katalin – Székely Erika (szerk.) – Tóth Kristóf – Tóth Orsolya – Varga Eszter (2012): *A mezőgazdasági foglalkoztatás bővítésének lehetőségei vidéki térségeinkben*. Budapest: Agrárgazdasági Kutató Intézet

- Bognár Attila (2009): „Féllábú magyar agrármodell”, avagy Hova tűnt a háztáji? OTDK-dolgozat, <http://kgk.sze.hu/images/dokumentumok/elektroniusfolyoirat/BognarAttila.pdf>
- Bouquet, D. – Frazer, H. – Marlier, E. – Sabato, S. – Vanhercke, B. (2015): *Social Investment in Europe: A study of national policies*. Brussels: European Commission
- Bourdieu, P. (1983): „Ökonomisches Kapital, kulturelles Kapital, soziales Kapital” in *Soziale Ungleichheiten (Soziale Welt, Sonderheft 2)*, Reinhard Kreckel (ed.), Goettingen: Otto Scharz & Co. 183–98.
- Böröcz József (2000): The fox and the raven: The European Union and Hungary renegotiate the margins of „Europe”. *Comparative Studies in Society and History*, 42 (4): 847–875.
- Böröcz József (2014): The Collapse of State Socialism in the Soviet Bloc and Global Labor Migration. In Mary Rowlinson – Wim Vandekerckhove – Ronald M. S. Combers (szerk.): *Labor and Global Justice: Essays on the Ethics of Labor Practices under Globalization*. New York: Lexington Press, 85–104.
- Busch Irén – Mód Péter – dr. Gál-Schneider Barbara – Ignits Györgyi – Varga Lívია (2016): *Beszámoló a 2015. évi közfoglalkoztatásról*. Budapest: Belügyminisztérium Közfoglalkoztatási Statisztikai, Elemzési és Monitoring Főosztálya, <http://kozfoglalkoztataskormany.hu/download/2/b1/91000/Besz%C3%A1mol%C3%B3%20a%202015%20%C3%A9vi%20k%C3%B6zfoglalkoztat%C3%A1sr%C3%B3l.pdf>
- Busch Irén – Ignits Györgyi – Mód Péter – Nagy Ágnes – Varga Lívია (2017): *Beszámoló a 2016. évi közfoglalkoztatásról*. Budapest: Belügyminisztérium Közfoglalkoztatási Statisztikai, Elemzési és Monitoring Főosztálya, http://kozfoglalkoztataskormany.hu/download/4/8e/e1000/Besz%C3%A1mol%C3%B3_2016_170713.pdf
- Cantillon, B. – Van Lancker, W. (2013): Three shortcomings of the social investment perspective. *Social Policy and Society*, 12 (4): 553–564.
- Coleman, S. James (1988): Social Capital in the Creation of Human Capital. *The American Journal of Sociology*, Vol. 94, Supplement: Organizations and Institutions: Sociological and Economic Approaches to the Analysis of Social Structure, 95–120.
- Cseres-Gergely Zsombor – Molnár György (2014): A közfoglalkoztatás a munkaügyi rendszerben 2011–2013 – Alapvető tények. In Fazekas Károly – Varga Júlia (szerk.) (2015): *Munkaerőpiaci tükrök 2014*. Budapest: MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Közgazdaság-tudományi Intézet, 85–94.
- Cseres-Gergely Zsombor – Molnár György (2015): Public works programmes in the public employment system, 2011–2013 – Basic facts. In Fazekas, K. – Varga, J. (eds.): *The Hungarian Labour Market 2015*. Budapest: Institute of Economics, Centre for Economic and Regional Studies, Hungarian Academy of Sciences, 86–100, <http://econ.core.hu/file/download/HLM2015/23.pdf>

- Csoba Judit (2002): Integráció és diszkrimináció a munka világában. A cigányok munkavállalási és jövedelemszerzési formái. In Béres Csaba (szerk.): *Kirekesztődés vagy integrálódás?* Debrecen: Debreceni Egyetem, Kossuth Egyetemi Kiadó
- Csoba Judit (2010a): *A tisztességes munka – A teljes foglalkoztatás: a 21. század esélye vagy utópiája?* Budapest: L'Harmattan Kiadó
- Csoba Judit (2010b): „Job Instead of Income Support”: Forms and Specifics of Public Employment. *Review of Sociology of the Hungarian Sociological Association*, 6 (2): 46–69.
- Csoba Judit (2010c): „Segély helyett munka”: A közfoglalkoztatás formái és sajátosságai. *Szociológiai Szemle*, 20 (1): 26–52.
- Csoba Judit (2011): A romák a munkaerőpiacon. In Csoba Judit (szerk.): *Munkaerő-piaci változások, leszakadó társadalmi csoportok*. Debrecen: Debreceni Egyetem, 142–170.
- Csoba Judit (2014): Managing the unemployment in Hungary. *Metszetek – Társadalomtudományi folyóirat*, 3 (4): 78–90.
- Csoba Judit (2015): *Decent work: Full employment: Utopia or Chance of the 21st Century*. Bremen: Wiener Verlag für Sozialforschung, 264.
- Csoba Judit (2017): A kertkultúra és a háztartásgazdaság szerepe a vidéki szegények társadalmi integrációjában – 25 éves a Szociális Földprogram. *Tér és Társadalom*, 31 (3): 85–102.
- Csoba Judit (2017): Gondoskodó állam, aktiváló állam, befektető állam. A foglalkoztatáspolitikai és a jóléti modellváltás néhány összefüggése. *SOCIO.HU Társadalomtudományi Szemle*, 7 (1): 1–26.
- Csoba Judit – Nagy Zita Éva (2011): A magyarországi képzési, bértámogatási és közfoglalkoztatási programok hatásvizsgálata. In Fazekas K. – Kézdi G. (szerk.): *Munkaerő-piaci tükrök, 2011: közlép: foglalkoztatáspolitikai programok hatásvizsgálata*. 359. Budapest: MTA Közgazdaság-tudományi Intézet – Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, 113–144.
- Deeming, C. – Smyth, P. (2015): Social investment after neoliberalism: policy paradigms and political platforms, *Journal of Social Policy*, 44 (2): 297–318.
- Dyson, A. – Deeming, C. – Smyth, P. (2015): Social investment after neoliberalism: policy paradigms and political platforms. *Journal of Social Policy*, 44 (2): 297–318.
- EC 2013 European Commission (2013) Towards Social Investment for Growth and Cohesion—Including Implementing the European Social Fund 2014–2020, COM (2013) 83 final: Brussels
- Esping-Andersen, G. (2002): *Why we need New Welfare State* Oxford University Press
- European Commission (1993) *Growth, Employment and Competitiveness: The Challenges and Ways Forward into the 21st Century* COM (93) 700.

- Evers, A. – Brandsen, T. (2016): Social Innovations as Messages: Democratic Experimentation in Local Welfare Systems. In Brandsen, T. – Cattacin, S. – Evers, A. – Zimmer, A. (eds.): *Social Innovations in the Urban Context*. Springer International Publishing, 161–180.
- Fazekas Károly és mtsai. (szerk.) (2013): *The Hungarian Labour Market 2013*. Budapest: Centre for Economic and Regional Studies, Hungarian Academy of Sciences & National Employment Non-profit Public Company Ltd.
- Fazekas, K. – Neumann L. (2014): *The Hungarian labour market 2014*. Budapest: Centre for Economic and Regional Studies, Hungarian Academy of Sciences & National Employment Non-profit Public Company Ltd., <http://www.krtk.mta.hu/publications/THE-HUNGARIAN-LABOUR-MARKET-2014/74/>
- Fábi György (2013): A szociális innováció kettős értelméről. *Magyar Tudomány*, 174 (8): 1005–1007.
- Ferrara, M. (2017): Accelerator or Brake? The EU and the Difficult Politics of Social Investment. In Hemerijck, A. (eds.): *The Uses of Social Investment*. Oxford University Press, 328–338.
- Frey Mária (szerk.) (2007): *Szociális gazdaság kézikönyv*. Budapest: OFA
- G. Fekete Éva (szerk.) (2011): *Önkormányzatok és civil szervezetek helyi foglalkoztatási kapacitásainak növelési lehetőségei*. Miskolc: Közösen a Jövő Munkahelyeiért Alapítvány Kutatási Zárójelentés, www.emorka.hu/wp-content/uploads/2012/05/kjm_zarotan_2011.doc
- G. Fekete Éva – Solymár Gábor (2005): A szociális gazdaság kiépítésének esélye és feltételei az Észak-magyarországi régióban. *Köz-jó-lét*, 2 (3), <http://gtk.uni-miskolc.hu/files/286>
- G. Fekete É. – Lipták K. (2014): „Közfoglalkoztatásból szociális szövetkezet? In Lukovics M. – Ziti B. (eds.): *A területi fejlődés dilemmái*. Szeged: STE Gazdaságtudományi Kar, 123–142, <http://www.eco.u-szeged.hu/download.php?docID=40071>
- Gayer Gyuláné (1991): Zöldkereszt – a produktív szociálpolitikai koncepció része. In Török Tivadarné (szerk.): *Család és alkohol*. Budapest: Országos Alkoholológiai Intézet, 11–38.
- Gábor R. – István-Galasi Péter (1981): *A második gazdaság: tények és hipotézisek*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Kiadó
- Gábos András – Branyiczki Réka – Barbara Lange – Tóth István György (2014): Az aktív korúak foglalkoztatottsága és szegénysége az Európai Unióban és Magyarországon: válság előtt, alatt és után. In Kolosi Tamás – Tóth István György (szerk.): *Társadalmi Riport 2014*. 179–203.
- Granovetter, Mark (1983): The Strength of Weak Ties: A Network theory Revisited. *Sociological Theory*, (1): 201–233.

- Grimm, R. – Fox, C. – Baines, S. – Albertson, K. (2013): Social innovation, an answer to contemporary societal challenges? Locating the concept in theory and practice. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 26 (4): 436–455.
- Gyáni Gábor (1994): *A szociálpolitika múltja Magyarországon*. Budapest: História – MTA Történettudományi Intézete
- Gyóri András (1998): A dél-nyírségi szociális földprogram. *Szövetkezés*, 19 (1): 85–90.
- Hann, Chris (2016): Cucumbers and Courgettes: Rural Workfare and the New Double Movement in Hungary Intersections. *East European Journal of Society and Politics*, 2 (2): 38–56.
- Hámori Péter (2006): Produktív szociálpolitika a visszacsatolt északi és keleti területeken. *Magyar Szemle*, 15 (1–2): 42–58.
- Harcza István (1996): *Paraszti gazdaságok, mezőgazdasági vállalkozók*. Budapest: Társadalomstatistikai füzetek 11. KSH
- Harcza István (2014): I. A települések fejlettségét mérő mutatószámok. II. A települési térségi sajátosságok és a család/háztartás szerkezet közötti kapcsolat. Budapest: KSH, Műhelytanulmányok, http://szociologia.btk.pte.hu/sites/default/files/attached_files/telepulesek_fejlettese_kutatasijelentes_0927_1.pdf
- Hemerijck, A. (2013): *Changing Welfare States*. Oxford: Oxford University Press
- Hemerijck, A. (2015): The Quiet Paradigm Revolution of Social Investment. *Social Politics*, 22 (2): 242–256.
- Hemerijck, A. (2017): Social Investment and its critics. In Hemerijck, A. (eds.): *The Uses of Social Investment*. Oxford: Oxford University Press
- Jász Krisztina (2003): Társadalmi kirekesztettség a szociális földprogramok tükrében. In *Cigányok a szociális földprogramban*. Budapest: Gondolat Kiadó, 79–96.
- Jász Krisztina – Szarvák Tibor – Szoboszlai Zsolt (2003): A szociális földprogram vidékfejlesztési hatásai. In *A vidéki Magyarország az EU-csatlakozás előtt*. VI. Falukonferencia. Szerk.: Kovács Teréz, Pécs: MTA RKK – Magyar Regionális Tudományi Társaság, 471–478.
- Jász Krisztina – Szarvák Tibor (2005): Az esélyegyenlőségi politika Janus-arca. *Politikatudományi Szemle*, 14 (2): 135–155.
- Jász Kriszta – Serafin József (1998): Mezőgazdaság és szociálpolitika. *Szövetkezés*, 19 (1): 72–84.
- Jensen, T. (2013): Riots, restraint and the new cultural politics of wanting. *Sociological Research Online*, 18 (4): 7.
- Jenson, J. (2015): Social Innovation: redesigning the welfare diamond. In *New Frontiers in Social Innovation Research* (pp. 89–106) London: Palgrave Macmillan
- Kelen András (2012): Recent developments of social economy in today's rural Hungary. *Magyar Tudomány*, 173 (12), <http://www.matud.iif.hu/2012/12/08.htm>

- Kemény István (2001): Előszó. In *Romák/cigányok és a láthatatlan gazdaság*. Budapest: Osiris – MTA Kisebbségkutató Műhely
- Kertesi Gábor – Kézdi Gábor (2011): Roma employment in Hungary after the post-communist transition. *Economics of Transition*, 19 (3): 563–610.
- Kocziszky György – Veresné Somosi Mariann – Balaton Károly (2017): A társadalmi innováció vizsgálatának tapasztalatai és fejlesztési lehetőségei. *Vezetéstudomány*, 48 (6–7): 15–19.
- Kuitto, K. (2016): From social security to social investment? Compensating and social investment welfare policies in a life-course perspective. *Journal of European Social Policy*, 26 (5): 442–459.
- Kovács Imre (2016): *Földek és emberek – Földhasználók és földhasználati módok Magyarországon*. Debrecen: Dupress Kiadó
- Kovács Ibolya (1999): *A modellkísérlettől a hálózatig*. Hírlevél I. évf. 3–4. szám, Szolnok: Szociális Földprogramok Hálózatfejlesztő Központja
- Kovrig Béla (1932): *A magyar szociálpolitika igaza a liberális és szocialista eszmerend-szerek küzdelmében*. Budapest: Wodianer
- Kovrig Béla (1936): *Szociálpolitika*. Budapest: Magyar Szemle Társaság
- Kovrig Béla (1940): *Hogy életünk emberibb legyen*. Budapest: Stádium
- Kuncz Ödön (1935): *A Rochdale-i elvek és a szövetkezet jogi fogalmának körülírása*. Budapest: Magyarországi Szövetkezetek Szövetsége, 10–30.
- Ladányi János – Szelényi Iván (1998): *Szuburbanizáció és gettósodás. Tanulmányok a cigányság társadalmi helyzete és kultúrája köréből*. Budapest: Iskolafejlesztési Alapítvány, 185–206.
- László Gyula (2015): A foglalkoztatáspolitikai új paradigmáinak működése. *Munkaügyi Szemle*, 58 (3): 19–21.
- Lévesque, B. (2006): L'innovation dans le développement économique et dans le développement social. In Klein, J.-L. – D. Harrisson (Eds.): *L'innovation sociale. Émergence et effet sur la transformation sociale*. Québec: Presses de l'Université du Québec, 43–70.
- Leoni, T. (2015): *The social investment perspective as guiding principle for welfare state adjustment*, WWWforEurope.
- Makay Zsuzsanna – Blaskó Zsuzsa (2012): Családtámogatás, gyermeknevelés, munkavállalás. In Őri Péter – Spéder Zsolt (szerk.): *Demográfiai Portré 2012. Jelentés a magyar népesség helyzetéről*. Budapest: KSH Népeségtudományi Kutatóintézet, 45–57.
- Dr. Misi Sándor – Dr. Markó Lajos (1977): *A háztáji és kiegészítő gazdálkodás*. Budapest: Kossuth Könyvkiadó

- Moulaert, F. (ed.) (2013): *The international handbook on social innovation: collective action, social learning and transdisciplinary research*. Aldershot: Edward Elgar
- Morel, N. – Palier, B. – Palme, J. (szerk.) (2012): *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*. Bristol: Policy Press
- Mumford, M. D. (2002): Social innovation: ten cases from Benjamin Franklin. *Creativity Research Journal*, 14 (2): 253–266.
- Nagyné Varga Ilona (2001): Az interprofesszionális néhány jellemzője a szociális földprogramok rendszerében. In Somorjai Ildikó (szerk.) *Amivel még nem számolunk... Interprofesszionális együttműködés és szociális munka*. Budapest – Győr: Széchenyi István Főiskola – Kávé Kiadó
- Nagyné Varga Ilona (2007): A szociális földprogramok, mint a szociális szövetkezet alapítás lehetséges bázisai. *Szövetkezés*, 28 (1–2): 56–65.
- Nagyné Varga Ilona (2012): *A szociális munka lehetőségei a szociális földprogramokban és a szociális szövetkezetekben*. Szolnok: VINT Szolgáltató Betéti Társaság. Készült a TÁMOP-5.4.4-09/2-C-2009-0007 projekt keretében, kézirat.
- Nagyné Varga Ilona – Szoboszlai Zsolt (szerk.) (1999): *A szociális földprogram referenciái, 1998–1999*. Jász-Nagykun-Szolnok M. Esély Szociális Közalapítvány Regionális Forrásközpont, Szolnok, Szociális Földprogramok Magyarországon. Tájékoztató anyag. (Készült a Szociális Földprogramok Országos Módszertani Osztályán a Szociális és Munkaügyi Minisztérium Családi és Szociális Szolgáltatások Főosztálya rendelkezésére.
- Nagyné Varga Ilona – Serafin József – Szoboszlai Zsolt (2001): Fejlesztési javaslatok. In Szoboszlai Zsolt (szerk.): *Szociális földprogramok Magyarországon. Egy aktív szociálpolitikai modell eredményei – 1992–2000*. Szolnok: Esély Alapítvány Regionális Forrásközpont kiadványa
- Nagyné Varga Ilona – Varga Imre (2006): A túristvándi modell. In Nagyné Varga Ilona – Landau Edit (szerk.): *Szociális földprogram modellek*. Szolnok, 23–35.
- Nagyné Varga Ilona – Landau Edit (2006): *Szociális földprogram modellek*. Szolnok: Jász-Nagykun-Szolnok Megye Esély Szociális Közalapítványa Regionális Szellemi Forrásközpont
- Nagyné Varga Ilona – Soltész Anikó (2015): *Szociális szövetkezetek kialakítása, működtetése – ismeretterjesztő anyag*. Szolnok: Jász-Nagykun-Szolnok Megye Esély Szociális Közalapítványa
- Németh László (2013): „Gondolatok a szociális szövetkezetek meghatározásához – vitasuk meg!!!” www.szoszov.hu
- Németh László (2014): Szociális szövetkezetek: magyarországi helyzetkép. In Nagy Janka Teodóra (szerk.): *A szociális szövetkezet, mint helyi közösségi innováció*. Szekszárd, 2012, 15.

- Nolan, B. (2013): What use is ‘Social investment’? *Journal of European Social Policy*, 23 (5): 459–68.
- Péter Judit – Szarvák Tibor – Szoboszlai Zsolt (2000): *A tartósan működő szociális földprogramok hatékonysága*. Kézirat. MTA RKK ATI Szolnoki Társadalomkutató Osztály
- Petrovicsné T. R. (2007): A Baranya megyei szociális földprogramok. In *Magyarteleki szociális földprogram a falukutatás tükrében*. Falukonferencia, 2006. május 13–14., 81–88.
- Putnam, R. D. (2000): *Bowling Alone. The Collapse and revival of American community*. New York: Simon and Schuster
- Polányi Károly (1997): *A nagy átalakulás*. Budapest: Mészáros Gábor magánkiadása
- Ragin, C. (1989): *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. University of California Press
- Rácz Katalin (2009): Útban a szociális gazdaság felé? Beszámoló egy produktív szociálpolitikai program eddigi eredményeiről. *Kapocs*, 8 (3): 13.
- Rácz Katalin (2013): Szegénységkezelés aktív eszközökkel. Egy produktív szociálpolitikai program két évtizedes működésének tapasztalatai. In Kovács Katalin – Váradi Monika Mária (szerk.): *Hátrányban, vidéken*. Budapest: Argumentum Kiadó, 135–156.
- Réti Mária (2007): *Mit biztosít ma a jogszabályi háttér Magyarországon a szociális szervezetekkel kapcsolatban?* „A közösségi fejlődés új lehetőségei”; „Nyilvános kommunikáció a szociális szervezetekről” című 2007. november 5-én megtartott konferenciaanyag kibővített változata, <http://szoszov.hu/dr-reti-maria-mit-biztosit-ma-a-jogszabalyi-hatter-magyarorszagon-a-szocialis-szovetkezetekkel>
- Schumpeter, J. (1983) [1934]: *The Theory of Economic Development. An Inquiry into Profits, Capital, Credit, Interest and the Business Cycle*. New Brunswick NJ: Transaction Publishing
- Schindele Miklós (1986): Háztáji gazdaságok. *História*, (56): 68–74, <http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/historia/86-056/ch11.html#id505176>
- Serafin József (1997): *Szociális földprogram kialakítása, működtetése a településeken*. Kézirat
- Serafin József (1998): *Mezőgazdaság és szociálpolitika. Szövetkezés*, 19 (1): 72–84.
- Serafin József (1999): *A szociális földprogram jellemzői*. Hírlevél I. évf. 1. szám, Szolnok: Szociális Földprogramok Hálózatfejlesztő Központja
- Serafin József (2001): A szociális földprogram. In Szoboszlai Zsolt (szerk.): *Szociális földprogramok Magyarországon. Egy aktív szociálpolitikai modell eredményei – 1999–2000*. 15–25.

- Serafin József (2006): *Szociális földprogram Magyarországon. Szövetkezés*, 27 (2): 83–95.
- Serafin József (2007): *A szociális földprogramok kialakítása, működtetése a településeken*. Kézirat, Budapest
- Serafin József (2011): Földközösség – Hogyan erősítheti a közösségi munka a szociális földprogram hatékonyságát, hogyan erősítheti a szociális földprogram a közösséget? In Nagyné Varga Ilona (szerk.): *Közösségi munka a családsegítésben*. Debrecen: Debreceni Egyetem, 177–190.
- Serafin József (2015): *Szociális földprogram*. Kézirat, Budapest
- Sik Endre (1996): Egy ló-öszvér a lovakról és a szamarakról. Adalék a második gazdaság hazai esztétörténetéhez. *Közgazdasági Szemle*, 43 (7–8): 704–725.
- Simkó János – Tarjányi Orsolya (2011): *A szociális szövetkezetek és a támogatásukat célzó programok vizsgálata*. Budapest: Országos Foglalkoztatási Közhasznú Non-profit Kft.
- Smith, J. – Wallerstein, I. – Evers, H.-D. (1984): *Households and the world-economy*. Beverly Hills: Sage
- Smith, J. – Wallerstein, I. (1992): *Creating and transforming households: The constraints of the world-economy*. Cambridge: Cambridge University Press
- Soltész Anikó (2012): *A szociális szövetkezetek fenntarthatósága*. „A szociális szövetkezet mint helyi közösségi innováció”, nemzetközi konferencia, 2012. október 18., PTE Illyés Gyula Kar, Szekszárd
- Strauss, K. (2012): Coerced, forced and unfree labour: Geographies of exploitation in contemporary labour markets. *Geography Compass*, 6 (3): 137–148.
- Szarvák Tibor (2003): A későn jövők hátránya – a digitális forradalom esélyei a földprogram kedvezményezettjei körében. In Szoboszlai Zsolt (szerk.): *Cigányok a szociális földprogramban*. Budapest: Gondolat Kiadó
- Szarvák Tibor – Szoboszlai Zsolt (2001): *Szociális földprogramok Magyarországon. Egy aktív szociálpolitikai modell eredményei – 1999–2000*. Budapest: Esély Szociális Közalapítvány Regionális Szellemi Forrásközpont
- Szelényi Iván (2003): *Varieties of post-communist capitalism – a comparative analysis of poverty under various post-communist regimes*. Lecture at the University of Erlangen–Nürnberg 18. Juni 2003., http://www.lsoso.org/6_bedarf/scripte/einf_methoden_alt/szelenyi.pdf
- Szelényi Iván (2013): Kapitalizmusok a kommunizmus után. In Magyar Bálint (szerk.): *Magyar polip. A posztkommunista maffiaállam*. Budapest: Noran Libro Kiadó
- Szelényi Iván (é. n.): Szegénység átmeneti társadalmakban. Szeged, kézirat, http://www.stud.u-szeged.hu/szttsz/konferenciak_elemei/szelenyi.pdf

- Szikra Dorottya (2006): Új ablak a magyar szociális ellátások történetére: Fajüldözés és szociálpolitika a legújabb kutatások alapján. *Esély*, 29 (3): 110–115.
- Szikra Dorottya (2008): A szociálpolitika másik arca. Produktív szociálpolitika és a zsidótörvények. *Élet és Irodalom*, 2008/16, április 18.
- Szoboszlai Zsolt (1998): *A szociális földprogramok hálózatának fejlesztése, referencia-helyek, programmodellek kialakítása*. Kézirat
- Szoboszlai Zsolt (1999): *A szociális földprogramok hatékonysága*. *Esély*, 22 (3): 26–44.
- Szoboszlai Zsolt (szerk.) (2001): *Szociális földprogramok Magyarországon*. Szolnok: Esély Szociális Közalapítvány Regionális Szellemi Forrásközpont
- Szoboszlai Zsolt (2001): A cigány népesség a szociális földprogramban. In Szoboszlai Zsolt (szerk.): *Szociális földprogramok Magyarországon. Egy aktív szociálpolitikai modell eredményei – 1992–2000*. Szolnok: Esély Szociális Közalapítvány Regionális Szellemi Forrásközpont, 86–92.
- Szoboszlai Zsolt (2001): A szociális földprogram hatékonysága. In Szoboszlai Zsolt (szerk.): *Szociális földprogramok Magyarországon. Egy aktív szociálpolitikai modell eredményei – 1999–2000*. Szolnok: Esély Szociális Közalapítvány Regionális Szellemi Forrásközpont, 26–85.
- Szoboszlai Zsolt (2002): A szociális földprogramok foglalkoztatási/vidékfejlesztési hatásai. In G. Fekete Éva (szerk.): *A tartós munkanélküliség kezelése a vidékfejlesztési térségekben*. Miskolc – Pécs: MTA RKK Vidékfejlesztési Műhely
- Szoboszlai Zsolt (2003a): A szociális földprogram roma kedvezményezettjeinek társadalmi jellemzői. In Szoboszlai Zsolt (szerk.): *Cigányok a szociális földprogramban*. Gondolat Kiadó
- Szoboszlai Zsolt (2003b): A szociális földprogram vidékfejlesztési hatásai. In Kovács Teréz (szerk.): *A vidéki Magyarország az EU-csatlakozás előtt*. VI. Falukonferencia. MTA RKK – MRTT, 471–478.
- Szociális Szövetkezetek Országos Szövetsége (SzoSzöv) Állásfoglalásai, <http://www.szoszov.hu/tartalmak/allasfoglalas>
- Szuhay Péter (1995): Cigányok a falu társadalmában. *A Falu*, 10 (4): 1–24.
- Terbe Teréz (2012): Szocio és öko. A közösségi gazdálkodás dilemmái. *Eszmélet*, 95. szám 5–27, http://eszmelet.hu/terbe_terez-szocio-es-oko-a-kozossegi-gazdalkodas-dilemmair/
- Tésits Róbert – Alpek B. Levente – Kun Ágota (2015): Az új típusú szociális szövetkezetek területileg eltérő foglalkoztatási szerepe. *Területi Statisztika*, 55 (3): 254–272, http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/terstat/2015/03/tesits_alpek.pdf
- Timár Judit (2002): Restructuring labour markets on the frontier of the European Union: Gendered uneven development in Hungary. In Rainnie, A. – Smith, A. – Swain, A. (eds.): *Work, employment and transition: restructuring livelihoods in post-communism*. London: Routledge, 134–154.

- Yin, R (2003): *Case study research: design and methods*. London: Sage Publications
- Van Kersbergen, K. – Hemerijck, A. (2012): Two Decades of Change in Europe: The Emergence of the Social Investment State. *Journal of Social Policy*, 41 (3): 475–492.
- Ványi Éva (2013): A Magyar kormányzati elit 1990 és 2010 között. PhD-dolgozat, Budapest, http://phd.lib.uni-corvinus.hu/721/1/Vanyi_Eva.pdf
- Váradi Mónika Mária (2015): Szegénység, projektek, közpolitikák. *Tér és Társadalom*, 29 (1): 69–96.
- Váradi Mónika Mária (2016): Értékteremtő közfoglalkoztatás periferikus vidéki terekben. *Esély*, 39 (1): 30–56.
- Vida Anikó – Vidra Zsuzsa (2015): „Ez is segély, csak máshogy hívják” – Helyi szegénypolitikák: segélyezési gyakorlatok és a közmunka. In Virág Tünde (szerk.): *Törésvonalak: Szegénység és etnicitás vidéki terekben*. Budapest: Argumentum Kiadó, 68–89.
- Virág Tünde (2010): *Kirekesztve. Falusi gettók az ország peremén*. Budapest: Akadémiai Kiadó
- Virág Tünde (szerk.) (2015): *Törésvonalak. Szegénység és etnicitás vidéki terekben*. Budapest: Argumentum Kiadó
- Zolnai János (2001): Cigányügyi számmisztika. *Beszélő*, 6 (9), <http://beszelo.c3.hu/cikkek/ciganyugyi-szammisztika>
- Wacquant, L. (2012): Tree steps to historical antropology of actually existing neoliberalism. *Social Antrophology*, 20 (1): 66–79.
- Weber, M. (1987): *Gazdaság és társadalom*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Kiadó

MELLÉKLETEK

1. sz. melléklet
A szociális földprogram SWOT-elemzése

A szociális földprogramok bevezetése óta számos kutatás, összefoglaló készült,¹ mely a program sajátosságainak bemutatására vállalkozott, vagy a program működésével kapcsolatos problémákra hívta fel a figyelmet. Ezeket a kutatási eredményeket, véleményeket összegeztük az alábbi táblázatban.

| ERŐSSÉGEK | GYENGESÉGEK |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none">– a helyi adottságokat a program pozitívan beépíti,– olyan helyi erőforrások hasznosulnak, melyeket a piacgazdaság nem tud hasznosítani,– a település népességmegtartó ereje növekszik, csökken az elvándorlási kényszer,– erősödik a tolerancia a hátrányos helyzetűek iránt, mivel a program a bevontak aktív közreműködését, munkáját igényli,– a bevont családok kiegészítő jövedelemforráshoz jutnak,– a közel 20 év alatt kialakult a helyi programok sokszínű hálózata,– a megtermelt, előállított termékek ajándékozásával, cseréjével a közösség összetartó ereje erősödik,– a modell mintaértéke (a program több mint 20 éve a szociális ellátásban jól működő rendszer, melynek keretében számos jó gyakorlat és modellértékű program valósul/valósult meg),– főként a kisebb településeken egyedül a program nyújt számottevő segítséget a kritikus élethelyzetek megoldásához,– a szociális „földprogramosok” közmunkákban szívesebben, aktívabban vesznek részt,– a szociális földprogramokkal kiegészítő szolgáltatások (egészségügyi, életviteli, mentálhigiénés, ügyintézési, jogi tanácsadás, ismeretszerzés) eredményesen társíthatók,– a megtermelt termékekkel, feldolgozott készítményekkel a családok köz- és szociális étkeztetési költségei mérsékelhetők,– a közös érdek, tevékenység előhozhatja a résztvevők önálló szervezkedését, pl.: termőföldek, zártkertek őrzése | <ul style="list-style-type: none">– nincs elegendő földterület, erő- és munkagép,– egyes településeken, illetve az új belépő települések esetében a résztvevők alacsony motiváltsága, a programmal, illetve minden újtással szembeni bizalmatlanság miatt,– a mezőgazdaság bizonytalan peremfeltételei (időjárás, fertőzések, piac, gépi feltételek),– a szociális földprogram időbeli menedzselése (gyakran hirdetik a programot nem a mezőgazdasági ciklusokhoz igazodva),– az értékesítés problémájának megoldatlansága (még ha sikerül is többletterméket előállítani),– az előállított termékek többsége nem piacokonform, ami gátolja az önellátási szakaszt követő továbblépést (drága termelési költségek, alacsony hatékonyság) |

¹ A táblázat szerkesztése során felhasznált források: Szociális földprogramok Magyarországon, szerk.: Szoboszlai Zsolt, Esély Szociális Közalapítvány Regionális Szellemi Forrásközpont, a Jász-Nagykun-Szolnok Megye Esély Szociális Közalapítványa módszertani összefoglalói, programbemutatói, a 2015-ben szervezett 48 rendezvény és 60 helyszíni adatgyűjtés tapasztalatai, működtetői véleményei, Agrárgazdasági Kutató Intézet 2008-as kutatása (Márkus Péter–Tóth Erzsébet: A szociális földprogramok jellemzői és tapasztalatai. Budapest, 2008).

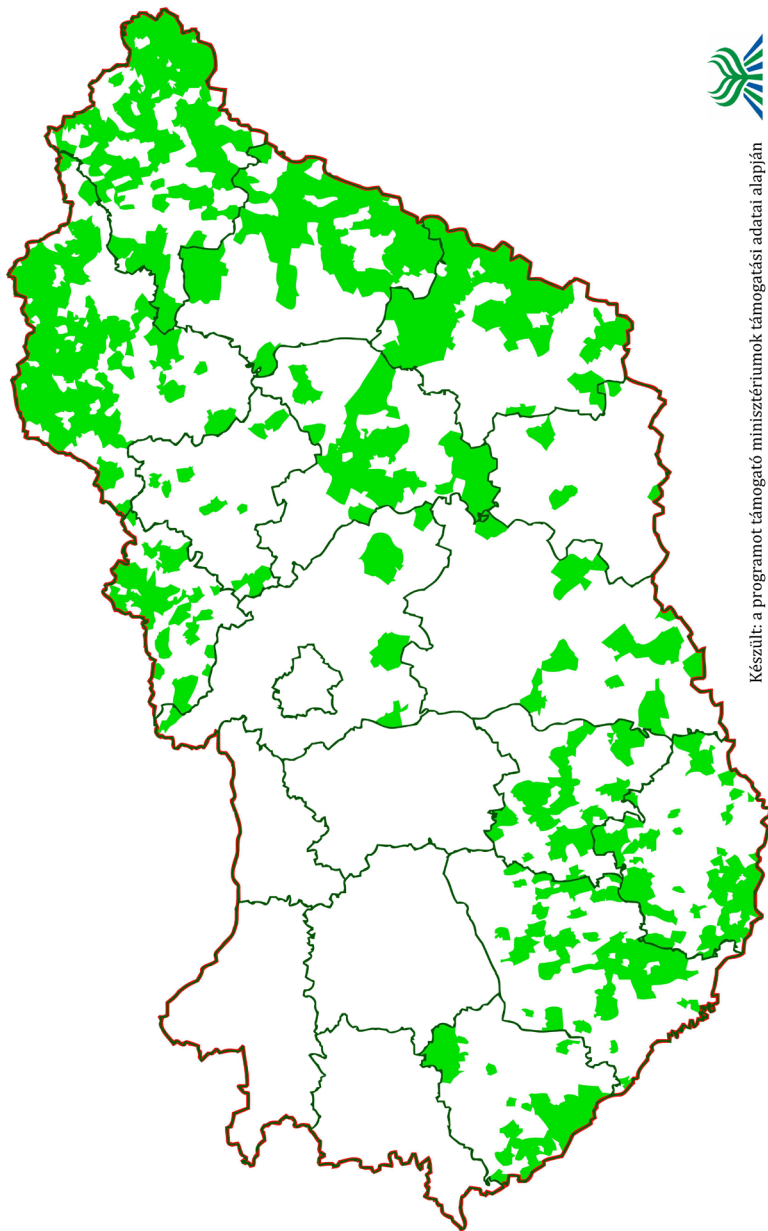
VESZÉLYEK

- az értékesítési lehetőség beszűkülése a programból való továbblépéskor (pl. őstermelővé, vállalkozóvá válás),
- a segélyre szocializált munkaerő motivációhiánya,
- járványok, egyéb külső körülmények,
- lopások, irigységből történő szándékos károkozás,
- a média esetenként félretájékoztat, ill. az emberek félreértik a híreket és nem tudnak különbséget tenni a szociális földprogram és a Minden gyermek lakjon jól és más hasonló támogatások között,
- alacsony szintű, kiszámíthatatlan központi támogatás, amely akadályozza a középtávú tervezést,
- kedvezőtlen hatású a jelentkezők forráshiány miatti elutasítása, a természetbeni juttatások csökkentése

LEHETŐSÉGEK

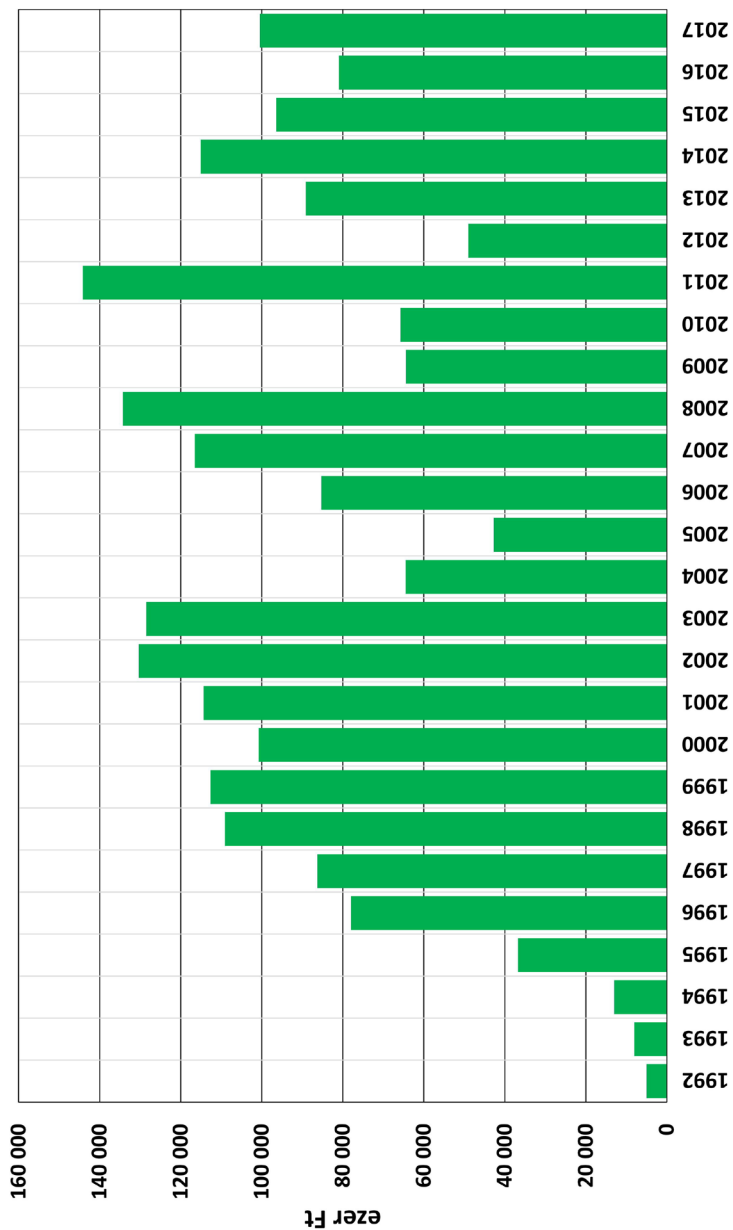
- a magántulajdon-tudat erősödése,
- javul a családok önbecsülése, erősödik a munkaszocializáció,
- előtérbe kerül a jövedelmezőbb, hasznosabb kultúrák termesztése,
- a rászoruló körébe egy új generáció lép be, akik a program keretében elsajátíthatják a mezőgazdasági ismereteket, tudást,
- az évek óta sikeresen működő szociális földprogramok fejlesztése az értékesítés területén,
- a program térségi, települési együttműködések generálhat,
- a termelési kultúra minőségének javulása a településen

2. sz. melléklet
Szociális földprogramot működtető települések, 1992–2017



Készült: a programot támogató minisztériumok támogatási adatai alapján
Szerk.: Szabó Beáta és Baranyi Brigitta
(Iász-Nagykun-Szolnok megye Esély Szociális Közalapítványa)

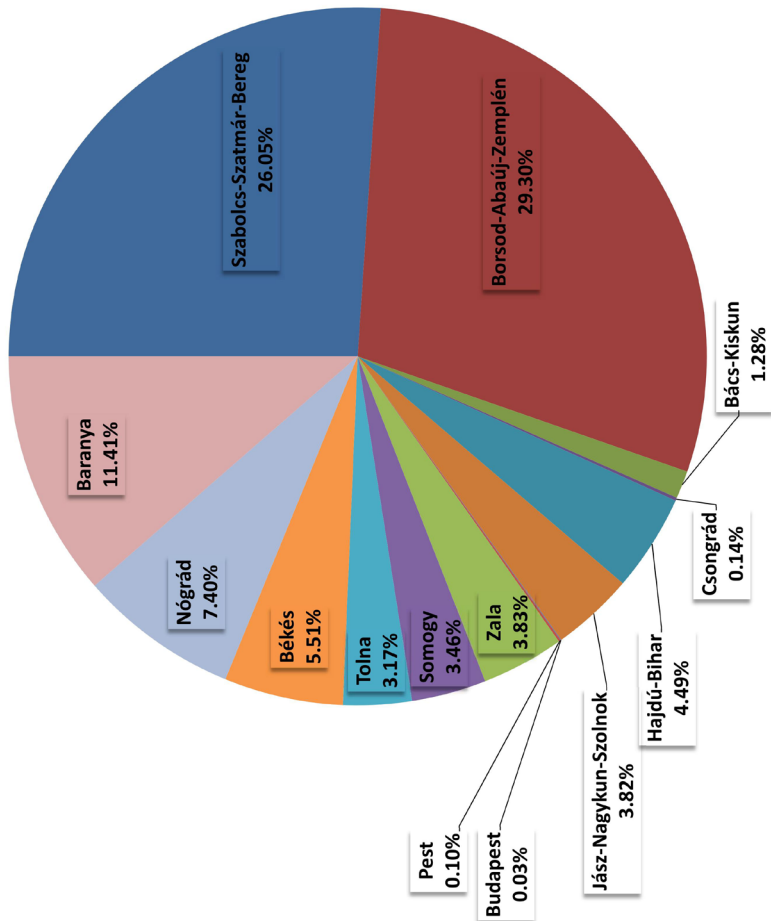
3. sz. melléklet
 Szociális földprogramok támogatási összegei, 1992–2017



Készült: a programot támogató minisztériumok támogatási adatai alapján
 Szerk.: Szabó Beáta és Baranyi Brigitta (Jász-Nagykun-Szolnok megye Esély Szociális Közalapítványa)

4. sz. melléklet

Az összes támogatási összeg megyei megoszlása a szociális földprogramban, 1992–2017



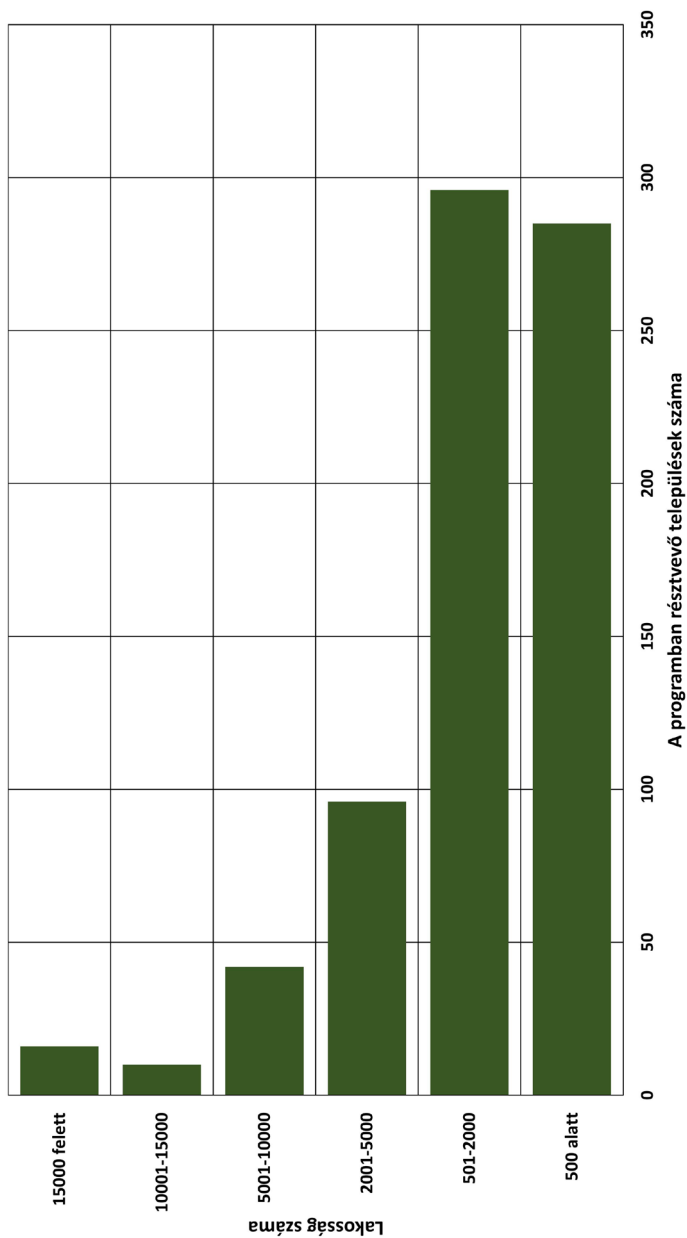
Készült: a programot támogató minisztériumok támogatási adatai alapján

Szerk.: Szabó Beáta és Baranyi Brigitta (Jász-Nagykun-Szolnok megye Esély Szociális Közalapítványa)



5. sz. melléklet

A szociális földprogramot működtető települések népesség szerinti megoszlása, 1992–2017



Készült: a programot támogató minisztériumok támogatási adatai alapján

Szerk.: Szabó Beáta és Baranyi Brigitta (Jász-Nagykun-Szolnok megye Esély Szociális Közalapítványa)

6. sz. melléklet
 Szociális földprogramokat működtető települések, 1992–2017

SZOCIÁLIS FÖLDPROGRAMOKAT MŰKÖDTETŐ TELEPÜLÉSEK

| | | | | | | | |
|----|------------------|----|-----------------|----|-------------------|----|-----------------|
| 24 | Tornyosnémeti | 17 | Hirics | 15 | Nyírfákó | 13 | Okány |
| 23 | Halmaj | 17 | Hídvegrdő | 15 | Milota | 13 | Hegyszentmárton |
| 21 | Cégénydányád | 17 | Szendrőlád | 15 | Tiszakőröd | 13 | Baranyahidvég |
| 21 | Rozsály | 17 | Füzerkormlós | 15 | Kemecse | 13 | Sáp |
| 21 | Túrlicse | 17 | Letenye | 15 | Nyírmada | 13 | Hermánszeg |
| 21 | Tiszadada | 16 | Alsómocsolád | 15 | Kornjádi | 13 | Terem |
| 21 | Hidasnémeti | 16 | Baranyajenő | 15 | Hernádpetri | 13 | Bódvaszilás |
| 21 | Kázmárk | 16 | Magyarmecske | 15 | Hernádszentandrás | 13 | Szalonna |
| 20 | Szágy | 16 | Körös | 15 | Ináncs | 13 | Tornanádaska |
| 19 | Zsadány | 16 | Nagyrábé | 15 | Kurityán | 13 | Szuhafo |
| 19 | Drávaiványi | 16 | Tiszabó | 15 | Ságújfalu | 13 | Gagyvendégi |
| 19 | Lúzsok | 16 | Botpalád | 14 | Battonya | 13 | Litke |
| 19 | Encs | 16 | Kispalád | 14 | Déványa | 13 | Túrje |
| 19 | Hernádszurdok | 16 | Magosiget | 14 | Magyartelek | 12 | Gödre |
| 19 | Pusztaradvány | 16 | Nyírtura | 14 | Sosvertike | 12 | Hajdúszovát |
| 19 | Tiszalúc | 16 | Gyüre | 14 | Vejti | 12 | Tiszabura |
| 19 | Homrogd | 16 | Tomor | 14 | Zsáka | 12 | Tiszacséce |
| 19 | Léh | 16 | Garadna | 14 | Nyírkércs | 12 | Tiszadob |
| 19 | Sóshartyán | 16 | Méra | 14 | Ura | 12 | Tiszaadony |
| 18 | Kisasszonyfa | 16 | Ragály | 14 | Sonkád | 12 | Edeleány |
| 18 | Tyukod | 16 | Kupa | 14 | Vámosoroszi | 12 | Rakaca |
| 18 | Tiszabecs | 16 | Karancslapujtó | 14 | Gemzse | 12 | Tornabarakony |
| 18 | Turistvándi | 16 | Karancsság | 14 | Lónya | 12 | Göncruszka |
| 18 | Uzka | 15 | Bogárdmindszent | 14 | Forró | 12 | Hernádvéce |
| 18 | Tornaszentandrás | 15 | Kemse | 14 | Felsőnyárád | 12 | Krasznokvajda |
| 18 | Abaujár | 15 | Ózdifalu | 14 | Felsővadász | 12 | Alsószuha |
| 18 | Rásonysápberencs | 15 | Újléta | 14 | Ósagárd | 12 | Dövény |
| 18 | Szécsény | 15 | Bihardancsháza | 14 | Magyargéc | 12 | Zádorfalva |
| 17 | Mezőgyán | 15 | Csépa | 14 | Nagylóc | 12 | Füzér |

Készült: a programot támogató minisztériumok támogatási adatai alapján



A listában a résztvevő települések neve és a támogatási alkalmak száma szerepel.

Szerk.: Szabó Beáta és Baranyi Brigitta (Jász-Nagykun-Szolnok megye Esély Szociális Közalapítványa)

| | | | | | | | |
|----|------------------|---|----------------|---|--------------------|---|-----------------|
| 12 | Ecsed | 9 | Fülesd | 8 | Tuzsér | 7 | Felsőgagy |
| 12 | Piliny | 9 | Garbold | 8 | Irota | 7 | Pere |
| 12 | Pusztamagyaród | 9 | Panyola | 8 | Fülökércs | 7 | Kánó |
| 11 | Bikal | 9 | Nyírbátor | 8 | Vilmányi | 7 | Füzéradvány |
| 11 | Sámod | 9 | Korlát | 8 | Ozd | 7 | Kishuta |
| 11 | Betecska | 9 | Hegymég | 8 | Bózsza | 7 | Köröim |
| 11 | Töröksemmiklós | 9 | Perkupa | 8 | Kovácsvágás | 7 | Zabar |
| 11 | Alsógagy | 9 | Szendró | 8 | Csobád | 6 | Mekényes |
| 11 | Hernádkércs | 9 | Csenyéte | 8 | Kistolmács | 6 | Mindszentgodisa |
| 11 | Nógrádmartal | 9 | Fony | 7 | Gádoros | 6 | Marócsa |
| 10 | Kisdombegyháza | 9 | Keresztéte | 7 | Baranyaszentgyörgy | 6 | Markóc |
| 10 | Páprád | 9 | Litka | 7 | Kákics | 6 | Kémes |
| 10 | Kisjakabfalva | 9 | Gagybátor | 7 | Zaláta | 6 | Szaporca |
| 10 | Somogyicsó | 9 | Petrivente | 7 | Ivánbattyán | 6 | Decs |
| 10 | Piricse | 9 | Várföldre | 7 | Rádfalva | 6 | Fadd |
| 10 | Tiszszentmárton | 8 | Tormás | 7 | Lad | 6 | Ócsény |
| 10 | Bodvarákó | 8 | Csányoszló | 7 | Patosfa | 6 | Udvari |
| 10 | Baktakék | 8 | Nagycsány | 7 | Szulok | 6 | Varsád |
| 10 | Mogyoróska | 8 | Adorjás | 7 | Zákány | 6 | Kismirja |
| 10 | Újcsanálós | 8 | Kálmánca | 7 | Kistormás | 6 | Tiszszentimre |
| 10 | Kazár | 8 | Szakadát | 7 | Kölesd | 6 | Mánd |
| 9 | Katymár | 8 | Magyarhomorog | 7 | Egyek | 6 | Szamosújlak |
| 9 | Vésztfő | 8 | Hosszúpályi | 7 | Mezőpéterd | 6 | Tiszarád |
| 9 | Tésény | 8 | Csengersima | 7 | Tetétlen | 6 | Tiborszállás |
| 9 | Cún | 8 | Szamosangyalos | 7 | Tiszaörs | 6 | Vaja |
| 9 | Kisszentmárton | 8 | Mételek | 7 | Csaholc | 6 | Kálmánháza |
| 9 | Palkonya | 8 | Nábrád | 7 | Gyúgye | 6 | Aranyosapáti |
| 9 | Kétújfalu | 8 | Tisztaberek | 7 | Jankajtis | 6 | Becskeháza |
| 9 | Homokszentgyörgy | 8 | Tunyokmatolcs | 7 | Máriapócs | 6 | Szakácsi |
| 9 | Hács | 8 | Zajta | 7 | Szín | 6 | Tornaszentjakab |
| 9 | Vámospércs | 8 | Dombbrád | 7 | Varbóc | 6 | Gönc |
| 9 | Fehérgyarmat | 8 | Szakoly | 7 | Fáj | 6 | Kazincbarcika |

| | | | | | | | |
|---|------------------|---|--------------------|---|----------------|---|----------------|
| 6 | Alsóberecki | 5 | Tésenfa | 5 | Nyíri | 4 | Jászladány |
| 6 | Filkeháza | 5 | Patapoklosi | 5 | Ludas | 4 | Cserkeszlő |
| 6 | Abaujlak | 5 | Szilvásszentmárton | 5 | Becske | 4 | Szelevény |
| 6 | Abaujszolnok | 5 | Visnye | 5 | Csesztve | 4 | Tizsasas |
| 6 | Felsődobsza | 5 | Miszla | 5 | Szűgy | 4 | Besenyszög |
| 6 | Kiskinizs | 5 | Tomajmonostora | 5 | Rákócziháza | 4 | Nyírtét |
| 6 | Berzék | 5 | Baktalórántháza | 5 | Endrefalva | 4 | Csenger |
| 6 | Kesznyéten | 5 | Ramocsháza | 5 | Lenti | 4 | Kérselmén |
| 6 | Lovászi | 5 | Pátyod | 5 | Tormafölde | 4 | Kishódos |
| 6 | Szécsiziget | 5 | Szamosbecs | 5 | Zalaszombatfa | 4 | Nagyhódos |
| 6 | Borsfa | 5 | Gacsály | 5 | Szentlisló | 4 | Lövőpetri |
| 6 | Bucsuta | 5 | Penyige | 5 | Batyk | 4 | Nagydobos |
| 6 | Lispezentadorján | 5 | Szatmárcseke | 5 | Kisgörbő | 4 | Kisléta |
| 6 | Muraszemenye | 5 | Balsa | 5 | Mihályfa | 4 | Nyírgelse |
| 6 | Rigyác | 5 | Demecser | 5 | Pakod | 4 | Nyírmihálydi |
| 6 | Döbröce | 5 | Pap | 4 | Ecsegfalva | 4 | Tiszakerecseny |
| 6 | Nagygörbő | 5 | Nyírparasznya | 4 | Szászvár | 4 | Kéked |
| 6 | Sümegecsehi | 5 | Szamoszeg | 4 | Szilágy | 4 | Zsujta |
| 6 | Vindornvaszlós | 5 | Nyírtelek | 4 | Kisbeszterce | 4 | Lak |
| 5 | Bácsalmás | 5 | Mátyus | 4 | Sásd | 4 | Meszés |
| 5 | Dunapataj | 5 | Égerszög | 4 | Drávafok | 4 | Szinpetri |
| 5 | Újkígyós | 5 | Martonyi | 4 | Várad | 4 | Szógliget |
| 5 | Geszt | 5 | Rakacszend | 4 | Zákányfalu | 4 | Tornakápolna |
| 5 | Sarkad | 5 | Szőlőszárdó | 4 | Edde | 4 | Regéc |
| 5 | Újszalonta | 5 | Teresztenye | 4 | Felsőnyék | 4 | Szemere |
| 5 | Komló | 5 | Héjce | 4 | Kalaznó | 4 | Alsótelekes |
| 5 | Kishajmás | 5 | Novajdrány | 4 | Szárazd | 4 | Sajóivánka |
| 5 | Kisvaszar | 5 | Ormosbánya | 4 | Biharkezes | 4 | Vadna |
| 5 | Köblény | 5 | Sajókaza | 4 | Bojt | 4 | Bükkaranyos |
| 5 | Mágocs | 5 | Trizs | 4 | Körösszegapáti | 4 | Füzerkajata |
| 5 | Bogdása | 5 | Bócs | 4 | Debrecen | 4 | Mikóháza |
| 5 | Piskó | 5 | Nagyhuta | 4 | Hajdúnánás | 4 | Pálháza |

| | | | | | | | |
|---|------------------|---|------------------|---|----------------|---|----------------|
| 4 | Vágáshuta | 3 | Kecel | 3 | Cibakháza | 3 | Diósjenő |
| 4 | Taktaszada | 3 | Elek | 3 | Kunszentmárton | 3 | Rétság |
| 4 | Gadna | 3 | Körösnagyharsány | 3 | Öcsöd | 3 | Maróc |
| 4 | Monaj | 3 | Méhkerék | 3 | Tiszaug | 3 | Szepetnek |
| 4 | Ónod | 3 | Körösladány | 3 | Nagykőrű | 3 | Pókaszeptek |
| 4 | Szúcs | 3 | Szalatnak | 3 | Csengerújfalú | 3 | Pusztaderics |
| 4 | Szanda | 3 | Bakóca | 3 | Porcsalma | 3 | Zalaistvánd |
| 4 | Bér | 3 | Palé | 3 | Csegöld | 3 | Kisvásárhely |
| 4 | Néza | 3 | Vajszló | 3 | Kisszekeres | 2 | Csikéria |
| 4 | Etes | 3 | Dióviszló | 3 | Nyírlövő | 2 | Baja |
| 4 | Karancsalja | 3 | Drávapalkonya | 3 | Bököny | 2 | Dunafalva |
| 4 | Karancsberény | 3 | Vásárosbéc | 3 | Nagykálló | 2 | Békés |
| 4 | Nógrádmegyer | 3 | Somogyaracs | 3 | Nyírbogát | 2 | Mezőkovácsháza |
| 4 | Nógrádszakál | 3 | Hencse | 3 | Nyírpazony | 2 | Szeghalom |
| 4 | Rimóc | 3 | Kadarkút | 3 | Debréte | 2 | Tiszasziget |
| 4 | Cesztreg | 3 | Kökút | 3 | Szuhogy | 2 | Vékény |
| 4 | Iklódbördöce | 3 | Kaposkeresztúr | 3 | Viszló | 2 | Majs |
| 4 | Nova | 3 | Oztopán | 3 | Telkibánya | 2 | Baksa |
| 4 | Zalabaksa | 3 | Somodor | 3 | Felsőkelecsény | 2 | Gerényes |
| 4 | Csörnyeföld | 3 | Kisberény | 3 | Arnót | 2 | Nagyhajmás |
| 4 | Kerkaszentkirály | 3 | Lengyeltóti | 3 | Sajószentpéter | 2 | Vásárosdombó |
| 4 | Molnári | 3 | Somogyvámos | 3 | Monok | 2 | Gilvánfa |
| 4 | Szentmargitfalva | 3 | Nikla | 3 | Nyéta | 2 | Drávapiski |
| 4 | Tótszerdahely | 3 | Diosberény | 3 | Selyeb | 2 | Márok |
| 4 | Valkonya | 3 | Regöly | 3 | Girincs | 2 | Siklósbodony |
| 4 | Zajk | 3 | Körösszakál | 3 | Sajóhidvég | 2 | Mozsgó |
| 4 | Dötk | 3 | Told | 3 | Sajólad | 2 | Somogyapáti |
| 4 | Óhid | 3 | Saránd | 3 | Sarud | 2 | Teklafalu |
| 4 | Szalapa | 3 | Fülöp | 3 | Hátvan | 2 | Komlós |
| 4 | Zalabér | 3 | Létavértes | 3 | Herencsény | 2 | Péterhida |
| 4 | Zalaszentgrót | 3 | Nyíradony | 3 | Bokor | 2 | Gamás |
| 4 | Zalavég | 3 | Kenderes | 3 | Borsosberény | 2 | Bárdudvarnok |

| | | | | | | | |
|---|---------------|---|-----------------|---|---------------|---|-------------------------|
| 2 | Hedrehely | 2 | Császló | 2 | Sárospatak | 1 | Bogád |
| 2 | Jákó | 2 | Darnó | 2 | Kiscséc | 1 | Ócsárd |
| 2 | Kapostó | 2 | Kisnamény | 2 | Egercsehi | 1 | Varga |
| 2 | Baté | 2 | Kömörő | 2 | Hevesaranyos | 1 | Drávakeresztúr |
| 2 | Alsóbogát | 2 | Nagyar | 2 | Lőrinci | 1 | Garé |
| 2 | Gölle | 2 | Nagyzekeres | 2 | Kutasó | 1 | Lapáncsa |
| 2 | Juta | 2 | Döge | 2 | Mihálygerge | 1 | Cserdi |
| 2 | Mosdós | 2 | Kékcse | 2 | Budapest | 1 | Almamelék |
| 2 | Újvárfalva | 2 | Pátroha | 2 | Cegléd | 1 | Bürüs |
| 2 | Gyugy | 2 | Nyírcsaholy | 2 | Bödeháza | 1 | Gyöngyösmellék |
| 2 | Csákány | 2 | Nyírkáta | 2 | Becsehely | 1 | Magyarluka |
| 2 | Hollád | 2 | Őr | 2 | Kiscsehi | 1 | Rózsafa |
| 2 | Nemesdéd | 2 | Nyírbétek | 2 | Baktúttós | 1 | Somogyhatvan |
| 2 | Pusztakovácsi | 2 | Nyírpilis | 1 | Mátételke | 1 | Zádor |
| 2 | Somogyzsitfa | 2 | Napkor | 1 | Tataháza | 1 | Látrány |
| 2 | Kutas | 2 | Rakamaz | 1 | Érsekhalma | 1 | Csököly |
| 2 | Lábad | 2 | Gulács | 1 | Jánoshalma | 1 | Gige |
| 2 | Kisbárapáti | 2 | Jánd | 1 | Tiszaalpár | 1 | Kiskorpád |
| 2 | Tengelic | 2 | Márokpapi | 1 | Kiskunmajsa | 1 | Mike |
| 2 | Kísszékel | 2 | Vásárosnamény | 1 | Békéscsaba | 1 | Pálmajor |
| 2 | Bedő | 2 | Tiszabezded | 1 | Kétegyháza | 1 | Szenna |
| 2 | Mezősas | 2 | Abaujszántó | 1 | Gyula | 1 | Fonó |
| 2 | Pocsaj | 2 | Hernádcéce | 1 | Tótkomlós | 1 | Kazsok |
| 2 | Hajdúorog | 2 | Pányok | 1 | Biharugra | 1 | Kercseliget |
| 2 | Hajdúhadház | 2 | Abaujdevецser | 1 | Kötegyán | 1 | Köküti - Gyöngyöspuszta |
| 2 | Bihartorda | 2 | Fügöd | 1 | Füzesgyarmat | 1 | Somogyjád |
| 2 | Kisújszállás | 2 | Gibárt | 1 | Baks | 1 | Somogyzil |
| 2 | Kótelek | 2 | Berente | 1 | Csanádalberti | 1 | Szökeedens |
| 2 | Szolnok | 2 | Dédestapolcsány | 1 | Nagyér | 1 | Rinyabesenyő |
| 2 | Tiszasüly | 2 | Jakfalva | 1 | Pitvaros | 1 | Segesd |
| 2 | Újszász | 2 | Mezőkövesd | 1 | Nagymágocs | 1 | Somogyacsa |
| 2 | Nyírtass | 2 | Harsány | 1 | Mohács | 1 | Somogyegres |

| | | | | | | | |
|---|-----------------|---|-----------------|---|---------------|---|------------------|
| 1 | Tengőd | 1 | Rákóczi falva | 1 | Kány | 1 | Mátraverebély |
| 1 | Törökkoppány | 1 | Bánhalma | 1 | Perece | 1 | Szarvasgede |
| 1 | Bonyhád | 1 | Pusztataskony | 1 | Szászfa | 1 | Karancskeszti |
| 1 | Kisvejke | 1 | Berkesz | 1 | Bánhorváti | 1 | Jászkarajenő |
| 1 | Möcsény | 1 | Pusztadobos | 1 | Imola | 1 | Dabas |
| 1 | Závod | 1 | Szamosatárfalva | 1 | Izsófalva | 1 | Ráckeve |
| 1 | Döbrököz | 1 | Szamosassályi | 1 | Nagybarca | 1 | Gáborjánháza |
| 1 | Gyulaj | 1 | Beszterec | 1 | Igrici | 1 | Szijártóháza |
| 1 | Kocsola | 1 | Gávavencsellő | 1 | Kondó | 1 | Bázakerettye |
| 1 | Kurd | 1 | Ajak | 1 | Mályi | 1 | Nemesrádó |
| 1 | Mucsi | 1 | Kisvárdra | 1 | Domaháza | 1 | Galambok |
| 1 | Nak | 1 | Tornyospálca | 1 | Bodrogolvaszi | 1 | Alsótold |
| 1 | Hidas | 1 | Újkenéz | 1 | Erdőhorvát | 1 | Garáb |
| 1 | Högyész | 1 | Fábiánháza | 1 | Komlóska | 1 | Rédics |
| 1 | Keszőhidegkút | 1 | Györtelek | 1 | Makkoshotyka | 1 | Szentgyörgyvölgy |
| 1 | Nagyszékely | 1 | Kántorjánosi | 1 | Vajdácská | 1 | Bánokszentgyörgy |
| 1 | Ozora | 1 | Nyírmegyes | 1 | Damóc | 1 | Lasztonya |
| 1 | Újireg | 1 | Ökörítőfűipös | 1 | Hollóháza | 1 | Murarátka |
| 1 | Berekböszörmény | 1 | Biri | 1 | Vilyvitány | 1 | Semjénháza |
| 1 | Esztár | 1 | Érpatak | 1 | Zemplénagárd | 1 | Tótszentmárton |
| 1 | Furta | 1 | Nyírcsászári | 1 | Legyesbénye | 1 | Fityeház |
| 1 | Gáborján | 1 | Nyírvasvári | 1 | Megyaszó | 1 | Murakeresztúr |
| 1 | Komádi | 1 | Tiszaeszlár | 1 | Prügy | 1 | Abaujvideccser |
| 1 | Nagykeréki | 1 | Tiszalök | 1 | Taktakenéz | 2 | |
| 1 | Vánocsod | 1 | Tiszanagyfalva | 1 | Nagykinizs | | |
| 1 | Bagamér | 1 | Bodroghalom | 1 | Szikszó | | |
| 1 | Derecske | 1 | Cigánd | 1 | Nagycsécs | | |
| 1 | Hajdúbagos | 1 | Boldva | 1 | Egerbakta | | |
| 1 | Nagyhegyes | 1 | Borsodszirák | 1 | Domoszló | | |
| 1 | Földes | 1 | Galvács | 1 | Dejtár | | |
| 1 | Mesterszállás | 1 | Beret | 1 | Hugyag | | |
| 1 | Tiszakürt | 1 | Büttös | 1 | Bátonyterenye | | |

A háztáji gazdaság és a kertkultúra újjáélesztésére, a lokális gazdaság fejlesztésére és a peremhelyzetű csoportok integrálására irányuló, sokat vitatott szociálpolitikai kísérlet, a szociális földprogram 25 éves.

A kötet célja, hogy röviden áttekintse a program elmúlt negyedszázadának legfontosabb fordulópontjait, az átalakuló környezeti feltételeket, alkalmazkodási stratégiákat és a lokális gazdasági és társadalmi integrációs modellek továbbfejlesztésének lehetséges irányait. Az elemzés – egy empirikus vizsgálat eredményeit összegezve – főként a 2008. évi gazdasági válságot követő időszakra és napjaink működési kereteire fókuszál.

Az alternatív integrációs formák (közfoglalkoztatás, szociális szövetkezet, Start munka mintaprogram, szociális földprogram) elemzésekor a szerző a szociális földprogramot a lokális közösség kitörési lehetőségeként, a globális piacgazdasággal szembeni önvédelem egyik formájaként értelmezi. Megítélése szerint a szociális földprogram nem csupán gazdasági szempontból jelent mozgásteret, de keretet jelenthet a demokratikusan működő lokális közösségek létrehozására is. A szociális földprogramok elemzése során azonban nyilvánvalóvá vált, hogy még nem dőlt el az alapvető kérdés: a helyi hatalom képviselői a közösségi, demokratikus megoldásokat választják a lokális szinten kumulálódó problémák megoldására, vagy a széleskörű hagyományokkal rendelkező paternalizmusra alapozva egy új feudális rendszert építenek a hátrányos helyzetű vidéki térségekben.

A szociális földprogramról szóló kötetet ajánljuk mindazoknak, akik érdeklődnek a jóléti rendszerek innovációjára irányuló kísérletek iránt, akiket érdekelnek a lokális közösségek megújítását célzó modellek, s akik maguk is részesei – szervezőként, megvalósítóként, kutatóként, de akár csak érdeklődő támogatóként is – a vidéki gazdaság és társadalom újjászervezésére irányuló folyamatnak.