

Gazdasági és társadalmi integrációs modellek perifériális térségekben

A szociális földprogram, a közfoglalkoztatás és a szociális szövetkezetek működésének jellemzői hátrányos helyzetű kistélepléseken

Csoba Judit – Sipos Flórián

csoba.judit@arts.unideb.hu; floriانسipos@gmail.com

Beérkezés: 2019.11.05.

Átdolgozott változat beérkezése: 2020.03.05.

Elfogadás: 2020.04.07.

Összefoglalás: A hátrányos helyzetű mezőgazdasági térségek peremhelyzetű csoportjainak sikeres gazdasági és társadalmi beilleszkedése érdekében mind szélesebb körben alkalmazzák napjainkban a „társadalmi befektetés” jellegű szociális integrációs modelleket hazánkban és Európa más országában is. Az integrációs modellek a résztvevők egyéni kompetenciáinak, munkavállalói készségeinek fejlesztését, jövedelemszerző, önfenntartó képességeknek javítását és a piac okozta egyenlőtlenségek csökkentését célozzák. Tanulmányunkban Polányi (1997) „kettős mozgás” elméletéből kiindulva elemezzük a lokális térben működő integrációs modelleket és azok sajátosságait. Vizsgáljuk egyfelől a (diszfunkcionálisan működő) önszabályozó paccal szemben kialakított állami beavatkozás formáit (közfoglalkoztatási program, startmunka mintaprogram), másfelől az alulról szerveződő, a „beágyazott gazdaság” mintáját követő integrációs rendszerek (szociális földprogram, szociális szövetkezet) működését. Feltételezzük, hogy az alulról és felülről építkező integrációs modellek komplementer módon működnek a leghatékonyabban, lehetővé téve az eltérő helyzetben lévő célcsoportok lokális gazdaságban való differenciált részvételét és az integráltság fokának növekedését. Mindemellett úgy véljük, hogy az állami beavatkozás formája és mértékének növekedése az utóbbi években jelentősen csökkenti az önkéntesen szervezett és demokratikusan működő integrációs modellek mozgásterét, és folyamatosan erősíti a „neopatrimoniális” rendszerek kiterjedését a lokális térben. A tanulmány alapján szolgáló kutatást két Horizont 2020 program (InnoSI és CoSIE)¹ keretében végeztük. A 3 éves kutatómunka során 14 – többnyire 2000 fő alatti, hátrányos helyzetű – települést vontunk a mintába, és 54 interjút készítettünk. Kutatási eredményeink azt igazolják, hogy a fokozott állami beavatkozás eredményeként a lokális társadalmak önszerveződő gazdasági és önvédelmi mechanizmusai nem vagy csak aránytalanul kis mértékben fejlődtek az utóbbi években. A felülről kezdeményezett „egydimenziós” integrációs modellekben a „társadalmi befektetés” jelleg kevésbé érvényesül, és a redistributív függőségek új formái jelennek meg.

Kulcsszavak: szociális szövetkezet, közfoglalkoztatás, szociális földprogram, „neopatrionalizmus”, társadalmi befektetés

1 InnoSI-projekt (Innovative Social Investment: Strengthening communities in Europe): Grant Agreement Number: 649189 <https://cordis.europa.eu/project/id/649189>
CoSIE-projekt (Co-creation of Service Innovation in Europe): Grant Agreement Number: 770492 <https://cosie.turkuamk.fi>

A jelenlegi tanulmány elkészítését az EFOP-3.6.1-16-2016-00022 számú, „Debrecen Venture Catapult Program” című projekt támogatta. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósult meg.

1. Bevezető, elméleti, fogalmi keretek

1.1. A kutatás aktualitása, elméleti keretei

A hátrányos helyzetű mezőgazdasági térségekben élő peremhelyzetű csoportok társadalmi és munkaerőpiaci integrációjára létrejött modellekkel kapcsolatban az utóbbi években határozott irányváltásnak lehetünk tanúi Magyarországon. Míg az első Orbán-kormány 2010–2014 közötti szakaszában a közfoglalkoztatás mindent felülíró dominanciája érvényesült (Magyar Munka Terve 2011), 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 a többi modell versenyhelyzetbe került. A differenciált célcsoport szükségleteihez igazodó, komplex integrációs rendszerek kialakítása helyett a problémamegoldó kampányok feladata lett a munkanélküliség gazdasági és társadalmi következményeinek kezelése.

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, amelynek során felerősödik az állam szerepe. Az állami beavatkozás mértéke és formája azonban a tudományos és szakpolitikai körök legtöbbet vitatott kérdése. A beavatkozás során ugyanis nehéz megtalálni azt a középutat, amely egyfelől védelmet nyújt a társadalom tagjainak, másfelől az érintetteket nem fosztja meg a demokratikus működéshez szükséges szabadságtól. A fokozott állami beavatkozás során ugyanis a szerepek folyamatosan újraértelmeződnek az állam és az állampolgár, a központi és a lokális szereplők között. A túlzott állami beavatkozás könnyen vezet paternalista vagy tekintélyelvű neopatrimoniális (Ladányi–Szelényi 2004: 27) rendszerhez, amelyben a patrónus-kliens viszony a meghatározó. A patrimoniális rendszerek vezetőinek deklarált célja, hogy megóvják a társadalmat a piac vagy a kapitalista gazdaság okozta káros következményektől. Ez a folyamat azért igazán veszélyes, mert a „*klientalizmus, vagyis a közjavak és állami erőforrások felhasználása a klientúra lojalitásának biztosítása érdekében*” (Illéssy–Csizmadia 2015: 116) rövid távon az alárendelt társadalmi szereplők érdekeit is szolgálja. Az állampolgároknak így nem sok esélyük van arra, hogy megvédjék magukat az erőforrásokat és a hatalmat – elvileg az ő védelmük érdekében – folyamatosan centralizáló állammal szemben. Sőt igen hamar azonosulnak az állam által kínált „kliens” szereppel az ígért biztonságért cserébe. Jól mutatja ennek a mechanizmusnak a működését például a foglalkoztatáspolitikában egyre szélesebb körben alkalmazott „workfare” programok köre, amely társadalmi integráció helyett inkább fegyelmező vagy büntető szerepet tölt be a mind erőteljesebb központi szabályozás mellett működő másodlagos munkapiacon. A vidéki térségekben mégis alig váltanak ki ellenállást ezek a programok annak ellenére, hogy 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 (Wacquant 2012).

A nyilvánvaló kudarcokkal működő önszabályozó piaccal szemben, az állam által szervezett, felülről történő beavatkozás mellett egy másik lehetőség a Polányi (1944) által elemzett olyan gazdasági integrációs sémák erősítése lenne, amelyek a formális gazdasággal szemben a beágyazott gazdaság sajátosságait mutatják. A kényszerítő „workfare” modellel szemben ezek a mikrotérségekben, településeken működő, önkéntes alapon, alulról szerveződő olyan integrációs mechanizmusok, amelyek az ott élő peremhelyzetű csoportok számára a társadalmi és a munkaerőpiaci részvételt is lehetővé teszik.

A fentieket figyelembe véve kutatásunk célja azoknak a napjaink Magyarországon működő integrációs modelleknek a vizsgálata, amelyek vállalják, hogy a kudarcokkal működő önszabályozó piac veszteségeinek a kiszolgáltatottsággal, a jövedelemnélküliséggel és az alávetéssel szemben védelmet biztosítanak úgy, hogy védett körülmények között lehetőséget kínálnak a munkaerőpiaci és a társadalmi részvétellel.

Kutatásunk során az empirikus adatokat hátrányos helyzetű, főként mezőgazdasági térségben, kis lélekszámú (többnyire 2000 fő alatti) településen élő munkanélküliek és szociális segélyezett programjaira vonatkozóan gyűjtöttük. Kiemelten vizsgáltuk az integrációs modellek körében jelentős szerepet játszó közfoglalkoztatást, valamint ennek speciális formáját, a startmunka programot, a társadalmi vállalkozások egyik korai formáját, a szociális földprogramot és az ezredfordulót követően kialakuló szociális szövetkezeteket is, amelyek első generációja a már széles körben alkalmazott szociális földprogramra épült (G. Fekete – Lipták 2014; Nagyné Varga – Soltész 2015; Csoba 2017).

A tanulmány első részében a vizsgált négy integrációs modell rövid bemutatására kerül sor. Ezt követi a kutatási hipotézisek megfogalmazása és a vizsgálati módszerek leírása. A harmadik fejezetben kísérletet teszünk a lokális integrációs modellek összehasonlító elemzésére. Az utolsó fejezetben a kormányzat által napjainkban kiemelten támogatott integrációs modell, a szociális szövetkezetek sajátosságait mutatjuk be.

1.2. A négy integrációs program rövid bemutatása

1.2.1. A szociális földprogram

A jövedelemkiegészítő háztartásgazdaságok nagy tradícióval rendelkeznek Magyarországon. A kilencvenes években azonban a háztáji gazdaságok és a termelőszoövetkezetek együttműködése összeomlott, és elkezdődött a leszakadó mezőgazdasági térségek pauperizációja (Bartal 2001; Jász 2003; Nagyné Varga 2007; Rácz 2009; 2013; Vida–Vidra 2015). A ház körüli gazdaság és kertkultúra hagyományainak újjáélesztése jó megoldásnak tűnt a drasztikusan növekvő vidéki szegénység kezelésére. Az 1992-ben létrehozott szociális földprogram célcsoportja főként a hátrányos helyzetű kistelepüléseken élő, a mezőgazdasági termeléshez szükséges vagyonnal nem rendelkező, szociálisan hátrányos helyzetű személyek, családok köre. 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. A kis lélekszámú településeken, a házak melletti kertekben a rendszerváltást megelőzően virágzó kertkultúra és a családok megélhetését segítő háztáji gazdaság elenyészett.

A szociális földprogram évente kerül meghirdetésre a részt venni kívánó települések számára. A pályázó családok számára lehetőséget kínál a háztáji jellegű mezőgazdasági kistermelésre, illetve állattartásra, valamint az önellátás képességének erősítésére. Bár a szociális földprogram közel 30 éves, a modell korlátozott anyagi támogatással² máig modellkísérletként működik. Sikerei ellenére nem tudta elérni azt a szerepet, amelyet nagyobb támogatottság esetén betölthetett volna az elmaradott vidéki térségek pauperizálódó háztartásai körében.

1.2.2. A közfoglalkoztatás

A foglalkoztatás bővítése érdekében közpénzekből finanszírozott tranzitfoglalkoztatás a 2010-es évek foglalkoztatáspolitikájának „zászlóshajója”³ lett. 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 2010; 2011).

A közfoglalkoztatási program fennállása óta a kritikák kereszttüzében áll. A leggyakrabban hangsúlyozott érv a program működtetésével szemben, hogy csupán jelentős költségek árán és időlegesen javítja a foglalkoztatási mutatókat (különösen az alacsonyan képzett, rossz munkaerőpiaci pozícióval rendelkező célcsoport körében), a szegénység társadalmi okait individuális okokká transzformálja, és a munkanélküliek képességeinek, lehetőségeinek hiánya helyett a motiválatlanságot állítja a hivatalos retorika középpontjába (Fekete–Lipták 2014; Csoba 2015; Vida–Vidra 2015; Asztalos Morell 2015; Szőke 2015; Kovai 2016; Koltai et al. 2018a; Asztalos Morell 2019).

1.2.3. Startmunka mintaprogram – mezőgazdasági komponens

A közfoglalkoztatás egy speciális formája a startmunka mintaprogram, amelyet a leginkább hátrányos helyzetű kistérségekben, főként vidéki településeken szervez-

2 A szociális földprogram 2019. évi költségkerete a pályázati kiírás szerint 180 000 millió forint. Az elnyerhető összeg felső határa a pályázó települések számára 1 300 000 Ft/év. http://www.emet.gov.hu/_userfiles/felhivasok/SZOC_FP/szoc_fp_19/szoc_fp_19_kk_paly_felhivas_vegleges.pdf. (letöltés: 2019. december 15.) A kormányzat által kiemelten támogatott szociális szövetkezetek 2010–2014 között 8 milliárd forintot kaptak, 2014–2020 között pedig 40 milliárd forintot terveznek fordítani a szociális szövetkezetek fejlesztésére, amelynek jó része uniós forrás. A támogatással kapcsolatos további részletek: <http://szoszov.hu/az-eu-tenyleg-szocialis-gazdasagot-epit>. (letöltés: 2020. február 10.)

3 A „zászlóshajó” fogalom – a közfoglalkoztatás keretében szervezett mintaprogramra utalva – Pintér Sándor belügyminiszter és Hoffmann Imre helyettes államtitkár 2013 májusában a kormány közfoglalkoztatási oldalán közzétett közleményben olvasható. https://kozfoglalkoztatás.kormany.hu/download/7/53/e0000/nemzetkozi%20konferencia%20kiadvany_hu.pdf (letöltés: 2020. január 12.)

A fogalmat azonban a közfoglalkoztatással kapcsolatban kibontakozó viták során nemcsak a mintaprogramokra, hanem szélesebb értelemben a közfoglalkoztatási programra is használták. Lásd pl. a Magyar Közgazdasági Társaság „Vitatott zászlóshajó: a közfoglalkoztatás” c. szakmai vitáját 2012. november 20-án. <https://www.mkt.hu/hu/2012/11/20/vitatott-zszlshaj-a-kozfoglalkoztatasi/> (letöltés: 2020. január 12.)

nek. 2011-ben 13 megyében, azon belül 28 kistérség 493 településén összesen 980 kistérségi mintaprogram indult el (G. Fekete – Lipták 2014: 131), ami az eltelt évek során folyamatosan bővült. 2019 márciusában már 42 347 főt foglalkoztattak a startmunka mintaprogramokban (BM 2019).

A foglalkoztatás bővítése érdekében szervezett értékteremtő program egyik formája a *startmunka mezőgazdasági mintaprogram*. 2019 márciusában ebben a formában 16 524 közfoglalkoztatott dolgozott (BM 2019). A kormányzati elképzelések szerint ezeknek a helyi startmunka mintaprogramoknak a jelentős része a központi forrásoktól fokozatosan függetlenedik, gazdasági szempontból önállóvá válik, és **szociális szövetkezeti formában működik tovább**. A programmal kapcsolatos kritikák úgy vélik, a startmunka keretében végzett tevékenységek nem a nyílt munkaerőpiacra vezetnek, de sok esetben nem is a szociális szövetkezetek felé. Az önkormányzatok számára ez a lehetőség elsősorban költségmegtakarítást jelent, a programok piaci kötődései esetlegesek és gyengék, a foglalkoztatottak képzettsége, kompetenciái nem alkalmasak a szövetkezeti működés biztosítására (G. Fekete – Lipták 2014; Váradi 2015; Koltai et al. 2018b).

1.2.4. A szociális szövetkezet mint a negyedik integrációs modell

A 2004. évi EU-csatlakozást 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 a kormányzat és a szakpolitika részéről egy 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. (VI. 29.) kormányrendelet mindezekre reagálva teremtette meg a szociális szövetkezet kereteit hazánkban.

A napjainkban működő szociális szövetkezetek működési feltételei azonban 2016-ban alapvetően megváltoztak. A manchesteri kritériumok⁴ szerint működő, alulról szerveződő és önkéntes alapon működő gazdálkodó közösség eszményét a 2016. évi CXLV. törvény 35. § (1) bekezdése alapjaiban írta felül. A szociális szövetkezetnek ugyanis a természetes személyeken kívül a jogszabály által előírt módon *kötelezően tagja* legalább egy helyi vagy nemzetiségi önkormányzatnak, illetve ezek jogi személyiségű társulásának vagy egy törvényben szabályozott karitatív szervezetnek a képviselője. Az önkormányzatok kötelező tagsága mellett érvelve a döntéshozók arra hivatkoztak, hogy kifejezetten előnyös, ha a szociális szövetkezetekben

4 A szociális szövetkezetekkel kapcsolatos legfontosabb alapelveket a következő dokumentum foglalja össze: Nemzetközi Szövetségének Állásfoglalása a szövetkezeti identitásról (A szövetkezés nemzetközi alapelvei), Manchester, 1995. szeptember 22. <http://www.szoszov.hu/a-szovetkezes-nemzetkozi-alapelvei> (letöltés: 2020. január 15.)

jelen van a korábbi közfoglalkoztatási programok szervezője, hiszen adminisztratív tapasztalattal és háttérrel, forrással és kapcsolatrendszerrel erősítheti a szövetkezetek tevékenységét (Karádi 2016; Koltai et al. 2018b). Az önkéntes alapon szerveződő és alulról építkező szociális szövetkezeti modellt ennek megfelelően 2017. január elsejével felváltja a főként az önkormányzatok által irányított és a Belügyminisztérium „szakmai koordinációjával” működtetett modell.⁵

2. Kutatási hipotézisek és módszerek

2.1. Kutatási hipotézisek

Tanulmányunkban Polányi (1997) „kettős mozgás” elméletéből kiindulva elemezzük a lokális térben működő integrációs modelleket és azok sajátosságait. Vizsgáljuk egyfelől a diszfunkcionálisan működő önszabályozó piaccal szemben kialakított állami beavatkozás formáit (közfoglalkoztatási program, startmunka mintaprogram), másfelől az alulról szerveződő, a „beágyazott gazdaság” mintáját követő integrációs rendszerek (szociális földprogram, szociális szövetkezet) működését.

Megítélésünk 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”, és 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:

- 1.) 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.
- 2.) A most kialakulóban lévő, negyedik integrációs modell (a szociális szövetkezetek) megerősödésére – annak ellenére, hogy a kormányzati retorika középpontjában vannak – a civil szervezetekkel szembeni ellenállás, a központosított forráselosztás, valamint az egyéni és szervezeti jóléti függőség miatt a manchesteri kritériumok által meghatározott keretek között jelenleg nincs lehetőség.

5 A szociális szövetkezetek működési feltételeinek magyarországi átalakulásáról további részletek a tanulmány 4. fejezetében olvashatók.

- 3.) 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 „neopatrimoniális” rendszerek kereteit erősíti.

2.2. A kutatás módszere, a minta jellemzői

A többszörösen hátrányos helyzetű kistelepülések körében a mezőgazdasági művelés⁶ szerepének, öfenntartó képességnek megismerése érdekében 2016–2019 között kvalitatív kutatást végeztünk, amelynek során 14 településen 54 félig strukturált interjút készítettünk az integrációs programok szervezőivel és résztvevőivel. A kutatást keretét két Horizont 2020 program (InnoSIE és CoSIE) program biztosította. Az adatgyűjtés során létrehozott kvalitatív adatbázist Nvivo tartalomelemző programmal elemeztük.

Az integrációs modellekre vonatkozó tapasztalatok és elvárások összegzéséhez a tartalomelemzés során az alábbi, az elméleti keretekhez igazodó két fődimenziót és hat aldimenziót alkalmaztuk.

Fődimenziók:

- a.) kötelező vagy önkéntes 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:

- a.) szervezeti keretek
- b.) az irányítás alapelvei
- c.) önállóság, az egyéni felelősség mértéke
- d.) a gazdasági tevékenység jelentősége, forrásai
- e.) időbeli keretek
- f.) a fenntarthatóság esélyei

A mintába került településeket az integrációs modellek szempontjából kulcsfontosságúnak tekinthető – Szabolcs-Szatmár-Bereg, Borsod-Abaúj-Zemplén, Jász-Nagykun-Szolnok, Nógrád – megyéből választottuk. Ezekben a megyékben a legszélesebb körű az integrációs modellek alkalmazása. A mintába bekerült 14 településből 11 település 2000 fő alatti község, illetve kistelepülés volt, 3 település lélekszáma 3000 és 8000 fő között volt. Mind a területi elhelyezkedést (rossz gazdasági adottságokkal rendelkező, határ menti vagy zsáktelepülések), mind a lakosság összetételét (nagyarányú roma és peremhelyzetű lakossági csoportok) illetően a minta települései

⁶ Valamennyi, a mintába bevont településnek vannak hagyományai a mezőgazdasági tevékenység terén. Ezek a hagyományok azonban az iparosodással, valamint a földtulajdonszerkezet átalakulásával a rendszerváltást követő években – jelentős munkanélküliséget és jövedelemhiányt okozva – háttérbe szorultak. Az általunk vizsgált integrációs modellek keretében épp ezeket a hagyományokat kívánták feléleszteni és az önellátás/jövedelemtermelés számára kereteket biztosítani.

többszörös hátránnyal rendelkeznek, így valamennyi településen komoly múltja van az integrációs programoknak: jelenleg is legalább két integrációs program működik.

3. Az integrációs modellek egymáshoz való viszonya

Az integrációs modellek összehasonlításakor elsőként a két fő vizsgálati dimenzió – az önkéntesség-kötelezettség, az egyéni-közösségi részvétel – mentén képeztünk csoportokat, majd az interjúalanyoktól kapott információk alapján a termelési és a jövedelmi szint, valamint a program célja szerint végeztünk összehasonlítást.

Az önkéntesség-kötelezettség elvét tekintve a szociális földprogramban és a szociális szövetkezetekben az önkéntesség elve érvényesül. A programban való részvételre jelentkezni kell (néha túljelentkezés is előfordul), és számos feltételnek meg kell felelni.

„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.” (5. sz. település, 30-as nő)

A közfoglalkoztatás és a startmunka mintaprogram „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, milyen programról van szó, ellenkező esetben a jóléti ellátást megszüntetik. Az interjúalanyok többsége jól ismeri a jóléti függőség mechanizmusainak különböző szintjeit is.

„Hát ez a munka nem csak az önkormányzattól függ. Függ azon is, hogy a munkanélküli hivatal kit rendel ki [közfoglalkoztatásra]. Tehát, ugye, akit kirendel, azt kötelező bevenni az önkormányzatnak.” (1. sz. település, 30-as férfi)

Az egyéni és közösségi munkavégzés dimenziójának kiemelése a megkérdezettek szerint azért szükséges, hogy láthatóvá váljon az egyéni teljesítmény és felelősség, valamint az önállóság szerepe, jelentősége az adott integrációs modellben. Az önálló munkavégzés tekintetében ugyanis jelentős deficiteket mutat a célcsoport.

„Ezek az emberek elég nehezen kezelhető emberek. Lehet, hogy nem is dolgoztak még munkahelyen, nem nagyon tudják a 8 órát ledolgozni [...]” (4. sz. település, polgármester)

Az egyéni munkavégzésre alkalmatlannak ítélt személyeket a legtöbb esetben alacsony munkaintenzitású csoportokban foglalkoztatják, és tevékenységüket viszonylag erős kontroll alatt végzik.

1. 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</p> <ul style="list-style-type: none"> – alacsony termelési szint – alacsony jövedelmi szint – cél: az önellátás <p>ÉLELMISZERTERMELÉS</p>	<p>Szociális szövetkezetek</p> <ul style="list-style-type: none"> – magas termelési szint – közepes jövedelem + reciprocitás – cél: az önfenntartó árutermelés <p>MEGÉLHETÉST BIZTOSÍTÓ ALAPJÖVEDELEM</p>
A részvétel kötelező	<p>Közfoglalkoztatási program</p> <ul style="list-style-type: none"> – alacsony termelési szint – alacsony jövedelmi szint – cél: a jövedelemtermelés <p>ALACSONY SZINTŰ MUNKAJÖVEDELEM</p>	<p>Startmunka mintaprogram</p> <ul style="list-style-type: none"> – közepes termelési szint – „fél-piaci” rendszerek az árutertermelésben – cél: a közösségi önellátás + árutertermelés <p>KÖZÖSSÉGI INTEGRÁCIÓ + MUNKAJÖVEDELEM</p>

Forrás: Saját szerkesztés a kutatási adatok alapján

Mint az 1. sz. táblázatban 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 élelmiszertermelése 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 szükségszerű kiegészítésekre a rendszer keretei nem adnak lehetőséget.

„A közfoglalkoztatás, az egy veszett fejsze nyele. Lengethetjük a zászlót, de ettől még nem lesz szél. Úgyhogy én azt mondom, hogy a közfoglalkoztatást meg kellene reformálni, hogy érdemleges legyen, tudjunk felmutatni belőle valamit. Nem statisztika kell, hogy ennyit foglalkoztatunk ennyi bérért.” (4. sz. település, 50-es férfi)

Mindezek következtében a két modell csak átmeneti lehet, hiszen tartós fennmaradása esetén a kielégítetlen szükségletek halmozódása növeli a deprivációt és a szegénység mélységét. Mindkét modell csupán „félutas integrációt” biztosít: elindít, de nem juttat célba. Mivel egyiknek sincs érintkezése a piaccal, akár csapdahelyzeteket is teremthet, ha a célcsoport tagjai nem léphetnek tovább egy következő integrációs szintre.

A startmunka mintaprogramban és a szociális szövetkezetben magasabbak a teljesítményelvárások és komplexebb a juttatások rendszere, hiszen mindkét rendszerben a munkával szerzett jövedelem mellett további (többnyire természetbeni) juttatások, reciprok hozamok tartoznak, és mindkét modellben biztosított a piaccal való érintkezés, még ha a startmunka mintaprogramban csak korlátozott mértékben is. A többféle támogatásnak köszönhetően az integráció foka is magasabb lehet, mint

az előző két modellben, de hogy sikerül-e valódi integrációt elérni az integrációs programok keretében, az a programot szervező szakértő szerint kétséges.

„[...] az a helyzet, hogy egy önkormányzati közfoglalkoztatással a versenyszférában versenyképesnek lenni, annak nagyon kicsi az esélye énszerintem. 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 alulmaradtak.” (12. sz. település, közfoglalkoztatás-szervező)

Hogy a modellek képesek-e beváltani a gazdasági és társadalmi integrációra vonatkozó ígéretüket, az nagyban függ attól, hogy a részvétel önkéntessége, illetve kötelezettsége mellett milyen további jellemzőkkel rendelkeznek. Ezeket a jellemzőket integrációs modellenként a 2. sz. táblázatban összegezzük.

2. táblázat: Az integrációs modellek sajátosságai

	Szociális földprogram	Közfoglalkoztatási program	Startmunka min-taprogram	Szociális szövetkezet
a.) Szervezeti keretek	Települési vagy kisebbségi önkormányzat szervezi	Főként települési, vagy kisebbségi önkormányzat szervezi, de civil szervezeteknek is lehetőségük van a foglalkoztatásra	Főként települési önkormányzat szervezi	Civil szervezetek önrányító rendszerre működteti
b.) Az irányítás alapelvei	„Welfare” jelleg, támogató + mérsékelt kontrolllelem együtt	„Workfare” jelleg, az alkalmazottakkal szemben elsődleges a kontrolljelleg	„Workfare” jelleg, a kontrolllelem a hangsúlyos	Egyenrangúság, mindenkinek 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, egymásraultalság, tulajdonosi attitűd
d.) Gazdasági tevékenység, források	Motiváltság, erőteljes érdekeltségi viszonyok, önálló cselekvési tér a tevékenység mennyiségi és minőségi kritériumaival kapcsolatban, azonos összegű állami támogatás + önerő	A 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	Az 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 az esély a fenntartásra. Sokféle díjazás lehetséges, ami szintén növeli a szervezet túlélőképességét (fizetés, részesedés, kedvezmények, juttatások, szolgáltatások stb.)

Forrás: Saját szerkesztés a kutatási adatok alapján

A szociális szövetkezetek esetében nem a 2016. évi jogszabályi változást követően érvényesülő jellemzőket tüntettük fel, hanem a manchesteri kritériumok szerinti, önkéntes alapon szerveződő és alulról építkező modell jellemzőit vettük számba, hogy jól érzékelhető legyen az eltérés a modell jelenlegi gyakorlati alkalmazása és ideáltípusos formája között.

3. táblázat: Az integrációs modellek leggyakoribb kombinációi

	Szociális földprogram	Közfoglalkoztatás	Startmunka mintaprogram	Szociális szövetkezet
Szociális földprogram		„Háztáji” modell	„Hagyományos tsz”-modell	-
Közfoglalkoztatás			„Uradalom”-modell	„Önfenntartó falu”-modell
Startmunka mintaprogram				
Szociális szövetkezet				

Forrás: Saját szerkesztés a kutatási adatok alapján

Az egyes településeket vizsgálva az integrációs modellek legkülönbözőbb kombinációival találkozunk (3. sz. táblázat) annak függvényében, hogy milyen a település gazdasági helyzete, a lakosság kor, képzettség, motiváltság szerinti összetétele, munkakultúrája, mennyi ideje kísérleteznek a településen integrációs programok megvalósításával, és milyen hagyományok jellemzőek a településen együtt élők körében.

A továbbiakban az integrációs modellek leggyakoribb kombinációit és a gyakorlatban megvalósuló modellek sajátosságait mutatjuk be.

3.1. „Hagyományos tsz”-modell: a szociális földprogram és a startmunka mintaprogram együttműködése

A szociális földprogramban részt vevők 2/3-a nő 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 számos tekintetben hasonlít a szocializmus idején működő termelőszövetkezetek és az ahhoz tartozó háztáji gazdaságok együttműködéséhez. „Már megint egy tsz-ben érzem magam.” – mondja a helyzetet summázva az egyik interjúalany (10. sz. település, szakértői interjú).

A modell kulcsa sok esetben a polgármester személye:

„[...] agrárvégzettsége van, és reggel 6-tól este 6-ig ott van a területen, és gyakorlatilag személyesen irányít mindent [...]” (5. sz. település, jegyző)

„Én azt nem is gondoltam, hogy egy polgármesternek mennyi mindennel kell foglalkoznia, és mennyi mindent kell tudni. Én is el szoktam sütni a poént: most már én tsz-elnök is vagyok, mert gazdálkodik az önkormányzat, és csodájára járnak ide az emberek. (7. sz. település polgármestere)

Mivel a férfiak most nem tudnak eljárni más településre dolgozni, a segélynél és a szociális földprogram bevételeinél magasabb jövedelmet garantáló startmunka mintaprogramban dolgoznak, és az általuk megtermelt jövedelmet forgatják be a ház körüli gazdaságba. A nők a szociális földprogramban a „háztájit” művelik. A startmunka mintaprogram 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 társadalmában.

„[...] magamból kiindulva én biztos nem mennék fel oda [a szomszéd városba] dolgozni! Én inkább itthon vagyok, és próbálok mindig kialakítani valamit, hogy jó legyen. (11. sz. település, 26 éves nő. Jelenleg a szociális földprogramban „uborkázik” és szilvalekvárt főz értékesítésre)

A modell kockázata az erős közösségi függőség, az alacsony tranzitív hatás, és hogy a „félpiaci” megoldások (reciprocitás, cseregazdaságok, természetben nyújtott javadalmak) nem mindig jelentenek jövedelemgaranciát. A helyi önkormányzat vezetőjének sok esetben meghatározó szerepe van a „hagyományos tsz”-modell paternalista karakterének kialakításában és fenntartásában. Ezt a szerepet erősíti egyfelől, hogy az önkormányzat tulajdonosként a legtöbb esetben a helyi gazdaság központi szervezete, így az önkormányzat vezetője – szerepéből adódóan – az egyes számú gazdasági vezető is a településen: mint korábban a tsz-elnök. Másfelől a korábbi önkormányzati szerepek (pl. hatósági, szolgáltatási szerepek) folyamatos szűkülésével felértékelődik a gazdasági szerep, így az önkormányzati vezető gazdasági szerepe is.

3.2. „Háztáji” modell: a szociális földprogram és a közfoglalkoztatás együttműködése

A „háztáji” modell számos hasonlóságot mutat a „hagyományos tsz”-modellel. A legtöbb esetben itt is a nők végzik a ház körüli teendőket és a növénytermesztéssel, állattartással kapcsolatos feladatokat a szociális földprogram keretén belül, míg a férfiak a közfoglalkoztatásban szervezett munkahelyen dolgoznak.

„[...] mi rendszeres uborkázók vagyunk. Most ne gondoljatok nagy mennyiségre, mert ugye azért még munka után... most például 240 méter uborkánk van, amit még munka után kényelmesen el tudunk végezni.” (11. sz. település, 40-es nő)

A „háztáji” modell az egykeresős családmodell több vonását is őrzi, hiszen a nők szociális földprogramban végzett tevékenységének a legtöbb esetben nincs pénzben megjelenő hozadéka, így a fő – jelen esetben többnyire szakképzettség nélkül a közfoglalkoztatásban dolgozó férfi – keresővel szembeni függősége megmarad. Mivel a közfoglalkoztatásba vonásról a kistelepüléseken a legtöbb esetben a polgármester dönt, és a háztartások jövedelme (a transzferjövedelmeket leszámítva) csaknem kizárólag a férfiak közfoglalkoztatásából származik, a polgármester szerepe a „háztáji” modellben is a személyhez kötött paternalista struktúrákat erősíti.

A szocializmus idején általános gyakorlat köszön vissza a modellben, ahol az ipari bérmunka (a legtöbb esetben férfi keresőhöz kötődő) és a családi gazdaság kombinálása biztosította a megélhetést. A közfoglalkoztatásból származó jövedelem likvid

alapként éppúgy feltétele a szociális földprogramban vagy azon kívül megszervezett háztáji gazdaság működésének, mint a „hagyományos tsz”-modellben. Önmagában egyik elem sem lenne elegendő a család szükségleteinek kielégítéséhez.

A család anyagi helyzete azonban a „háztáji” modellben némileg kedvezőtlenebb, mint a „hagyományos tsz”-modellben, hiszen a közfoglalkoztatásban dolgozóknak – pl. a startmunka kertészetével szemben – a legtöbb esetben nincsen a munkahelyről származó kiegészítő jövedelme, igénybe vehető szolgáltatási köre (pl. gépi művelés, értékesítési hálózat, felvásárlási lehetőség, termelési integráció, szaktanácsadás), így gazdasági szempontból sérülékenyebb a modell. Ugyanakkor – mivel elemeiben kevésbé egymásra épülő a rendszer – kisebb erővel érvényesül a modell „lock-in” hatása. A közösségben végzett startmunkával szemben a közfoglalkoztatás sok esetben egyénileg vagy kevésbé zárt közösségekben valósul meg, rövidebb ciklusú, több bizonytalanságot magában hordozó, sok esetben alacsonyabb presztízsű, de nagyobb mobilitási hajlandósággal járó munkavégzés. A kisebb mértékű közösségi beágyazódásnak köszönhetően nagyobb a modellből való kilépés valószínűsége, különösen a férfiak esetében, mint a „hagyományos tsz”-modellben.

3.3. „Uradalom”-modell: a közfoglalkoztatás és a startmunka mintaprogram 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 kis mértékben is, de jelen volt. Ebben a modellben mindkét foglalkoztatási forma – a közfoglalkoztatás és a startmunka – esetében az alkalmazotti tudat a meghatározó, amely korlátozott felelősséggel és autonómiával jár. Mivel mindkét tevékenység az önkormányzat által szervezett, a munkavállalónak nincs semmilyen önállósága.

Az „uradalom”-modellben a közvetlen vezénylés, a napi irányítás a munkát szervező önkormányzat, illetve annak megbízottja, a legtöbb esetben a polgármester kezében van.

„A polgármester 1990 óta mindig egyedüli jelöltként indul. Úgy működik, mint egy földesúr egy feudális berendezkedéssel. A település egy része cselédsorban van, kiszolgáltatva a polgármesternek a közfoglalkoztatásban. [Rajta kívül] senki nem tudja, hogy ki hova van felvéve, kinek mit kellene csinálni.” (8. sz. település, 60-as férfi)

A legitimitás alapja a személyes hatalmon túl, hogy a startprogramban termelt termékeket a település lakói között szétosztják. A modell fenntartásában mindemellett nagy szerepe van a településen élők körében érvényesülő tanult tehetetlenségnek. A nem formalizált, személyközpontú irányítási rendszert jól illusztrálja egy nagy tekintéllyel, jól menő vállalkozással rendelkező polgármester:

„A településen [a polgármester] az egyetlen tekintély, akihez szükség esetén fordulhatnak. Egyfajta pótszülő, aki a hatalom letéteményese: mivel a szolgáltatások többsége hiányzik a településről, probléma esetén nemcsak közéleti, hanem magánéleti (családi konfliktusok, lelki, anyagi, gyerekneveléssel kapcsolatos) problémákban, kérdésekben is minden további nélkül hozzám fordulnak.” (2. sz. település, polgármester)

A település irányítása erősen központosított, paternalista modell keretében valósul meg. *„Az egész falu úgy működik, mint a XIX. századi majorság.” (7. sz. település, polgármester)* Természetesen a majorságot a polgármester irányítja.

A modell kockázata – mint látjuk – az erős függőség, a minimális piaci érintettség és motiválatlanság. A túlélési stratégiák tekintetében pedig kisebb a cselekvési, döntési tér és az erős redisztributív struktúrának köszönhetően gyengébbek a reciprok rendszerek, mint az előző két modellben.

3.4. *„Önfenntartó falu”-modell: a közfoglalkoztatás, a startmunka mintaprogram és a szociális szövetkezet együttműködése*

Az integrációs programokat működtető települések jövőjével kapcsolatban a forrásosztó kormányzat részéről gyakran megfogalmazódott az elvárás: a gazdasági és társadalmi befektetések és fejlesztések eredményeként a településnek „önfenntartóvá” kell válnia. Jóllehet a települések egy része komoly lépéseket tett a gazdasági függetlenség érdekében, az „önfenntartó falu” modelljében a mintába került települések vezetői többnyire nem hisznek.

„A [...] település kapcsán az önfenntartás teljes egészében nem igaz, hiszen az MTZ traktorokat és a bele való gázolajat mi nem tudjuk előállítani. Részben függők vagyunk, de minden egyes olyan termést, amit saját magunk is megtermelhetünk, azt megtermelünk, mert minnek adjunk ki olyanra pénzt, amit mi is meg tudunk termelni. [...] Így sok pénz marad bent az önkormányzat kasszájában. „ (6. sz. település, polgármester)

Van, aki nem a modell korlátait, hanem magának az ötletnek a jogosságát is vitatja: *„Nem arról van szó, hogy visszamegyünk a középkorba, hogy mindent megtermelünk magunknak, bezárkózunk, és amit megtermeltünk, azt megesszük, és mi közünk a világhoz. [...] Nem, [...] az a cél, hogy [...] mindent én csináljak [...]. Ha így lenne, lassan visszatérnénk az ősközösségbe. (14. sz. település, jegyző)*

Az „önfenntartó falu” modelljét lehetővé tevő szervezeti keret a szakpolitikai stratégia szerint a közfoglalkoztatás és a startmunka program alapjaira épülő szociális szövetkezet lenne. A program kiterjesztése azonban nem minden ellenállás nélkül valósul meg, hiszen a szocializmus idején kényszerrel összehozott szövetkezeti múlt sokakban vált ki ellenérzést a szövetkezés bármiféle formájával szemben.

Bár az „önfenntartó falu” modelljével kapcsolatban számos kritika és kétely fogalmazódott meg, a megvalósítási kísérletekkel kapcsolatban mind elméleti, mind

gyakorlati oldalról elismeréssel is találkozunk. A pozitív vélemények közül figyelemre méltó az, amelyik az egymásra épülő integrációs elemek (a közfoglalkoztatás, a startmunka és a szociális szövetkezet) előnyeire utal. Határozott törekvés figyelhető meg továbbá a kétkeresős családmodell kialakítására. A modellnek vannak piaci elemei is, amelyekkel jövedelmeket is be tudnak hozni az egyébként viszonylag zártan működő gazdasági rendszerbe. Jóllehet a teljes mértékű „önfenntartást” a megkérdozett településvezetők nem tartják reális célnak, de egyértelműen utalnak arra, hogy az egyéni érdekeltségek fokozatos erősítésével nagyfokú anyagi önállóságot és javuló életminőséget sikerül kialakítani az érintett településeken.

„Nem biztos, hogy nekem kell kitalálni, hogy ki mit csináljon. [...] Tudok feltételeket, helyiséget biztosítani, de nem szeretnék prédikátor lenni, csak esetleg egy tag [...]” (11. sz. település, polgármester)

A modell kockázata egyfelől, hogy a szociális szövetkezetek új jogszabályi kerete jelentősen korlátozza a szociális szövetkezetek önállóságát. További nehézséget jelent, hogy a hátrányos helyzetűek körében évtizedek alatt kialakult tanult tehetetlenség megnehezíti az egyéni/közösségi befektetéseken alapuló, önfenntartó rendszerek kialakítását.

3.5. Az integrációs modellek sajátosságainak és kapcsolatrendszerének összegzése

Az integrációs modellek jellemzőinek összefoglalásaként elmondhatjuk, hogy számos hasonlóság mellett az egyes modellkombinációk önálló karakterjegyekkel bírnak, és jól illeszkednek a településen élő hátrányos helyzetű csoportok képességeihez és szükségleteihez, valamint a lokális térben kirajzolódó hatalmi mechanizmusokhoz. A modellkombinációk elemzése során nyilvánvalóvá vált, hogy a célcsoport sokszínűsége, a települések adottságai és az integrációs programok egyedi karaktere nélkülözhetlenné teszi a lokális szükségletekhez igazodó, komplementernek tekinthető, egymásra épülő komplex programok jelenlétét a lokális térben. Az integrációs modellek központból szabályozott preferenciarendszere és kampányciklusok szerinti finanszírozása azonban sok esetben megnehezíti és kiszámíthatatlanná teszi a modellek működését és együttműködését. A szakpolitika által generált versenyhelyzetből az integrációs modellek közül a szociális szövetkezet és az „önfenntartó falu”-modell látszik győztesként kikerülni. A manchesteri kritériumok szerint szerveződő szociális szövetkezetek támogatása, fejlesztése még akár biztosíthatná is a mezőgazdasági térségekben élő peremhelyzetű csoportok egy részének a társadalmi és munkaerőpiaci integrációját, erősíthetné a szolidaritásra épülő és az öngazgatás útját járó „beágyazott” gazdaság szervezeteinek jelenlétét, csökkentve a diszfunkcionálisan működő önszabályozó piac következményeit és kockázatait. A kérdés csupán az, hogy a napjainkban kibontakozó szövetkezeti modell milyen mértékben felel meg a Polányi által megrajzolt, alulról szerveződő gazdaságra vonatkozó kritériumoknak.

4. A szociális szövetkezetek magyarországi karaktervonásai

4.1. A szociális szövetkezetek kialakulása és meghatározó reformjai Magyarországon

Magyarország Európai Unióhoz való csatlakozását követően, a jogszabályok EU-joganyaghoz való harmonizálásakor kerül be a szociális szövetkezet mint speciális szövetkezeti forma a magyar jogrendszerbe. A szövetkezetekről szóló 2006. évi. X. törvény nemcsak az EU követelményeihez, hanem a szövetkezeti mozgalom alapelveit a Szövetkezetek Nemzetközi Szövetsége által 1934-ben rögzítő Rochdale-i⁷ 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, szövetkezetek közötti, közösségi felelősség.

Talán a kedvezőtlen történelmi tapasztalatokra visszavezethető, szövetkezetekkel szembeni ellenállás vagy az új szervezetek alapításához szükséges forráshiány is okozta, hogy a jogszabály megjelenését követően, 2007-ben csak 36 szociális szövetkezet⁸ jött létre, amelyek támogatására 945 millió forintot biztosítottak (Simkó–Tarjányi 2011).

A szociális szövetkezetek szervezésének új ciklusa kezdődött az Orbán-kormány hatalomra lépését követően. A költségvetési kiadások kímélése érdekében gyorsítani szerették volna a közfoglalkoztatásból kivezető folyamatot. Erre a célra a szociális szövetkezeti szektort kívánták felhasználni, amelynek bővítésére jelentős forrásokat biztosítottak.⁹ Nemcsak a forrás oldaláról teremtették meg a szektor bővülésének kereteit, hanem a felülről – főként támogatások útján – vezényelt szociális szövetkezeti rendszert is újabb jogszabály-módosításokkal központosították.¹⁰ Így kerülhetett az újonnan létrejött szociális szövetkezet ingyenes használatába a korábban a közfoglalkoztatás keretében használt termőföld vagy állatállomány is haszonkölcsön-szerződés keretében (Bagó 2014).

A kormány által kezdeményezett változások a tagok közötti egyensúlyi helyzetet is megkérdőjelezték. Az új feltételek lehetővé tették, hogy a természetes személyeken túl a helyi vagy a nemzetiségi önkormányzatok, illetve ezek jogi személyiségű társulásai is a szociális szövetkezetek tagjai legyenek. Az önkormányzatok szociális szövetkezetbe való beléptetésének gondolata valószínűleg azért merült fel, mert ezek rendelkeztek a szociális szövetkezetek létrehozásához szükséges termelőeszközökkel (földdel, gépekkel, felszerelésekkel). A korábban közfoglalkoztatott sze-

7 A szövetkezeti alapelvekről és a jogi szabályozás kereteiről lásd részletesebben Kuncz (1935), Réti (2007), Bak (2012).

8 A 36 szociális szövetkezet létrehozására az Országos Foglalkoztatási Közalapítvány „Szövetkezz” című projektjének keretében került sor.

9 A 2006–2013 közötti időszakban a kormányok több mint 11 milliárd forint pályázati forrást írtak ki a szociális szövetkezetek támogatására. <http://www.szoszov.hu> (letöltés: 2020. január 15.)

10 Lásd a 2013 őszén módosított 2011. évi CVI. törvényt, különösen annak 4/A. § (1) bekezdését, illetve a 2006. évi X. törvény 11. §-át a 2012. április 27-én elfogadott módosítást követően a közfoglalkoztatással kötéendő haszonkölcsön-szerződésről. <http://www.kozlonok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK12050.pdf> (letöltés: 2020. július 20.)

mélyek anyagi helyzete ugyanis nem biztosította, hogy taggá szervezésüket követően a szövetkezet működéséhez szükséges tőkét saját erőből előállítsák. A tőkére más forrásból kellett szert tenni: pl. pályázati forrásból vagy az önkormányzatok vagyonából. (G. Fekete 2014; G. Fekete – Lipták 2014)

Mindezzel párhuzamosan zajlott a közfoglalkoztatás keretében szervezett startmunka mezőgazdasági mintaprogramok támogatásának fokozatos csökkentése, valamint a szövetkezetek növekvő saját bevételre irányuló elvárásának erősödése annak érdekében, hogy a mintaprogram átalakuljon állami támogatást nem igénylő szociális szövetkezetté.

A 2017. január 1-jén életbe léptetett újabb törvénymódosítás¹¹ már nem lehetőségként, hanem kötelezettségként írta elő, hogy a szociális szövetkezetnek a helyi vagy a nemzetiségi önkormányzat is legyen tagja.

A minden kockázat ellenére erőltetett állami/önkormányzati szerepvállalást a szociális szövetkezetek szervezésében és működtetésében főként az magyarázza, hogy az állam a foglalkoztatás kérdését saját kezében kívánja tartani úgy, hogy az ne járjon irreálisan magas költségekkel. A civil szervezetekkel szembeni bizalmatlanság különösen a perifériákon és az ország kevésbé fejlett területein erősíti a rendszer paternalizmusát, és kialakítja a kormányzat által sikerként definiált, központból vezényelt önkormányzatok által irányított „önfenntartó falu” patrimonialis rendszerét.

4.2. *Diskurzus: a szövetkezetesítés kérdőjelei Magyarországon*

A szociális szövetkezet mint napjainkban a legnagyobb közfigyelmet és támogatást élvező integrációs modell működése Magyarországon számos sajátossággal bír.

- 1.) A kiemelt figyelem oka egyfelől az, hogy a kormányzat egyre határozottabban elvárja, hogy a hátrányos helyzetű települések a közfoglalkoztatásból kikerülő személyek bevonásával szociális szövetkezeteket hozzanak létre. Ha azonban a tagok túl sok hátránnyal lépnek be a szövetkezetbe, alkalmatlanok lesznek a szövetkezeti elvek szerinti működésre (deficitek az önrányítás, a felelősségvállalás, a szakmai kompetenciák terén stb.). A különböző társadalmi státuszú személyek szövetkezéséhez – ami a szociális szövetkezet ideális modellje – sokkal erősebben kellene érvényesülnie a jelenkori magyar társadalomban a szolidaritásnak. Napjaink magyar társadalmára azonban nemcsak a „demokráciadeficit”, hanem a „szolidaritásdeficit” is jellemző.
- 2.) Ha mégis létrejönnek a szociális szövetkezetek, sok esetben azokat a tagokat veszik be, akik rendelkeznek a szükséges kompetenciákkal, vagyis érvényesül a „creaming de pour”-jelenség. Ez esetben viszont gyengül a szociális szövetkezet szociális integrációs szerepe, és csupán az adókedvezmény kedvéért

¹¹ A 2006. évi X. szövetkezeti törvény módosítását követően a szociális szövetkezetek tagi munkavégzésre vonatkozó része (18–21. §) 2017. január 1-jén lépett életbe. Az 2016. évi CXLV. törvény 35. § (1) bekezdésének megfelelően az önkormányzati vagy karitatív szervezeti képviselő kötelező taggá válásának határideje 2018. január 1. volt.

működtetett vállalkozási formává válik, mint ahogyan a napjainkban tapasztalható visszaélések sora ezt igazolja.

- 3.) További kérdésként merül fel, hogy 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 önirányító rendszerek helyett „kolhoz típusú” szövetkezetekké válnak, ahol a kelet-európai és a balkáni országokra jellemző „neopatrimoniális” (Szelényi 2003; Szelényi 2013) viszonyok megerősödésével 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.
- 4.) A szociális szövetkezet optimális esetben többtípusú forrásra épül. Az állami, önkormányzati támogatások mellett lehetősége van pl. adományok gyűjtésére, de a 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) (Piac & Profit 2016), és 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 bevezetésre), akkor nem kerülhetik el a jóléti függőség csapdáját.

Mindezek eredményeként a manchesteri alapelvek több ponton sérülnek: az önkénység, a nyitottság, az önirányító jelleg, a tagok tulajdonosi szemlélete, a 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 jellemzőket figyelembe véve joggal merül fel a kérdés: beszélhetünk-e abban az esetben szociális szövetkezetéről, ha a definíció alapvető kritériumai nem érvényesülnek?

Összegzés, következtetések

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 „szolidaritásdeficit”-tel 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 lehetővé 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 helyenként komplementer szerepben – a szükségleteknek és a feltételeknek megfelelően kombinálva a szociális és a foglalkoztatási elemet – működnek a lokális társadalmakban 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 működtetéséhez.

A kormányzati és szakpolitikai stratégiák középpontjában álló szociális szövetkezetek alulról kezdeményezett szerves fejlődésére – úgy tűnik – sem a feltételek, sem a lehetőségek nem állnak rendelkezésre. A központosított forráselosztás és az elmúlt évtizedek során kialakult egyéni és szervezeti jóléti függőség miatt – a kiemelt kormányzati támogatás ellenére vagy éppen annak következményeként – nem jöhetnek létre a manchesteri kritériumok által meghatározott szociális szövetkezetek mint a hátrányos helyzetű térségek hatékony integrációs modelljei. Mindezek eredményeként nagy a veszélye annak, hogy a felülről vezérelt és finanszírozott, a jóléti függőséget tovább éltető rendszerben a szociális szövetkezetek a kormány által folyamatosan erősített „neopatrimoniális” rendszer újabb vidéki bástyáivá válnak.

Abstract: For the successful economic and social integration of peripheral groups living in disadvantaged agricultural areas, 'social investment' type of social integration models are becoming widely used at present in Hungary and other countries of Europe as well. The integration models aim at developing individual competencies and employability skills, at increasing the income generating and self-sustaining abilities of participants, and at decreasing the inequalities caused by the market.

In our paper, we study the integration models operating in rural areas and their characteristics based on the 'double movement' theory of Polányi (1997). We examine, on the one hand, the forms of state interventions against the dysfunctions of the self-regulating market (public employment programme, Start Work model programme) and, on the other hand, the operation of the bottom-up integration systems that follow the model of 'embedded economy' (social land programme, social cooperative). We presume that top-down and bottom-up integration models can be highly effective only complementarily, enabling the differentiated participation of target groups with various situations in the local economy and an increase in the level of integration. However, we believe that the forms and the increasing extent of state intervention today significantly decreases the space for voluntarily organized and democratically operating integration models and continuously strengthens the expansion of 'neopatrimonial' systems in local spaces.

The study is based on a qualitative research executed in the framework of two Horizon 2020 projects (InnoSI and CoSIE)¹². In the 3 years long fieldwork, we included 14 localities (mostly under 2000 inhabitants and with disadvantaged situation) and recorded 54 interviews.

¹² InnoSI (Innovative Social Investment: Strengthening communities in Europe) project: Grant Agreement Number: 649189 <http://>

Our research findings prove that, due to increased state intervention, self-organizing economic and self-protecting mechanisms of local societies could not developed at all or could develop only at a disproportionately low level in the last years. In the top-down initiated 'one-dimensional' integration models, the 'social investment' character applies to a lesser degree, and new forms of redistributive dependencies arise.

Keywords: social cooperative, public employment, social land programme, 'neo-patrimonialism', social investment

Irodalom

- Asztalos Morell, I. (2015): Social farming as a means of poverty reduction in rural Hungary. *Socio.hu. Special Issue on the Social meaning of food*, (2): 83–106. <http://doi.org/10.18030/socio.hu.2015en.83> (letöltés: 2019. december 15.)
- Asztalos Morell, I. (2019): Poverty and participation in Hungarian rural municipality: a networked understanding of exclusion and methods for reducing it. *Local Government Quarterly*, 89(3): 6–47.
- BM (2019): *Havi tájékoztató a közfoglalkoztatás alakulásáról*. 2019. március. Belügyminisztérium. https://kozfoglalkoztataskormany.hu/download/a/19/62000/Havi%20jelentés_portál_2019_márc.pdf (letöltés: 2020. január 20.)
- Bagó J. (2014): A közfoglalkoztatás intézményi átalakulása 2013-ban. *Munkaügyi Szemle*, 58(4): 10–19.
- Bak K. (2012). A nemzetközi szövetkezeti alapelvek és a szövetkezetek fogalmának összefüggései a szabályozásban. *Szövetkezés*, 33(1–2): 34–61.
- Bartal A. (2001): *A szociális földprogramok – avagy az aktív foglalkoztatás- és szociálpolitika alternatívái a rurális térségekben*. Budapest: Acta Civitalis, Civitalis Egyesület.
- Csoba J. (2010): „Segély helyett munka”: A közfoglalkoztatás formái és sajátosságai. *Szociológiai Szemle*, 20(1): 26–52.
- Csoba, J. (2011): Goals and tools of Public Employment Program in Hungary. In Peter Herrmann (ed.): *All the same–All Being New: Basic Rules of Capitalism in World of Change*. Bremen: Europäischer Hochschulverlag GmbH, 149–169.
- Csoba, J. (2015): *Decent work: Full employment: Utopia or Chance of the 21st Century?* Bremen: Wiener Verlag für Sozialforschung.
- Csoba J. (2017): *A szociális földprogram társadalmi és munkaerőpiaci integrációs szerepe a vidéki Magyarországon*. Debrecen: Debreceni Egyetemi Kiadó.
- G. Fekete É. (2014): A szociális és szolidáris gazdaság csírái a magyarországi vidéki térségekben. *DETUROPE: The Central European Journal of Tourism and Regional Development*, 6(3): 70–84.

- G. Fekete É. – Lipták K. (2014): Közfoglalkoztatásból szociális szövetkezet? In Lukovics Miklós – Zuti Bence (szerk.): *A területi fejlődés dilemmái*. Szeged: Szegedi Tudományegyetem Gazdaságtudományi Kar, 123–142.
- Illéssy M.–Csizmadia P. (2015): A társadalmi integráció intézményi környezete: a jóléti államok sokféleségének elméleti megközelítései. *Socio.hu*, (3): 105–125. <http://doi.org/10.18030/socio.hu.2015.3.105> [2019.12.15.]
- Jász K. (2003): Társadalmi kirekesztettség a szociális földprogramok tükrében. In Szoboszlai Zs. (szerk.): *Cigányok a szociális földprogramban*. Budapest: Gondolat Kiadó, 79–96.
- Karádi L. (2016): *Fókuszban az önkormányzati tagsággal rendelkező szociális szövetkezetek*. Budapest: Belügyminisztérium–Széchenyi Programiroda. https://www.szpi.hu/data/downloads/2016/12/19/Szocialis_szovetkezetek.pdf (letöltés: 2020. január 16.)
- Koltai L. – Bördös K. – Csoba J. – Herczeg B. – Hamza E. – Megyesi B. – Németh N. – Rác K. – Szabó D. – Váradi M. – Varga E. – Virág T. (2018a): *A közfoglalkoztatás hatása a helyi gazdaságra, helyi társadalomra*. Budapest: Hétfa Kiadó. http://hetfa.hu/wp-content/uploads/2018/11/BM_kozfoglalkoztatás_Tanulmány_20180928-merged.pdf (letöltés: 2020. január 16.)
- Koltai L. – Rác K. – Bördös K. – Hamza E. – Király G. – Németh N. – Szabó D. – Ruszkai Zs. (2018b): *Az élelmiszer-gazdaság területén működő társadalmi vállalkozások hatása a helyi munkaerőpiacra és gazdaságra*. Budapest: Hétfa Kutatóintézet http://hetfa.hu/wp-content/uploads/2019/01/Élelmiszergazd_kiadvány_jav%C3%ADt5.pdf (letöltés: 2020. január 15.)
- Kovai C. (2016): Önellátó függőség. In Kovács K. (szerk.) *Földből élők. Polarizáció a magyar vidéken*. Budapest: Argumentum Kiadó, 130–154.
- Kuncz Ö. (1935): *A Rochdale-i elvek és a szövetkezet jogi fogalmának körülírása*. Budapest: Magyarországi Szövetkezetek Szövetsége.
- Ladányi J. – Szelényi I. (2004): *A kirekesztettség változó formái*. Budapest: Napvilág Kiadó.
- Magyar Munka Terve* (2011). <http://2010-2014.kormany.hu/hu/nemzetgazdasagi-miniszterium/foglalkoztataspolitikaert-elelos-allamtitkarsag/hirek/a-kormany-megtargyalta-es-elfogadta-a-magyar-munka-tervet> (letöltés: 2019. december 16.)
- Németh L. (2012): A szociális szövetkezetek jellemzői és tényszerű adatai. *Szövetkezés*, 33(1–2): 136–145.
- Németh L. (2013): *Szociális szövetkezet meghatározása*. Szociális Szövetkezetek Országos Szövetsége (SzoSzöv). <http://szoszov.hu/nemeth-laszlo-mi-a-szocialis-szovetkezet>. (letöltés: 2020. január 16.)
- Nagné Varga I. (2007): A szociális földprogramok, mint a szociális szövetkezet alapítás lehetséges bázisai. *Szövetkezés*, 28 (1–2) 56–65.
- Nagné Varga I. – Soltész A. (2015): *Szociális szövetkezetek kialakítása, működtetése – ismeretterjesztő anyag*. Szolnok: Jász-Nagykun-Szolnok Megye Esély Szociális Közalapítványa.

- Piac & Profit (2016): Milliárdokat szakítanak a szociális szövetkezetek. *Piac & Profit*. https://piacesprofit.hu/kkv_cegblog/milliardokat-szakitanak-a-szocialis-szovetkezetek/ (letöltés: 2019. december 16.)
- Polányi K. (1997): *A nagy átalakulás: Korunk gazdasági és politikai gyökerei*. Ford.: Pap M. Budapest: Mészáros Gábor Magánkiadás.
- Polányi, K. (1944): *The Great Transformation: The political and economic origins of our Time*. Boston: Beacon Press.
- Rácz K. (2009): Útban a szociális gazdaság felé? Beszámoló egy produktív szociálpolitikai program eddigi eredményeiről. *Kapocs*, 8(3): 13–42.
- Rácz K. (2013): Szegénységkezelés aktív eszközökkel. Egy produktív szociálpolitikai program két évtizedes működésének tapasztalatai. In Kovács K. – Váradi M. M. (szerk.): *Hátrányban, vidéken*. Budapest: Argumentum Kiadó, 135–156.
- Réti M. (2007): *Mit biztosít ma a jogszabályi háttér Magyarországon a szociális szövetkezetekkel kapcsolatban?* „A közösségi fejlődés új lehetőségei” „Nyilvános kommunikáció a szociális szövetkezetekről” 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>.
- Simkó J. – Tarjányi O. (2011): *A szociális szövetkezetek és a támogatásukat célzó programok vizsgálata*. Budapest: Országos Foglalkoztatási Közhasznú Nonprofit Kft.
- Soltész A. (2012): *A szociális szövetkezetek fenntarthatósága*. „A szociális szövetkezet, mint helyi közösségi innováció” nemzetközi konferencia, 2012. október 18. Szekszárd: PTE Illyés Gyula Kar.
- Szelényi, I. (2003): *Varieties of post-communist capitalism – a comparative analysis of poverty under various post-communist regimes*. Lecture at the University of Erlangen-Nurnberg 18. jun. 2003. http://www.lsoso.org/6_bedarf/scripte/einf_methoden_alt/szelenyi.pdf (letöltés: 2019. június 15.)
- Szelényi I. (2013): Kapitalizmusok a kommunizmus után. In Magyar B. (szerk.): *Magyar polip – A posztkommunista maffiaállam*. Budapest: Noran Libro Kiadó, 89–99.
- Szociális Szövetkezetek Országos Szövetsége (SzoSzöv) (1995): *A szövetkezés nemzetközi alapelvei*. <http://www.szoszov.hu/a-szovetkezes-nemzetkozi-alapelvei>. (letöltés: 2019. december 15.)
- Szóke, A. (2015): A ‘Road to work’? The reworking of deservedness, social citizenship and public work programmes in rural Hungary. *Citizenship Studies*, 19(6–7): 734–750.
- Wacquant, L. (2012): Three steps to historical anthropology of actually existing neoliberalism. *Social Anthropology*, 20(1): 66–79. <https://doi.org/10.1111/j.1469-8676.2011.00189.x>
- Váradi M. M. (2015): Szegénység, projektek, közpolitikák. *Tér és Társadalom*, 29(1): 69–96.
- Vida A. – Vidra Zs. (2015): „Ez is segély, csak máshogy hívják” – Helyi szegénypolitikák: segélyezési gyakorlatok és a közmunka. In Virág T. (szerk.): *Törésvonalak: Szegénység és etnicitás vidéki terekben*. Budapest: Argumentum Kiadó, 68–89.