

Rácz Katalin **Útban a szociális gazdaság felé?**

Beszámoló egy produktív szociálpolitikai program eddigi eredményeiről

MTA RKK Térségfejlesztési Kutatások Osztálya

Előzmények

A szociális segítségnyújtást a mezőgazdasági tevékenységgel kombináló kezdeményezések hazánkban nem előzmény nélküliek: az 1900-as évek elején a kivándorlás által leginkább sújtott területeken, Zemplén, Torontál, Sáros és Szepes vármegyékben, majd a két világháború között az ország egészére kiterjedően indítottak ilyen jellegű programokat (Bartal, 1998; Serafin, 1998; Hámori, 2006). A produktív szociálpolitikai programok bevezetésének háttérében az addigi szegénységkezelési stratégiák, a jellemzően városokra koncentráló, közadakozásból finanszírozott ínségsegélyezés kevésbé hatékony mivolta állt (Ferge, 1991a; Gyáni-Kövér, 2003). A harmincas években újtára indított szociálpolitikai reform fontos állomása volt a falvak közegészségügyi és szociális helyzetét javítani hivatott Zöldkereszt Szolgálat, a törvényhatósági alapon szerveződő vármegyei közjóléti szövetkezetek, valamint a produktív szociálpolitika megvalósításához pénzügyi háttérrel biztosító Országos Nép- és Családvédelmi Alap létrehozása (Gayer, 1991; Szikra, 2008). A programok elindításában játszott állami szerepvállalás nemcsak a szociális problémákhoz újszerűen közelítő tartalom miatt volt példaértékű, hanem azért is, mert a korábbi szegénységkezelési programok javarészt karitatív tevékenységként, az egyházi és magánjótékonykodás keretei között valósultak meg.¹ Nem hagyhatjuk figyelmen kívül ugyanakkor azt a körülményt sem, hogy a két világháború között a produktív szociálpolitikai programokat – így a hátrányos helyzetű, sokgyermekes családokat kölcsön, foglalkoztatás, házépítés révén támogató közjóléti szövetkezetek² által szervezett akciókat is – a politikai eszmeáramlatokról sem mentes kampányszerűség és igen jelentős területi eltérések jellemezték (Hámori, 2006).

Általánosságban elmondható, hogy a harmincas évek produktív szociálpolitikai programjai, bár kétségtelenül újszerű elvek³ alapján szerveződtek, megőrizték a hagyományos

szegénygondozás főbb motívumait: a szegénységet egyéni problémaként értelmezték, a rászorultságot érdemességhez – szorgalomhoz, jó magaviselethez, erkölcsös magánélethez, vallásossághoz stb. – kötötték (Ferge, 1991b; Szikra, 2006). Ezzel együtt a negyvenes évek elejére a produktív szociálpolitika vitathatatlan eredményeket ért el: falusi egészségházak, közjóléti szövetkezetek alakultak szerte az országban, melyek további fennmaradásának a második világháború, majd az azt követő társadalmi változások vetettek véget. Ezen változások a szociálpolitikát hosszú évtizedekre a politikai ideológiák által uralt gazdaságnak rendelték alá (Ferge, 1991a).

Szociálpolitikai útkeresés a kilencvenes évek elején

A kilencvenes évek Magyarországon a népesség széles rétegeit érintő egzisztenciavesztés, a foglalkoztatottság csökkenése, a társadalmi egyenlőtlenségek növekedése felvetette az addigi jóléti politika reformjának szükségességét. A szociálpolitikai fordulatváltásra több alternatíva kínálkozott: a reformjavaslatok a szociális feladatellátás állami kézben tartásától a piaci és nonprofit szektor szereplőit érvényesíteni engedő jóléti pluralizmuson keresztül a szociális ellátások teljes körű piacosításáig terjedtek (Andorka–Kondratas–Tóth, 1995; Lakner, 2005). A politikai ideológiák és a gazdasági kényszerek alatt formálódó, 1993-ban önálló törvény formájában is deklarált szociálpolitika a köztes megoldást képviselte, melynek legfontosabb vonása a közösségi jóléti rendszerek érintetlenül hagyása, az állam szociális feladatellátásból való részleges kivonulása, egyes jóléti szolgáltatások és pénzbeni juttatások helyi szintre telepítése volt (Bartal, 2001). A szociális feladatokra fordítható források elosztását érintő döntések decentralizálása – nem függetlenül a rendszerváltás első éveit jellemző államellenességtől – valójában annak a szemléletnek a kifejeződése volt, mely a társadalmi egyenlőtlenségeket, a fokozódó szegénységet nem osztársadalmi méretű, állami szinten kezelendő problémaként, hanem elsősorban a helyi közösség ügyeként értelmezte (Szalai, 2004). Mindez nem csupán azért problematikus, mert a tartósan fennálló szociális problémák helyi szintű kezeléséhez a települési önkormányzatoknál akkoriban sem állt rendelkezésre sem elegendő forrás, sem megfelelően felkészült apparátus, hanem azért is, mert végső soron elodázta a szegénység mérséklését célul tűző, hathatós kormányzati programok kidolgozását.

A kilencvenes évek elején lezajlott szociálpolitikai reformfolyamat során vetődött fel egy, a pénzbeni ellátásoknál hatékonyabb, a területiség és a rászorultság elvét célzottan érvényesítő támogatási rendszer bevezetésének gondolata. Ennek keretében formálódott a szociális

földprogramok koncepciója, melynek kidolgozására a Népjóléti Minisztérium Válságkezelő Programok Irodájának irányításával került sor 1991-ben (Hamza, 2003). Bár a szociális földprogram filozófiáját tekintve több ponton is támaszkodott a harmincas évek produktív szociálpolitikai kísérleteire – mindenekelőtt a vármegyei közjóléti szövetkezetekre –, eszközrendszerét tekintve számos új vonást mutatott. Mindezt részben az indokolta, hogy a kilencvenes évek rászorultjainak köre demográfiai és szociológia szempontból jóval összetettebb volt, mint a két világháború közötti időszak zömmel agrárágazathoz kötődő népességé.⁴ Ezen túlmenően szerepe volt annak a körülménynek is, hogy a kilencvenes évek szociálpolitikai reformfolyamatát az államtalanítás szándéka hatotta át, szemben a harmincas évekkel, amikor a szociálpolitikai reformtörekvések éppen az állami szerepvállalás növelésére irányultak. A szociális földprogramok kilencvenes évek elején történő elindítása nem független a gazdasági szerkezetátalakulástól sem, mely nem csupán a magánszemélyek, hanem egyebek mellett a települési önkormányzatok számára is lehetővé tette vagyonuk gyarapítását. Számos településen a privatizáció során megszerzett ingatlanvagyon (mezőgazdasági művelésbe vonható földterületek, gazdasági célra hasznosítható épületek) adott alapot ahhoz, hogy az önkormányzat csatlakozzon a szociális földprogramhoz.

A kísérleti jelleggel induló szociális földprogram néhány év múltán természetbeni ellátásként, a családi szükségletek kielégítését szolgáló gazdálkodást segítő támogatás formájában beépült a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló törvénybe.⁵ A szociális földprogram nyújtotta források az indulás óta eltelt csaknem két évtizedben, ha egyenetlen mértékben is, de minden évben elérhetőek voltak a válságövezetek települései számára. A program kezdetektől meghívásos jelleggel működött: bár a települési kör az évek során folyamatosan bővült, a pályázati források mindig az ország leghátrányosabb helyzetű települései számára voltak elérhetőek.

A földprogramot a szociális tárca ez ideig közel hárommilliárd forinttal támogatta, ugyanakkor az agrártárca, az Autónia Alapítvány és a Magyarországi Cigányokért Közalapítvány is nyújtott támogatást a hátrányos helyzetű, munkanélküli rétegek mezőgazdasági tevékenységét ösztönző programokhoz.⁶ Az utóbbi két program a szociális tárca által támogatott földprogramok érintettjeinél szűkebb csoport, a roma népesség megélhetési viszonyainak javítását célozta (Lévai–Szijjártó, 1998; Havas, 2001; Lukács, 2005). Az alábbi elemzést a szociális minisztérium által támogatott földprogramra szűkítjük, részben azért, mert erre a pályázati programra vonatkozóan állnak rendelkezésünkre

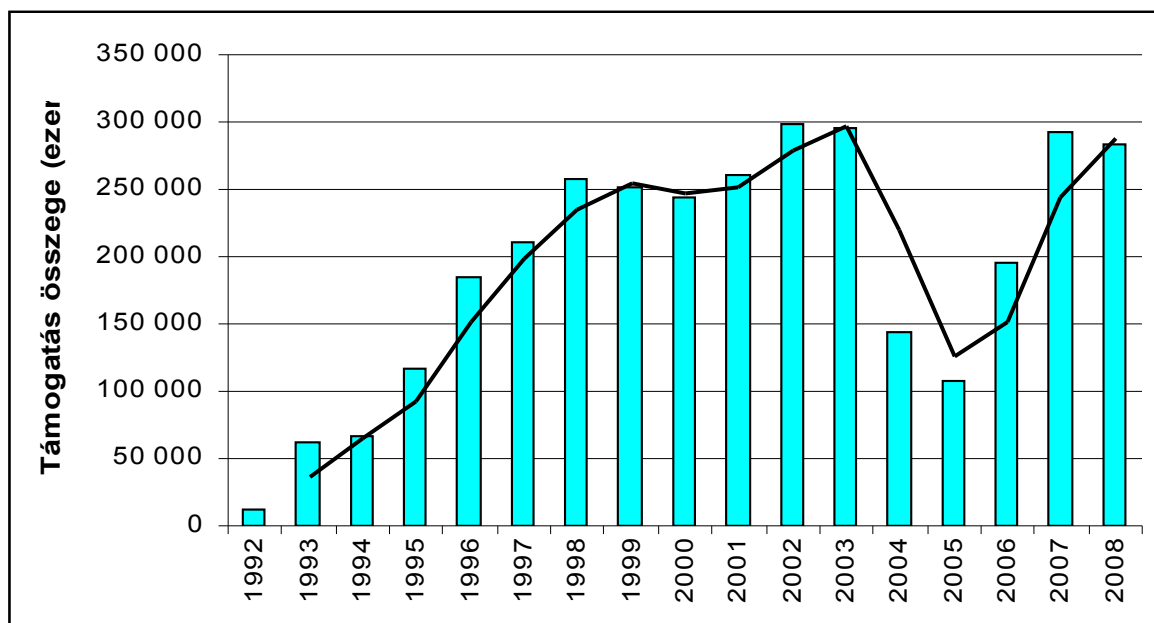
megbízható statisztikai adatok, részben azért, mert a minisztériumi pályázatokhoz rendelt források nagyságrendje messze meghaladja a fentiekben említett, szűkebb csoportra szabott programokét. Tesszük mindezt annak ismeretében, hogy a szociális földprogramot működtetők forrásszerző stratégiáit az egyes jóléti programok közötti közlekedés jellemzi, azaz a különböző pályázatok nyertes listái gyakorta egymást átfedik.

Szakaszok a szociális földprogram működésének történetében

A szakmai tartalom és a mozgósított források alapján több szakaszt különböztethetünk meg a szociális földprogramok közel két évtizedes történetében. A témakörrel foglalkozó szakértők álláspontja szerint egy-egy program eredményességét döntő mértékben meghatározza, hogy indulása mely szakaszba esett (Bartal-Sziklai 2006). A tapasztalatok szerint a kilencvenes évek közepén megkezdett földprogramok működtetőinek a támogatási források nagyságrendje miatt nagyobb esélye volt a tőkefelhalmozásra, mint a pályázati források drámai csökkenését hozó 2004-es esztendő követően pályázóknak (lásd az 1. ábrát). Hozzátehetjük, hogy a szociális földprogramok időben változó jellegzetességeinek áttekintésével nem csupán magáról a földprogramról kapunk átfogó képet, hanem végeredményben a kormányzati szintű szociálpolitika súlypontjainak változásairól is.

1. ábra

A szociális szaktárca által a földprogramra fordított források



Forrás: Esély Szociális Közalapítvány adatbázisa, 1992–2008.

Bartal Anna Mária és Sziklai István a témakörrel foglalkozó tanulmányában az első éveket a kísérletezés korszakaként azonosítja, a program ugyanis az induláskor mindössze két megye településeire, elsőként a Békés megyei Sarkadra, majd a Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei Tiszabecsre és Rozsályra terjedt ki. Míg Sarkad egyik szomszédjával, Mezőgyánnal közösen kezdett hozzá a megvalósításhoz, a két említett tiszaháti település önállóan indította el földprogramját. E kísérleti programok kivétel nélkül minisztériumi támogatással, ám a helyi szereplők aktív közreműködésével formálódtak.⁷ Összességében e korszakot az önkéntesség, az alulról szerveződés, s az élet más területein is megnyilvánuló demokratizmus határozta meg, mely a szerkezetátalakulás nyomán fokozódó szegénység kezelését elsődlegesen a rászoruló személyt integráló közösség ügyének tekintette. Helyi szinten ugyanakkor nagyfokú tanácstalanság volt tapasztalható, mely elsősorban a jogosultságok és kötelezettségek tisztázatlanságából fakadt.

A szociális földprogramok második, extenzív fejlődéssel jellemezhető korszaka 1995-ben indult. Ez az esztendő nem csupán a támogatási források megduplázódását, hanem a program által érintett települések számának ugrásszerű emelkedését hozta. A kísérleti jelleggel elindított földprogram jól vizsgázott a megélhetést segítő szociális ellátások rendszerében, ennek volt köszönhető, hogy Békés és Szabolcs-Szatmár-Bereg mellett a programba hét további megye, Baranya, Borsod-Abaúj-Zemplén, Hajdú-Bihar, Jász-Nagykun-Szolnok, Nógrád, Somogy és Zala is meghívást kapott.⁸ Fontos ugyanakkor megjegyeznünk, hogy ezt a korszakot nem a szociális földprogramok szerves fejlődése, sokkal inkább a központi kormányzat produktív szociálpolitikai programokat preferáló politikája tette extenzívvé.

A kilencvenes évek vége számos változást hozott a működtetés harmadik fázisba lépő szociális földprogramok életében. E változások nem a támogatási forrásokat érintették, azokat ezekben az években inkább a stagnálás jellemezte, sokkal inkább a szakmai tartalmat. A kidolgozásra kerülő szakmai koncepció mindenekelőtt azt a célt szolgálta, hogy a sokszínű, éppen ezért igen nehezen összehasonlítható programok néhány egységesnek mondható elv szerint működjenek. A központi koncepció kötelező jelleggel írta elő a földprogramok helyi rendeletben történő szabályozását, emellett megszabta, hogy a kedvezményezettek nem munkaviszony alapján, hanem független termelőként kaphatnak juttatást és vehetnek részt az integrált termelésben. A koncepció egyik, talán legfontosabb megállapítása az volt, hogy a program célkitűzése nem a rászoruló családok szociális ellátórendszerben tartása, hanem a

támogatott léthelyzetből történő kikerülésének elősegítése. A szakmai fejlődés fontos lépése volt a megyénként szerveződő területi menedzserszervezetek (TMSZ) hálózatának kialakítása, ami a földprogram irányításának decentralizációját célozta. A szakmai szempontok mellett az érdekképviselő szerepe is erősödött az évek folyamán: 2002-ben alakult meg a Szociális Földprogramot Működtető Települések Országos Szakmai Érdekképviselői Szövetsége Egyesület (SZOFOSZ), amely nem csupán a földprogram hazai forrásokra alapozott bővítését tűzte célul, hanem az uniós támogatások elérésére is forgatókönyvet készített.

A következő korszak a 2004-es esztendővel vette kezdetét, amikor a földprogramokat megvalósító települések a támogatási források drasztikus csökkenésével szembesültek: az uniós csatlakozás évében a támogatás alig valamivel haladta meg az indulás első éveit jellemző pályázati összegeket. A forráscsökkenés hátterében a költségvetési megszorítás mellett az a körülmény állt, hogy a szociális földprogramot nem sikerült integrálni az uniós csatlakozással megnyíló támogatási rendszerbe. Bár az erre irányuló kormányzati szándék és szakmai lobbizás adott volt, az uniós illetékesek úgy ítélték meg, hogy a földprogram valójában bújtatott mezőgazdasági támogatás, éppen ezért uniós forrásból nem részesedhet. A szociális földprogram szerves része volt a 2007-2013-as időszakot felölelő Új Magyarország Vidékfejlesztési Program III. tengelyének is, végül azonban kikerült a Brüsszelbe továbbított egyeztetési anyagból. A szociális földprogramot működtető szervezetek (legyenek azok önkormányzatok, vagy akár civil szervezetek) a dolgok jelenlegi állása szerint a szociális minisztérium pályázati keretéből, valamint a régiók által koordinált terület- és régiófejlesztési célirányozatból (TRFC) remélhetnek forrásokat.

A földprogramok működtetése szempontjából a forráscsökkenés ellenére alapvető jelentősége volt annak a 2006. évi FVM-rendeletnek, mely lehetővé tette, hogy a szociális földprogramot megvalósító települések a Nemzeti Földalapról (a továbbiakban NFA) mezőgazdasági művelésre alkalmas területeket igényeljenek. Az NFA kezelésében lévő földterületek önkormányzati tulajdonba adását a rendelet csupán ahhoz kötötte, hogy az érintett település a képviselőtestület jóváhagyásával szociális földprogramot működtessen, s az NFA által átadott földrészlet megművelésében szociálisan hátrányos helyzetű személyek közreműködjenek.⁹ Az állami tulajdonú termőföldek és erdőterületek ingyenes önkormányzati tulajdonba, illetve vagyonkezelésbe adása két szempontból is alapvető jelentőségű. A szociális földprogramot megvalósító, saját földterület hiányában ez ideig parcellákat bérlő települési önkormányzatok lépéseket tehetnek a költséghatékony gazdálkodás irányába, másfelől azon települések

számára is lehetővé válik a szociális földprogramok működtetése, melyek nem szerepelnek a szociális tárca által meghívott megyék listáján.

Kísérletek a szociális földprogramok osztályozására

Előljáróban annyit megjegyezhetünk, hogy az elmúlt években több kutatás irányult a szociális földprogramok működési sajátosságainak vizsgálatára. Ezen vizsgálatok közös vonása, hogy egy-egy program hatékonyságát olyan külső kritériumok alapján mérik, mint a résztvevők demográfiai, szociológiai jellemzői, a program keretében megvalósuló mezőgazdasági termelés eredményei, a főbb pénzügyi mutatók stb. A lezajlott hatásvizsgálatok közül két kutatás a szociális földprogramok modellezésére is kísérletet tett (lásd az 1.sz. táblázatot). A Szoboszlai Zsolt vezetette kutatócsoport különböző, a működést alapjaiban meghatározó dimenziók – innováció, önellátás, piaci elemek jelenléte stb. – szerint osztályozta a szociális földprogramokat (Szoboszlai, 1999, 2001; Jász-Szarvák-Szoboszlai, 2003; Jász-Szarvák, 2005). Az említett tényezők alapján felállított tipológia egyik végpontján a piaci keresletre érzékeny, árutermelést folytató, az innovációra nyitott földprogramok, a másik végpontján a pályázati támogatást pusztán szociális juttatásként értelmező, motiválatlan rászorulókat integráló földprogramok helyezkednek el (Szoboszlai, 2001). A Bartal Anna Mária nevéhez fűződő elemzés másféle logikát követ: a földprogramokat funkciójuk alapján modellezi, e szerint minden egyes résztvevő motivált, csak éppen mindenki másra. A kutató elkülöníti azokat a termelőket, akik pusztán az önellátás, élelmiszertermelés szándékával vesznek részt a földprogramban, azoktól, akik jövedelemtermelő tevékenységet folytatnak az integrált mezőgazdasági programok keretében (Bartal, 2001).

1. táblázat

Szociális földprogram-modellek

I. modell	Jellemző	II. modell	Jellemző
Fejlődő innovatív típus	Több lábbon állás (egymás mellett futó alprogramok) Innovatív programelemek Piaci kereslet figyelembevétele Önfenntartóvá válás lehetősége Modellalkotó programok (a helyi erőforrások figyelembevételével újszerű fejlesztések megvalósítása)	Naturális típus	Önellátás biztosítása Egy lábbon állás (egyetlen terményfajta) Természetbeni támogatás
Fejlődő adaptív	Más programok sikeres elemeinek átvétele, mintakövetés	Naturális-korrektív	Önellátás+kiegészítő jövedelem biztosítása

típus	Önellátásra termelés túlsúlya Támogatástól való függés Települési univerzalitás Szociális hatékonyság (természetbeni juttatás) A résztvevők köre folyamatosan bővül, a program kapacitásai növekednek	típus	Kétfajta termelési forma Természetbeni ellátás+némi pénzbeni jövedelem
Fenntartó-stagnáló típus	Önellátásra termelés Támogatástól való erőteljes függés Települési univerzalitás Piaci elemek hiánya Szociális hatékonyság (természetbeni juttatás) A résztvevők köre stagnál, a program kapacitásai nem növekednek	Korrektív-naturális típus	Önellátás+kiegészítő jövedelem+szolgáltatás biztosítása Több lábon állás Jelentős pénzbeni jövedelem a természetbeni juttatások mellett
Leépülő típus	A működtetők és a résztvevők motivációjának hiánya	Kis mértékben árutermelő típus	Több cél (önellátás, jövedelem-kiegészítés, árutermelővé válás) Több lábon állás Döntően pénzbeni juttatás

Forrás: Bartal 2001, Szoboszlai, 2001.

Mindkét tipológia igen alapos áttekintést ad a résztvevők motivációjáról és a szociális földprogram keretében végzett tevékenységek jellemzőiről, arra vonatkozóan azonban nem kapunk kielégítő magyarázatot, hogy a földprogramban való részvétel hosszú távon milyen hatást gyakorol a rászoruló családok gazdasági státusára, helyi közösségben betöltött pozíciójára, mobilitására, kapcsolatrendszerére, mindennapi életviszonyaira. Ezen szempontokat azért tartjuk kiemelkedően fontosnak, mert a szociális földprogramok 1992-ben történő elindításakor a rászoruló helyzetbe hozása, foglalkoztatási esélyeinek növelése, végeredményben a programról való leválásuk elősegítése volt az egyik legfontosabb célkitűzés. A szociális földprogramok ilyen szempontú áttekintésére az alábbiakban kétféle módszer segítségével teszünk kísérletet. Az úgynevezett felülnézeti elemzéshez a szociális földprogramok országos módszertani intézményi feladatait 2001 óta ellátó szolnoki Esély Szociális Közalapítvány által nyilvántartott statisztikai adatok, valamint a szociális földprogramok szakmai megalapozásában szerepet vállaló szakértőkkel készített interjúk nyújtottak segítséget. Az alulnézeti elemzéshez egy, a szociális földprogram megvalósításában kiemelkedő eredményeket produkáló Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei kisközségben, Túristvándiban készült interjúk¹⁰ és a helyi dokumentumok (rendeletek, működési szabályzatok és pályázati dokumentációk) elemzése ad támpontokat.

Szociális földprogramok felülnézetben

A programban részt vevő települések főbb jellemzői

Ha a rendelkezésre álló adatokat a részt vevő települések száma alapján vesszük szemügyre, megállapíthatjuk, hogy az elmúlt másfél évtizedben közel ötszáz (pontosabban 471) településen valósítottak meg földprogramot. A félezer település az ország tizenegy megyéjébe koncentrálódik, közülük a részt vevő települések számával és a lekötött források arányával Borsod-Abaúj-Zemplén megye emelkedik ki, melyet Szabolcs-Szatmár-Bereg követ a sorban. Hozzá kell tennünk, hogy a részt vevő települések száma meglehetősen nagy ingadozást mutat: Borsod-Abaúj-Zemplén megyében például 1992 óta mintegy 150 település részesült a szaktárca támogatásában, azonban 2007-ben, amikor hosszú évek után ismét átlag fölötti volt a támogatási keret, mindössze 62 megyei település nyújtott be sikeres pályázatot. Hasonló a helyzet Szabolcs-Szatmár-Bereg megyével, ahol a közel két évtized alatt megközelítőleg 100 település indított földprogramot, a legutóbbi pályázaton azonban alig 40 település részesült támogatásban.¹¹ A földprogramban részt vevő települések száma alapján három további megyét, Baranyát, Nógrádot és Zalat emelhetjük ki. E megyékben azonban a részt vevő települések magas számához viszonylag alacsony támogatási összeg társul. Ennek elsősorban az az oka, hogy a szóban forgó megyékben a pályázók általában településközi együttműködés keretében valósítják meg programjukat, aminek szükségszerű következménye a források aprózódása.

A pályázati eredményeket tekintve megállapíthatjuk, hogy minden évben átlagosan 150-170 település részesül minisztériumi támogatásban, az érintettek összetétele azonban évről évre változik. *Egy-egy település szociálpolitikai eszköztárát a kormányzati preferenciák mellett erőteljesen meghatározzák az önkormányzati vezetés, illetve a helyi közösség szegénység megítélésével kapcsolatos nézetei.* A településen bekövetkező vezetéváltás hosszú évekig sikeresen működtetett földprogramok végét eredményezheti, vagy éppen fordítva: az új vezetés produktív szociálpolitikai eszközökbe vetett hite olyan településen vezethet földprogram indításához, ahol korábban a mezőgazdasági kistermelésnek nem voltak hagyományai. Nem egyedi a szatmári Tiszaháton található, gazdagparaszti hagyományait számon tartó Kölcse példája, mely a környező települések szegénységkezelési stratégiáit követve jó eséllyel indulhatott volna a szociális tárca pályázatán, a megélhetési problémák

ilyen módon történő kezelése azonban morálisan összeférhetetlen a helyi közösség boldogulási stratégiáival.

Ha az érintett települések népességszám szerinti sajátosságait vesszük szemügyre, megállapíthatjuk, hogy *a szociális földprogram kimondottan a kistelepülések és aprófalvak programja*: az 1992 és 2007 között szociális földprogramot lebonyolító települések több mint háromötöde ezerfőnél kisebb település volt (lásd a 2. táblázatot).

2. táblázat

A pályázó önkormányzatok településméret szerinti megoszlása

Megye	0–499 fő	500–999 fő	1000–1999 fő	2000–4999 fő	5000 fő fölött	Összes
Baranya	83,33	11,11	0	5,56	0	100
Békés	9,52	9,52	14,29	19,05	47,62	100
Borsod-Abaúj-Zemplén	50,36	21,58	17,27	7,91	2,88	100
Hajdú-Bihar	5,56	16,67	33,33	16,67	27,78	100
Jász-Nagykun-Szolnok	0	11,76	23,53	35,29	29,41	100
Nógrád	22,50	35,00	30,00	7,50	5,00	100
Somogy	46,15	30,77	7,69	7,69	7,69	100
Szabolcs-Szatmár-Bereg	16,47	38,82	17,65	18,82	8,24	100
Tolna	68,75	12,50	6,25	6,25	6,25	100
Zala	59,68	25,81	9,68	3,23	1,61	100
Országos	41,85	24,03	15,45	10,94	7,73	100

Forrás: Esély Szociális Közalapítvány adatbázisa, 1992-2008.

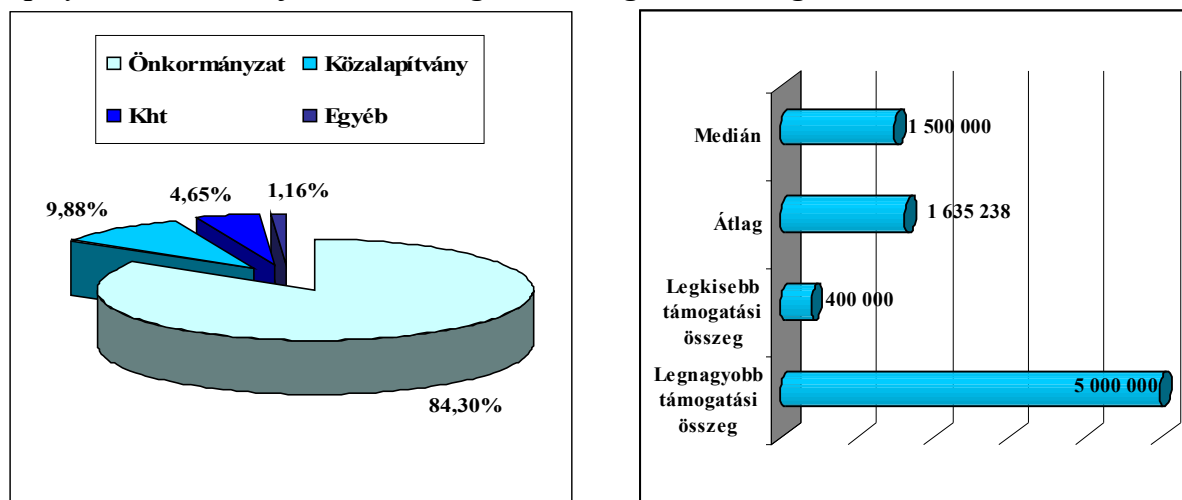
Meg kell jegyeznünk azonban, hogy a szociális tárca nem zárja ki a pályázói körből a nagyobb lélekszámú településeket sem, amennyiben azok válságövezetekben helyezkednek el. Így fordulhat elő, hogy az aprófalvak, kistelepülések mellett a nyertesek listáján találjuk a megyeszékhely funkcióját betöltő, több mint hetvenezres Szolnokot, a negyvenezer főt számláló, mezotárségi központként funkcionáló Ózdot, és több alföldi kisvárost is, pl. Békést, Gyulát, Hódmezővásárhelyet, Törökszentmiklóst. E központi szerepkörű városok gyakorta településközi kooperációban valósítják meg a szociális földprogramot, s általában nem csak a koordinációt biztosítják az együttműködő települések számára, hanem a lebonyolításhoz szükséges forgótőkét és humán erőforrást is.

Szervezeti háttér – következményekkel

Érdeemes arról is szót ejtenünk, hogy a pályázók milyen szervezeti keretek között veszik igénybe a szociális földprogram keretében kínált támogatást. Kezdetben települési önkormányzatok, cigány kisebbségi önkormányzatok és civil szervezetek pályázhattak földprogramok megvalósítására. Mára a pályázói kör jelentős mértékben kiszélesedett: közhasznú társaságok, kiemelten közhasznú tevékenységet folytató társadalmi szervezetek, önkormányzati társulások, sőt többcélú kistérségi társulások is jogosultak pályázat benyújtására. A pályázatkirói preferenciák módosulása ellenére a pályázók szervezeti háttér szerinti összetétele változatlan maradt: *ahogy kezdetben, ma is elsősorban települési önkormányzatok látnak lehetőséget a földprogramban.* A 2007. évi pályázat eredményeit tekintve a nyertesek kevesebb mint ötöde volt nem önkormányzati pályázó. Földrajzi hovatartozás szerint a legtöbb nem önkormányzati pályázó Borsod-Abaúj-Zemplén és Zala megyéből kerül ki. Az utóbbi megyében a 2007-ben támogatott pályázók fele több települést képviselt, sőt egyikük, a Dél-Zala Murahíd Letenye Többcélú Társulás a több mint harminc települést integráló kistérség egészére kiterjedt.¹² A jelenség háttérében minden bizonnyal a két megye településeit jellemző együttműködések régmúltból eredeztethető hagyománya áll. Számos esetben a földprogramra pályázó közhasznú társaságok és közalapítványok is településközi együttműködések takarnak. A Dél-Nyírségben található, dohánytermesztéséről elhíresült Szakolyban például a földprogramot elindító helyi önkormányzat két másik településsel, Nyírgelsével és Nyírmihálydival összefogva kht.-t alapított Dél-Nyírségi Önkormányzatok Szociális, Gazdasági, Szolgáltató és Kereskedelmi Közhasznú Társasága néven, mely a szociális földprogram koordinálása mellett közel harmincféle tevékenységet vállalt magára, egyebek mellett a víz- és szennyvízhálózat működtetését (Györi, 1998).

2. ábra

A pályázók szervezeti forma és támogatási összeg szerinti megoszlása

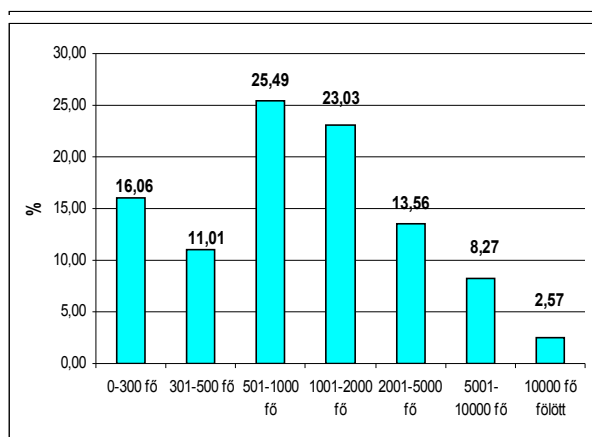


Forrás: Esély Szociális Közalapítvány adatbázisa, 1992–2008.

Annak, hogy a szociális földprogramra pályázók mezőnyét a települési önkormányzatok túlsúlya jellemzi, minden bizonnyal a *viszonylag alacsony támogatási forrás* az egyik oka. Az egy pályázóra eső támogatás kezdetektől meglehetősen nagy szórást mutat: 2007-ben a legalacsonyabb támogatási összeg 400 ezer, a legmagasabb 5 millió forint volt. Abból fakadóan, hogy a pályázat kiírója nem az érintett település népességszámától, hanem a program tartalmától teszi függővé a támogatás összegét, *a pályázó települések valójában nem érdekeltek a településközi kooperációban.*

3. ábra

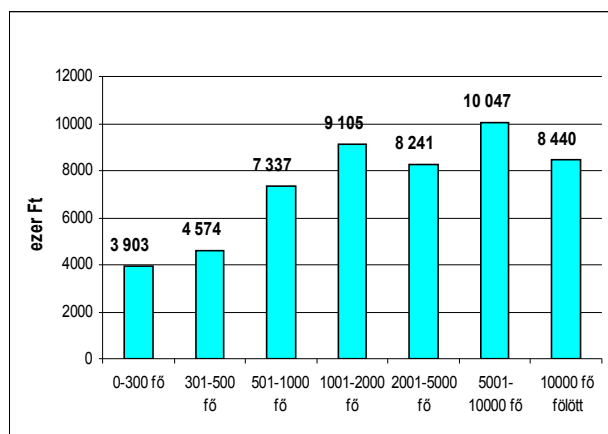
Forrásle hívás aránya a települések mérete szerint



Forrás: Esély Szociális Közalapítvány adatbázisa, 1992–2008.

4. ábra

Egy településre jutó átlagos támogatási összeg



Forrás: Esély Szociális Közalapítvány adatbázisa, 1992–2008.

A pályázói mezőnyt jellemző önkormányzati túlsúly másik oka, hogy *a programok erőteljesen függenek a helyi társadalmi-gazdasági viszonyoktól, egy-egy település népességének megélhetési hagyományaitól.* Minden bizonnyal ezzel magyarázható, hogy még az együtt pályázó települések is egymástól elkülönült programokat valósítanak meg. Sőt, a gyakorlat azt mutatja, hogy egyetlen településen belül is több alprogramot indítanak a potenciális rászorulóknak mezőgazdasági ismereteinek, korábbi munkatapasztalatainak, helyi gazdaságba való beágyazottságának megfelelően. Ennek szemléltetésére a Fehérgyarmati kistérségben található, alig 300 fős Tiszacsécsét említhetjük, ahol a földprogramban részt vevők két markáns csoportja különül el: az intenzív kertészeti tevékenységet végzők és a tehéntartással foglalkozók. A tehéntartók körében nagy számban képviseltetik magukat a hajdani háztáji kisüzemek működtetői, a karós babot és uborkát termesztők csoportjában ezzel szemben azok vannak túlsúlyban, akik a rendszerváltozást megelőzően nem mezőgazdasági tevékenységet folytattak, a kilencvenes évek elején azonban más megélhetési lehetőség híján bekapcsolódtak a termelésbe.

A települési önkormányzatok szociális földprogramban való nagyszámú részvétele azzal is magyarázható, hogy többségük – különösen a szolgáltatáshiányos aprófalvas térségekben működők – *afféle téesz-utódszervezetként funkcionál,* azaz olyan mezőgazdasági szolgáltatásokat biztosít, melyekhez korábban a helyi téeszek szervezésben jutott hozzá a lakosság. Gyakori jelenség, hogy az önkormányzatok a *rászorultság* sajátos, felpuhult elvét követik, melynek értelmében a település minden lakosa alanyi jogon juthat hozzá a földprogram kínálta szolgáltatásokhoz. A hozzáférés érdekében a részvétel feltételeként olyan alacsony küszöbértéket (pl. jövedelemhatárt), vagy olyan általános jogosultsági feltételeket határoznak meg a helyi rendeletben, mely alapján gyakorlatilag minden lakos, maga a polgármester is a program érintettjévé válhat. E településeken gyakorlatilag a szociális tárca támogatása teszi lehetővé a mezőgazdasági szolgáltatások árának alacsony szinten tartását. Hozzá kell tennünk ugyanakkor, hogy a szolgáltatáshiányos kistelepüléseken gyakorta nincs is olyan piaci szolgáltató, amely biztosítaná a földtulajdonosok kisméretű, szabálytalan alakú parcelláinak művelését. Valószínűleg ezzel magyarázható, hogy a szociális földprogram keretében végzett tevékenységeket tekintve az utóbbi években számottevően növekedett a gépi szolgáltatások jelentősége: míg 2003-ban mindössze 5%-ot tettek ki a gépi munkálatok a különféle mezőgazdasági szolgáltatások között, 2006-ra arányuk 20%-ra emelkedett. Nem egyedi eset a Baranya megyei aprófalva, Szágy példája, ahol a szociális földprogram keretében

megvásárolt erőgépeket méltányos áron bárki használatba veheti a faluban, illetve a szűkebb térségben. Az erőgépek rendeltetésszerű használata érdekében azonban a szügyi önkormányzat ragaszkodik ahhoz, hogy a bérbbe adott gépeket egy megbízási szerződéssel foglalkoztatott, a nagyüzemi mezőgazdaságban munkatapasztalatokat szerzett helyi traktoros működtesse. A szolgáltatói tevékenységből befolyó jövedelmet a szügyi önkormányzat visszaforgatja az évek során nyúltenyésztéssel, gombatermesztéssel bővülő földprogramba.

Annak, hogy a települési önkormányzatok alkotják a szociális földprogramra pályázók törzsgárdáját, tapasztalataink szerint az az egyik következménye, hogy *a helyi hatalmi viszonyok erőteljesen rányomják a bélyegüket a programok működésére*. Elsősorban a kisléptékű, aprófalusi társadalmakban figyelhető meg az a településvezetői magatartás, mely az élet más területein is érvényesülő kliens-patrónus viszonyokat a szociális földprogramra is kiterjeszti. E településeken gyakorta nemcsak a szociális rászorultság, hanem az érdemesség, a jó magaviselet, a helyi vezetővel szembeni lojalitás stb. alapján választják ki és tartják az ellátórendszerben a földprogramok kedvezményezetteit.

A szociális földprogramot működtető települések körében igen gyakori a *kockázatkerülő stratégia* követése. Mindez többek között abban nyilvánul meg, hogy a kedvezményezetteket csupán a termelés bizonyos munkafázisaiba vonják be, jellemzően a manuális tevékenységeket igénylő betakarítási munkálatokba. Ennek az a szükségszerű következménye, hogy a gazdálkodási ismereteket részleteiben elsajátító kedvezményezettek nem halmoznak fel átfogó, reprodukálható, az önállósodás alapját jelentő termesztői ismereteket. Más megfogalmazásban: *a termelés bizonyos munkafázisaiba tekintő résztvevőknek az önállósodásra, a szociális földprogramról való leválásra igen kicsi az esélye*. E működtetői stratégia háttérében valós kockázatok állnak, mindenekelőtt a rászorulóknak nagyarányú lemorzsolódása. A lemorzsolódás kockázatának csökkentése érdekében a szociális földprogramot működtető települések igyekeznek az egyébként kötelezően előírt, szociális törvényben is rögzített helyi rendeletekkel, szerződésekkel formalizálni a rászorulókkal kialakított kapcsolatokat.¹³ Számos településen a kedvezményezetteknek és családjuknak juttatott szociális ellátások megvonásának kilátásba helyezésével tartják fenn a termelői fegyelmet. A kieső munkaerőt a szociális földprogramot működtető önkormányzatok gyakorta a jellemzően kommunális feladatokat ellátó közmunkások bevonásával, a munkaerő átcsoportosításával oldják meg. A fentiekben már említett baranyai kistelepülésen, Szágyon

például a szociális földprogram keretében gombatermesztésbe kezdtek, az önkormányzati tulajdonú pincében zajló termelést teljes egészében a helyi közmunkásokra alapozták.

Zárt rendszerek

A további sajátosságokat keresve a szociális földprogramok *zárt rendszerként való működését* kell kiemelnünk. Mindez részben abban nyilvánul meg, hogy az egymás mellett futó alprogramok között általában nincsen átjárás, azaz a szociális földprogramban való részvétel valójában a hasonló helyzetűekkel való megkötő jellegű, egymemű kapcsolatokat fűzi szorosabbra, s nem a hídszerű, a társadalmi mobilizációt elősegítő viszonyrendszereket. *A reciprocitáson alapuló erős kötések kétségkívül fontos, sőt nélkülözhetetlen eszközei a szegénység túlélésének, mobilizáló hatásuk ugyanakkor csekély.* A zártrendszerőség másik megnyilvánulása, hogy minimális a szociális földprogram érintkezése a környező gazdasággal, a piac szereplőivel. Ha egy-egy földprogram túl is lép az önellátás kategóriáján, a piac szereplőivel általában a termelőket integráló szervezet (legyen az a települési önkormányzat vagy egy közalapítvány) lép üzleti kapcsolatba. A kivételek között van a szatmári aprófalu, Tiszacsécse, ahol a rászoruló családok által megtermelt uborka és karósbab értékesítését az önkormányzat nem tartotta magánál, hanem egy helyi, a szociális földprogramban közvetlenül nem érintett, 35 hektáron gazdálkodó családnak engedte át, mely négy-öt nagyobb felvásárlóval áll szerződéses kapcsolatban. A felvásárolt termény raktározását az önkormányzat által felajánlott tűzoltószertárban biztosítják. A programok zártrendszerősége természetesen nem csökkenti annak a jelentőségét, hogy a rászoruló társadalmi csoportokat integráló termelői hálózatok a gazdasági környezetben jelentkező bizonytalanságok együttes kiküszöbölését, a termelési költségek csökkentését, végső soron biztonságos termelői hátteret garantálnak a szociális földprogramok kedvezményezettjei számára.

Szociális földprogram alulnézetben – a túristvándi példa

Előzmények

A közel 800 lelkes, hajdan a Kende uradalom részét képező szatmári faluban, Túrístvándiban a nyolcvanas évek végéig a Haladás Mgtsz biztosított munkaalkalmat az aktív korú népesség számára. A téeszt három szomszédos település működtette: Túrístvándiban két fűrészüzemet alakítottak ki, emellett a juhászati ágazatot fejlesztették, Nagyarba a szarvasmarha-ágazatot telepítették, míg a sertéstelep és a központi részlegek (a gépműhely és a téesziroda) az 1000 fős lélekszámot meghaladó Szatmárcsekén működtek. Akik nem a helyi téesztben vállaltak munkát – a munkaképes korúak megközelítőleg fele –, javarészt a térségi központba, Fehérgyarmatra ingáztak, a hódmezővásárhelyi anyavállalattal rendelkező HÓDIKÖT-nél, a Szamos Varrodában, a Mezőgépnél illetve a Téglagyárban vállaltak munkát. Meghatározó jelentőségű volt a távolsági ingázás szerepe is, „*jellemzően azok jártak el, akiknek nem volt szakképesítése*”,¹⁴ az ország nagyvárosaiba, elsősorban Budapestre, Debrecenbe, Miskolcra.

A szerkezetátalakulás során egyetlen működő téeszt-részleg sem maradt talpon a faluban: a privatizált fűrészüzemek néhány évig nyolc-tíz főnek munkaalkalmat biztosító bérfűrészelésből tartották fenn magukat, mára azonban a telephelyek felszámolásra kerültek. A rendszerváltást követően csekély számban alakultak vállalkozások a településen, s idegen cégek sem telepedtek meg egy éttermet és panziót üzemeltető nyíregyházi vállalkozón kívül. Azok a kereskedelmi, idegenforgalmi és mezőgazdasági mikro- és kisvállalkozások, amelyek időközben létrejöttek, az önfoglalkoztatáson kívül elsősorban a családtagok számára biztosítanak többnyire alkalmi munkalehetőséget (Kiss, 2008). Nem meglepő módon mára az önkormányzat a legjelentősebb foglalkoztató a faluban, ehhez a helyi intézmények, az óvoda és a roma programot működtető általános iskola mellett időről időre a támogatott foglalkoztatás (közmunka, közcélú, közhasznú munka) ad lehetőséget.

Konyhakert, tej, uborka

A túrístvádi önkormányzat – összefüggésben az időközi polgármester-választás során lezajlott vezetéváltással – 1997-ben csatlakozott a szociális földprogramhoz (Nagy–Varga, 2006). Az új polgármester asszony kezdeményezésére induló programot a gazdálkodás helyi hagyományaival összefüggésben a ház körüli konyhakerti növénytermesztés és a szarvasmarhatartás támogatásával kezdték meg. Az utóbbihoz a gazdálkodói tradíciók mellett az adott alapot, hogy az önkormányzat a Hortobágyi Nemzeti Parktól bérbe vette a település

határában elterülő, korábban a helyi téesz használatában lévő közel 300 hektáros legelőterületet.

A szociális földprogramban való részvétel feltétele volt, hogy a családnak legalább egy munkanélküli tagja legyen. Az induláskor azok a túristvándi családok csatlakoztak a földprogramhoz, akiknek volt egy-két tehenük, a tartáshoz szükséges istállójuk, rendelkeztek némi takarmánnyal és az alapvető munkaeszközökkel. A földprogram keretében lebonyolított tehénkihelyezés révén a későbbiekben olyanok is bekapcsolódtak a tejtermelésbe, akik vállalták, hogy a kihelyezett jószág árának negyven százalékát félév alatt visszatérítik az önkormányzatnak. Az átlagosan két tehenet beállító családok az önkormányzattal kötött szerződésben hároméves tartási kötelezettséget vállaltak. A szociális földprogram keretében 2001-ig huszonöt tehenet helyeztek ki a jószágtartás kötelezettségeit vállaló családokhoz. Amikor 1999-ben az önkormányzat a szociális földprogram keretében traktort vásárolt, kiszélesítették az érintettek körét: ettől az évtől a szükséges művelési szolgáltatásokat kedvezményes áron (az üzemanyagköltségért) azok a néhány hektáros gazdaságok is igényelheték, amelyek nem csupán önellátás, hanem jövedelem-kiegészítés céljából foglalkoznak mezőgazdasággal.

A tejelő szarvasmarhatartás néhány évig biztos megélhetést nyújtott a túristvándi családok számára, pár év múltán azonban a nyíregyházi Nutricia a minőségi elvárások szigorodására hivatkozva beszüntette a tejfelvásárlást a településen. Ekkor maga az önkormányzat vásárolta fel a tejbegyűjtő épületét, s vállalta a tejfelvásárlás koordinációját, egy, a környéken működő sajtüzemmel kötve szerződést. Az új körülmények között a termelők a tejpénz ötven százalékát kapták meg, a fennmaradó összeget a tejbegyűjtő üzemeltetésére, valamint a Nemzeti Parktól bérelt legelőn pásztorkodó alkalmazott munkabérére fordították. A szaporulat értékesítéséből befolyó összeg ugyanakkor teljes egészében a termelőket illette meg. Az alacsony felvásárlási árak és a magas üzemeltetési költségek miatt azonban megingott a kistermelők tejtermelésbe vett hite, így elkezdték felszámolni a tehénállományt. *„Annyira bizonytalanná vált az értékesítés, hogy az emberek nem merték tovább tartani a jószágot.”* E körülmények vezettek oda, hogy 2001-ben az önkormányzat a szociális földprogram keretében intenzív uborkatermesztésre tért át. A váltást a gazdasági körülmények változása mellett az is elősegítette, hogy a földprogram érintettjeinek köre időközben kicserélődött: az induláskor a szarvasmarhatartásban jártas hajdani téeszdolgozók voltak

többségben, 2001-re az érintett csoport elérte a nyugdíjkorhatárt, s megélhetését a továbbiakban öregségi nyugdíjára alapozhatta. A szociális földprogram keretében elindított intenzív uborkatermesztésbe nagy számban kapcsolódtak be olyan roma családok, amelyek korábban az ingázók táborát gyarapították, s rendszeres mezőgazdasági tevékenységgel nem foglalkoztak.

Az önkormányzat a környékbeli földeknél jobb minőségű (24 AK-s) öthektáros szántóterületét ajánlotta fel az uborkatermesztéshez. Az önkéntesség elve alapján szerveződő termesztésbe mindjárt az első évben közel harminc falubeli kapcsolódott be. A Túristvándiban megvalósuló földprogramban kezdetektől tágan értelmezték a rászorultság fogalmát: a munkanélküli családtag létén kívül más feltételt nem írtak elő, így a településen gyakorlatilag bárki bekapcsolódhatott az uborka termesztésébe. Az indulásnál kisebb-nagyobb nehézségek adódtak, nem csupán a kordonos rendszerű uborka termesztésében járatlan családok, hanem maga az önkormányzat is a tanulási folyamat első lépcsőfokait róta. *„Az elején nekünk is meg kellett tanulni a saját kárunkra, mert először tizenegyezer folyóméter uborkával kezdtünk, most csak ötezer méter van. Volt olyan család, aki ezer folyóméterrel kezdett és nem bírt vele. Ez most már nincsen, négyszáz folyóméternél többet nem adunk, ennél többet egy család nem tud megművelni, még ha nagycsaládos is.”*

Az uborkatermesztéssel kapcsolatos ismeretek elsajátítása érdekében a földprogramba a későbbiekben bevontak egy mezőgazdasági szaktanácsadót, akit megbízási szerződés keretében foglalkoztatnak. Mivel a település vezetése a falu megmaradása érdekében kulcsfontosságúnak tartja a munkaképes korú lakosság helyben tartását, a következő évben egy frissen diplomázott helyi fiataalt bíznak meg a szaktanácsadói feladattal. A 2005-ös esztendőben a fehérgyarmati munkaügyi kirendeltség és a helyi cigány kisebbségi önkormányzat támogatásával képzést indítottak, mely a mezőgazdasági szakismeretek mellett pénzügyi, jogi, vállalkozási területen bővítette a földprogramban résztvevők ismereteit. A mezőgazdasági szaktanácsadóval és a földprogramban részt vevő családokkal való kapcsolattartás végett az önkormányzat egy teljes állású koordinátort (más szóval brigádvezetőt) is alkalmaz, aki egyebek mellett a program adminisztrációs ügyeit látja el. Az ő feladata a település mindenkori közmunkásainak irányítása is.

Az uborkatermesztésben résztvevők köre az indulás óta viszonylagos állandóságot mutat: mindössze öt-hat termelő vált le a programról, ők célszerűbbnek látták önálló gazdálkodás keretében folytatni a termelést. *„Akik leváltak, azok megtanulták az alatt az egy-két év alatt a termesztést, amíg nálunk voltak, másrészt úgy gondolták, hogy talán nagyobb jövedelemre tudnak szert tenni, ha teljesen önállóak.”* A mezőgazdasági szolgáltatásokat, így a talaj-előkészítést, a permetezést az önkormányzat változatlanul térítésmentesen biztosítja számukra. Az időközben új MTZ-vel, Axial-permetezőgéppel bővülő gépparkot az állam megóvás érdekében egy, az önkormányzat alkalmazásában álló közcélú munkás működteti. A szociális földprogramról leváló uborkatermesztőket a tapasztalatok szerint nem a paraszti gazdaságokat jellemző önellátás és több lábbon állás szándéka vezérli, hanem a piaci igényekre érzékeny ártermelői magatartás, mely egyebek mellett abban nyilvánul meg, hogy zártkertjeiket teljes egészében a környékbeli konzervüzemek alapanyag-szükségletét kielégítő uborkatermesztésnek rendelik alá, a saját fogyasztásra felhasznált konyhakerti zöldségfélét azonban maguk is a piacon vásárolják meg.

Ami az uborkatermesztés során felmerülő tevékenységeket és a munkamegosztást illeti, a földterület előkészítését, a vetőmag földbe juttatását az önkormányzat a szociális földprogram keretében beszerzett erőgépek révén, illetve a mindenkori közmunkások közreműködésével valósítja meg. Az uborka (Túr folyóból történő) öntözését szintén a közmunkások végzik, emellett közreműködnek a helyi óvoda és általános iskola konyháján hasznosuló konyhakerti növénytermesztésben, s ők biztosítják az önkormányzati földterületek és termények őrzését is. A termelésben résztvevő családok rendben tartják, kapálják, kocsolják, majd pedig betakarítják az uborkát, mindezért kezdetben az árbevétel ötven, 2007-től hatvan százaléka illeti meg őket. Egy-egy család átlagjövedelme a nyári hónapokban meghaladja a százezer forintot. *„Ez a legrosszabb átlag, mert van olyan család, akinek százötven-százhatvan ezer forint a tiszta haszna havonta.”*

Az uborka értékesítését a Szatmár-Tiber Termelő és Értékesítési Szervezeten keresztül biztosítja az önkormányzat, a szervezet a Tyukodi Konzervgyár egyik beszállítója. Az első évben az önkormányzat még közvetlenül a Tyukodi Konzervgyárral szerződött, a TЭСZ-hez csatlakozás azonban (kilónként 6 forinttal) magasabb felvásárlási árat eredményezett a termelők számára. Ennek ismeretében nem meglepő, hogy húszezer forintos részjegyvásárlás révén (amit az önkormányzat hitelezett meg a termelőknek) a szociális földprogramban résztvevő valamennyi termelő tagja lett a TЭСZ-nek. Az önkormányzat évről-évre formális

szerződést köt a TÉSZ-szel, a szerződés garantált árat tartalmaz. A termelés kockázatainak csökkentése érdekében az önkormányzat minden évben biztosítást köt az uborkára, ez lehetővé teszi, hogy a termelés akkor se legyen veszteséges, ha betegség vagy elemi katasztrófa tizedeli a termést. *„Nálunk az önkormányzat biztosítást köt, így minimálisra csökkenti a kockázatot, ezt egy magánember nem tudja megtenni. Gyakorlatilag mi kockáztatunk és nem ők, a családok. Minden évben nullára jövünk ki, gyakorlatilag arra törekszünk, hogy az önkormányzatnak ne legyen egy fillér haszna se, de kára sem.”*

Fejlesztési lehetőségek

Mivel az uborkatermesztés csak a nyári hónapokra ad elfoglaltságot és biztosít bevételi forrást a termelésben részt vevő családok számára, az önkormányzat új alprogramok indításával lépéseket tett a szezon kitolására. 2007-ben a szociális minisztérium pályázatán elnyert forrásból hatvan négyzetméteres üvegházat alakítottak ki az önkormányzat tulajdonában lévő belterületi zártkertben. 2008-ban az önkormányzat a Regionális Területfejlesztési Tanács pályázatán részesült támogatásban, a nyertes program egy újabb hatvan négyzetméteres üvegház kialakítására irányul. Az üvegházi növénytermesztés a konyhakerti zöldségtermesztés alapjául szolgáló palánták neveléséhez, azaz a költséghatékonysági szempontok érvényesítéséhez, valamint az évekkel ezelőtt tervbe vett virágkertészet megalapozásához biztosít háttérrel.

A földprogramtól nem független az önkormányzat szociális szövetkezet létrehozására irányuló lépése, mely az Országos Foglalkoztatási Közalapítvány pályázati támogatásának¹⁵ köszönhetően idén kerül bejegyzésre Szatmári Szociális Szövetkezet néven. A szociális szövetkezet a településen képződő termény (uborka, konyhakerti zöldségek stb.) feldolgozására pályázati forrásokból kíván lépéseket tenni. A túristvándi földprogram nem szakítható el a több mint tíz éves településfejlesztési politikától sem, melynek szerves része a turisztikai ágazat fejlesztése. Az önkormányzat, illetve a településen működő teleház nem csupán képzéseket szervezett az elmúlt években a potenciális szállásadók számára, hanem a turisztikai fejlesztések megvalósítására kiírt pályázatok megírásában, menedzselésében is közreműködött. A polgármester asszony a komplexitás megteremtésére törekedve a szociális földprogram tartalmát is igyekszik a turizmushoz illeszteni: olyan állatfajták (szürkemarha,

mangalicasertés, rackajuh stb.) tenyésztését, illetve családokhoz történő kihelyezését tervezik, melyek bővíthetik a helyi turisztikai látványosságok sorát.

Tapasztalatok

Ha az elmúlt tíz év működési tapasztalatait röviden összegezzük, kétségtelen eredménynek tekinthetjük, hogy a túristvándi szociális földprogram révén a rászoruló családok évről évre jelentékeny bevételhez jutnak, annak ellenére, hogy a program keretében végzett mezőgazdasági tevékenység szezonális jövedelemforrást biztosít számukra. A szociális földprogram végső soron egy olyan hálózathoz kapcsolja a település rászorultjait, melyben a termelési folyamat során jelentkező kockázatok nagyobb részt a termelést szervező önkormányzatot terhelik. A téeszfunkciókat magára vállaló, gondoskodó' önkormányzat a földprogram működése során felmerülő kockázatokat a különböző jóléti programok (szociális földprogram–támogatott foglalkoztatás) összekapcsolása mellett azzal igyekszik mérsékelni, hogy a termelés minden egyes szegmensét kontroll alatt tartja. Ennek az az egyik következménye, hogy az elmúlt évek során kialakult a támogatott termelésben résztvevők többé-kevésbé stabil köre, akiknek saját földterület és felhalmozott tőke hiányában sem érdeke, sem módja nincs a földprogramtól való függetlenedésre. A túristvándi földprogram működése szempontjából alapvető jelentősége van a helyi vezetés rendszerszemléletének, mely többek között abban nyilvánul meg, hogy a különböző jóléti programokat a távlatos településfejlesztési intézkedések rendszerébe illeszti.

Összegzés

A szociális földprogramok két évtizedes történetét áttekintve megállapíthatjuk, hogy csekély mértékű a szociális földprogram keretében mezőgazdasági ismereteket és termelői tapasztalatokat szerzők önállósodása. Nem arról van azonban szó, hogy erre ne lenne igény vagy szándék a peremhelyzetű kedvezményezett köreiben, sokkal inkább arról, hogy a szociális földprogramban felhalmozott ismeretek és tapasztalatok szükséges, de nem elégséges feltételei a résztvevők önállósodásának. A földprogramok keretében végzett tevékenységek és az ebből befolyó jövedelem megélhetést segítő szerepe vitathatatlan, arra azonban kevésbé alkalmas, hogy az árutermeléshez, a tartós piaci jelenlétéhez szükséges javak

(hogy csak a legfontosabbakat említsük: termelőeszközök, művelésre alkalmas földterületek, forgótőke) felhalmozását lehetővé tegye. Még azok a rászoruló családok is, melyek látszólag függetlenednek az integrált termeléstől, sajátos szimbiózisban élnek tovább az önkormányzati koordinációban zajló földprogrammal.

A szociális földprogram eddigi eredményeinek bemutatása arra is felhívja a figyelmet, hogy a programok nem függetleníthetők az őket körülvevő társadalmi-gazdasági környezettől. A szociális földprogramokban résztvevők ellátórendszerben tartásához majd mindegyik településen hozzájárul az a körülmény, hogy a szűkebb-tágabb környezetben nincs egyetlen olyan gazdasági szereplő sem, mely képes lenne számottevő mértékben növelni foglalkoztatottainak számát. Mivel a földprogramban megedződő termelőknek valójában nincs hová kiáramlania, az eredetileg *gondoskodó önkormányzatok* kénytelenek *vállalkozó önkormányzatokká* válni, s más lehetőség híján a támogatott foglalkoztatás lehetőségei között lavírozva igyekeznek munkaalkalmat biztosítani az alacsony jövedelmi viszonyok között élő népesség számára. Mivel azonban a támogatott foglalkoztatás lehetőségei korlátozottak, az alulfejlett gazdasági környezetben az önkormányzatok a szociális gazdaság megteremtésével, kht., szövetkezet alapításával igyekeznek a helyi foglalkoztatás lehetőségeit bővíteni.

A foglalkoztatási funkció mellett nem elhanyagolható a szociális földprogramok szerepe a vidéki gazdaságából hiányzó szolgáltatások megteremtésében sem. Mindemellett kétségtelen tény, hogy egy-egy szociális földprogram eredményességét, sikereit, életképességét alapvetően meghatározza, hogy a keretében végzett tevékenység illeszkedik-e a piac rendszeréhez, figyelembe veszi-e a keresleti viszonyok változásait, lépéseket tesz-e a potenciális piaci szereplők bevonására.

A fentiek mellett még egy körülményre kell felhívni a figyelmet, nevezetesen arra, hogy a szociális földprogram sikere elválaszthatatlan a településvezetés, a polgármester és az iránta lojális képviselőtestület társadalmi egyenlőtlenségekkel kapcsolatos szemléletétől, szegénységkezelési stratégiájától. Ahol a szegénység nem magánügy, ahol a leszakadók sorsáról való gondolkodás nemcsak kevesek kötelezettsége, hanem a faluközösség ügye, ahol a rászorultság megítélése nem erkölcsi megfontolás tárgya vagy a helyi hatalmi viszonyok fenntartásának eszköze, csak ott lehet eredménye a drámai méreteket öltő vidéki szegénység mérséklését célzó jóléti programoknak.

Irodalomjegyzék

- Andorka Rudolf – Anna Kondratas – Tóth István György (1995): A jóléti rendszer jellemzői és reformjának lehetőségei. *Közgazdasági Szemle* 1995/1: 1-29.
- Bartal Anna Mária (1998): Szociális+föld+program=szociális földprogram? *Valóság* 1998/9: 37–48.
- Bartal Anna Mária (2001): A szociális földprogramok – avagy az aktív foglalkoztatás- és szociálpolitika alternatívái a rurális térségekben. *Acta Civitalis*, Budapest.
- Bartal Anna Mária – Sziklai István (2006): A szociális földprogramok kedvezményezettjeinek helyzete két kistérségben. *Területi Statisztika* 2006/5: 509–520.
- Ferge Zsuzsa (1991a): A szegénység társadalmi megítélése Magyarországon, történelmi nézőpontból. In: *Szociálpolitika és társadalom. Válogatás Ferge Zsuzsa tanulmányaiból.* Twins Kiadó és Topográfiai Kft., Budapest, 201–217.
- Ferge Zsuzsa (1991b): Szociálpolitika–Szegénypolitika. In: *Szociálpolitika és társadalom. Válogatás Ferge Zsuzsa tanulmányaiból.* Twins Kiadó és Topográfiai Kft., Budapest, 219–229.
- Gayer Gyuláné (1991): Zöldkereszt – a produktív szociálpolitikai koncepció része. In: *Török Tivadarné (szerk.): Család és alkohol.* Budapest, 11–38.
- Gyáni Gábor – Kövér György (2003): Jótékonyág és szociálpolitika. In: *Magyarország társadalomtörténete a reformkortól a második világháborúig.* Osiris tankönyvek. Budapest, 363–378.
- Győri András (1998): A dél-nyírségi szociális földprogram. *Szövetkezés* 1998/1: 85–90.
- Hamza Eszter (2003): Agrárfoglalkoztatás hátrányos helyzetű térségekben – Uniós lehetőségek gyakorlati alkalmazása. AKKI, Budapest, 2003.
- Havas Gábor (2001): Utószó. In: *Havas Gábor (szerk.): Gazdálkodó cigányok.* Autonómia Alapítvány, Budapest, 119–122.
- Hámori Péter (2006): Produktív szociálpolitika a visszacsatolt északi és keleti területeken. *Magyar Szemle*, 2006/1-2: 42–58.
- Jász Kriszta – Szarvák Tibor (2005): Az esélyegyenlőségi politika Janus-arca. *Politikatudományi Szemle* 2005/2: 135–155.
- Jász Kriszta–Szarvák Tibor–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.

Kiss Márta (2008): Kisfalu nagy tervekkel. In: Váradi Monika Mária (szerk.): Kistelepülések lépéskényszerben. Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 412–446.

Lakner Zoltán: A megszakítottság folyamatossága. Változó prioritások a rendszerváltás utáni magyar szociálpolitikában. 2005. június. Letöltés: http://www.allamreform.hu/letoltheto/szocialis_ugyek/hazai/Lakner_Zoltan_A_megszakitottsag_folyamatossaga_valtozo_prio.pdf

Lévai Péter – Szijjártó András: Mezőgazdasági programok a cigányság körében. http://www.akii.hu/kiadvany/intezeti_kiadvanyok/magyar/AKII_TANULMANYOSSZEFOG_LALOK/Tersegi_Szocpol/mezgazdprog cigany.htm

Lukács György Róbert (2005): Roma munkaerő-piaci programok és környezetük. In: Neményi Mária – Szalai Júlia (szerk.): Kisebbségek kisebbsége. A magyarországi cigányok emberi és politikai jogai. Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 94–127.

Nagyné Varga Ilona – Varga Imre (2006): A túristvándi modell. In: Nagyné Varga Ilona – Landau Edit (szerk.): Szociális földprogram-modellek. Szolnok, 23–35.

Serafin József (1998): Mezőgazdaság és szociálpolitika. Szövetkezés 1998/1: 72–84.

Serafin József (2001): A szociális földprogram. In: Szoboszlai Zsolt (szerk.): Szociális földprogramok Magyarországon. Egy aktív szociálpolitikai modell eredményei – 1999-2000. 15–25.

Szalai Júlia (2004): A jóléti fogda I. Esély 2004/6 : 19–36.

Szikra Dorottya (2006): Új ablak a magyar szociális ellátások történetére: Fajüldözés és szociálpolitika a legújabb kutatások alapján. Esély 2006/3: 110–115.

Szikra Dorottya (2008): A szociálpolitika másik arca. Produktív szociálpolitika és a zsidótörvények. Élet és Irodalom 2008/16, április 18.

Szoboszlai Zsolt (1999): A szociális földprogramok hatékonysága. Esély 1999/3: 26–44.

Szoboszlai Zsolt (2001): A szociális földprogram hatékonysága. In: uő. (szerk.): Szociális földprogramok Magyarországon. Egy aktív szociálpolitikai modell eredményei – 1999-2000. 26–85.

Egyéb felhasznált források

A szociális földprogramok referenciái. 1998-1999. szerk.: Dr. Nagyné Varga Ilona-Szoboszlai Zsolt.

Szociális Földprogramok Magyarországon. Tájékoztató anyag. 2008. május (készült a Szociális Földprogramok Országos Módszertani Osztályán a Szociális és Munkaügyi Minisztérium Családi és Szociális Szolgáltatások Főosztálya rendelkezésére).

¹Jegyzetek

A községek rendezéséről szóló 1871. évi XVIII. törvény a települések számára előírta a helyi szegényekről való gondoskodást, melyhez – a 8.803./1872. BM rendelet alapján – a magánadományokból és az 1883. évi XV. törvénnyel rendszeresített három százalékos pótagadóból összetevődő szegényalap biztosított fedezetet. A községek költségvetését az önhibájukon kívül szegénységbe jutott, egészséges munkaképtelenek támogatása terhelte, míg a beteg szegényekről való gondoskodást (1898-tól) a községek által megszervezett, de állami keretből finanszírozott ellátásként biztosították (Gyáni–Kövér, 2003).

² A vármegyei közjóléti szövetkezetek által szervezett akciók a mezőgazdaság majd minden területét felölelték, az önellátáshoz szükséges vetőmaghoz, földhöz, jószághoz, alapvető művelési eszközökhöz juttatva a rászoruló háztartásokat. Az első közjóléti szövetkezet Esztergár Lajos pécsi alpolgármester, valamint Streicher Andor Szatmár vármegyei alispán vezetésével Mátészalkán jött létre. A szövetkezet nemcsak kölcsönt biztosított a rászoruló családok számára, hanem lépéseket tett a kihasználatlan munkanapok hasznosítására is. A munkanap-hasznosítás érdekében tégláégetésbe, bútorkészítésbe, kenderfeldolgozásba vonták be a megélhetésükben veszélyeztetett családokat, valamint mezőgazdasági és különböző szaktanfolyamokat szerveztek számukra. E szövetkezet mintájára az ország területén a negyvenes évek elejéig kilencvenkét közjóléti szövetkezet alakult, melyek meghatározott munka- és ütemterv alapján szolgálták a bizonytalan egzisztenciák produktív segítségét. Bár a szövetkezetek egységes alapszabályminta alapján működtek, hangsúlyt kaptak a helyi társadalmi-gazdasági sajátosságok is, melyet az tett lehetővé, hogy az ötéves ütemterv kialakításában részt vett a területileg illetékes felügyelő és a közjóléti szövetség elnöke (Szikra, 2008; Bartal, 2001).

³ A produktív szociálpolitika alap gondolata a hagyományos segélyezéssel való szakítás és a szociálpedagógia, másként a nemzetnevelés és a szociálpolitika szerves összekapcsolása volt. Mindez nem csupán abban nyilvánult meg, hogy a segélyeket kölcsönökkel váltották fel, hanem abban is, hogy a segítségnyújtást a nevelési folyamatban résztvevők együttműködésével kapcsolták össze. (Hámori, 2006)

⁴ Az ipari munkásság egészségügyi és szociális védelmére az 1800-as évek végétől különböző törvények születtek, melyek hatóköréből a falu, a mezei munkásság kimaradt. A harmincas évek végén ugyan a kormány foglalkozott a mezőgazdasági napszámosok szociális védelméről (bérminimum, öregségi és özvegyi biztosítás) szolgáló törvények kidolgozásával, végül azonban ezek egyike sem vált valóra, nem kis részben az ügyben közvetlenül érintett földbirtokosok ellenállása miatt (Gyáni–Kövér, 2003).

⁵ Az 1993. évi III. tv. 47.§. 3. bekezdése szerint a 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.

⁶ Az Autonómia Alapítvány 1990-ben vezette be első mezőgazdasági programjait, melyek kedvezményezettjei kilencven százalékban cigány származásúak voltak. A kizárólag cigány származásúakat segítő Magyarországi Cigányokért Közalapítvány 1996-ban indította el az első megélhetést támogató mezőgazdasági programjait. Emellett egyéb segítő rendszerek (pl. Jóléti Szolgálat Alapítvány, Országos Foglalkoztatási Közalapítvány stb.) is ösztönzik a hátrányos helyzetű, munkanélküli rétegek mezőgazdasági tevékenységbe való bekapcsolódását, bár ezek kedvezményezettjei körében viszonylag kis számban vesznek részt cigány családok (Lévai–Szijjártó, 1998).

⁷ Sarkadon a földprogram működtetéséhez szükséges háttérrel az önkormányzati tulajdonban lévő parcellák, az utolsó éveit élő télesztől bérelt közel 100 hektáros terület, valamint a szociális tárca anyagi támogatása biztosította. Az öt esztendeig működő, szántóföldi növénytermesztésen (gabona, cukorrépa, gyógynövény, olajtök-termesztés) alapuló földprogram szervezeti keretét a sarkadiak az alapítványi formát választották. Az alulról szerveződésre, illetve a szociális problémák társadalmi ügyként való kezelésére utal, hogy az alapítvány kuratóriumában a két érintett települési önkormányzat vezetése mellett szerepet vállalt a sarkadi rendőrkapitány, az OTP igazgatója, a téész elnöke, a gondozási központ vezetője, valamint a nyugdíjas egyesület elnöke (Bartal, 2001). Bár a szatmári Tiszahát települései a működés keretét nem az alapítványi formát választották, az alulról szerveződés kezdetektől meghatározta földprogramjukat. A rozsályi és tiszabecsi polgármester személyesen kereste fel a térségi központban, Fehérgyarmaton működő családsegítő központot, hogy a szociális szakemberekkel közös megoldást dolgozzon ki a rendszerváltást megelőzően jobbára ingázó életmódot folytató, illetve a helyi téészben dolgozó, a kilencvenes évek elején azonban munkanélkülivé váló népesség megélhetési viszonyainak javítására. A tiszaháti települések jóléti programjuk kialakítása során a piac rendszerébe illeszkedő szociálpolitikai eszközöket kerestek. A térségben működő (fehérgyarmati, csengeri, csegöldi, tyukodi stb.) konzervgyárak alapanyag-szükségletének kielégítésére támrendszeres uborka termesztésébe kezdtek, emellett a Tiszaháton hagyományokkal bíró szarvasmarhatartás koordinációját vállalták magukra.

⁸ 1993-ban Borsod-Abaúj-Zemplén és Jász-Nagykun-Szolnok megye csatlakozott a programhoz. 1994-ben Baranya megyével bővült a program támogatottainak köre, a következő évben pedig Hajdú-Bihar megyével. 1996-ban újabb két megye, Nógrád és Zala, végezetül 1999-ben Tolna, 2000-ben Somogy megye került be a programba.

⁹ 19/2006. (III. 14.) FVM rendelet termőföldnek és erdőnek a szociális földprogram folytatása céljából ingyenesen történő önkormányzati tulajdonba vagy vagyonkezelésbe adásának feltételeiről és eljárási rendjéről.

¹⁰ A két település polgármesterei mellett a termelést közvetlenül irányító munkatársakkal, a területileg illetékes menedzserszervezetek képviselőivel, valamint néhány kedvezményezettrel készítettünk strukturált interjút.

¹¹ A szociális földprogram működtetésére benyújtott pályázatoknak évről évre átlagosan kilencven százaléka részesül támogatásban.

¹² Évek óta működtet szociális földprogramot a Zala megye északkeleti csücskében működő Gazdálkodó Családokért Zala-KAR Szociális Szolgáltató és Termelő Nonprofit Közhasznú Kft., melyet a huszonnégy települést tömörítő Zala-KAR Térségi Innovációs Társulás alapított 1997-ben. A szociális földprogram megvalósítása során a településközi együttműködés útját választotta a Muramenti Nemzetiségi Területfejlesztési Társulás is, mely a Zala megye délnyugati részén fekvő 11 települést foglalja magába. E települési kört ugyanakkor magában foglalja a Dél-Zala Murahíd Letenye Többcélú Társulás, **mely 2007-ben szintén támogatásban részesült a szociális tárca pályázati kiírásán.**

¹³ A szociális törvény 47. §. 4. bekezdése szerint a családi szükségletek kielégítését szolgáló gazdálkodást segítő támogatás nyújtására egy-egy településen csak akkor van mód, ha a települési önkormányzat rendeletben szabályozza a támogatás eljárási szabályait, formáit és értékét, a támogatott jogait és kötelezettségeit, illetve a kötelezettség megszegésének következményeit.

¹⁴ A részfejezetben szereplő interjúrészletek az 1996-ban időközi polgármester-választás során megválasztott polgármester asszonnyal, Lakatosné Sira Magdolnával két ízben készített interjúból származnak.

¹⁵ A szociális szövetkezetek létrehozásának és működtetésének támogatását a Szövetkezz! című 2007. évi OFA-pályázat teszi lehetővé. A szociális szövetkezetek létrehozásának és működtetésének feltételeit a szövetkezetekről szóló 2006. évi X törvény és a szociális szövetkezetekről szóló 141/2006. (IV.29.) Kormányrendelet szabályozza.