

Hátrányos helyzet és szegénység vidéken – sajátosságok és lehetséges beavatkozások

- 1
- 2
- 3
- 4
- 5
- 6
- 7
- 8
- 9
- 10

Szerzők: Váradi Monika Mária, Kovács Katalin, Magócs Krisztina



Bevezetés

Magyarország vidéki térségeiben az elmúlt majd negyed század alatt mély területi és társadalmi polarizáció ment végbe. Míg a jó helyzetű régiókban, fejlődési gócpontokhoz, központokhoz közel fekvő, jó közlekedési lehetőségekkel rendelkező települések, vidékek meg tudták őrizni kedvező pozícióikat, sőt javítottak helyzetükön, addig a fejlődő központoktól távol fekvő, tartós gazdasági, foglalkoztatási válság sújtotta települések körében, periférikus térségekben folyamatos a gazdasági, társadalmi leépülés. A legváltóságosabb helyzetben az ország északkeleti és délnyugati perifériáján fekvő, gettóvá vált, illetve az erőteljes gettósodás jeleit mutató aprófalvak vannak. Mindez azt jelenti, hogy bővül azon vidéki települések köre, amelynek lakói a munkalehetőségek hiánya, a tartós munkanélküliség, az alacsony és instabil jövedelem, a minőségi közszolgáltatások elérhetőségének hiánya okán egyre mélyülő és újratelemelő szegénységben, kirekesztettségben élnek. A szegénység, a mélyszegénység, a kirekesztettség annak ellenére tartós jelenség a vidéki Magyarországon, hogy leküzdése, a társadalmi befogadás erősítése, uniós és hazai politikai célkitűzéssé vált, amelyet számos hazai és uniós forrásból támogatott program és projekt szolgál.

A szegénység mérséklése és a társadalmi befogadás – valamint a befogadást is szem előtt tartó gazdaságfejlesztés – közvetlenül kapcsolódik az Európai Unió által felállított, a Partnerségi Megállapodás keretében az uniós források terhére finanszírozandó 9. tematikus célterülethez („A társadalmi befogadás előmozdítása és a szegénység elleni küzdelem”). Ezen túlmenően nem egyszerűen közvetve illeszkedik, hanem tartalmi értelemben része a 8. és 10. célterület megvalósításának is (sorrendben: „A foglalkoztatás és a munkavállalói mobilitás ösztönzése” és „Az oktatásba, a készségekbe és az egész életen át tartó tanulásba történő beruházás”). Ami a nemzeti prioritásokat illeti, ezek között egy, a negyedik irányul kifejezetten a befogadás előmozdítására („A társadalmi felzárkózási és népesedési kihívások kezelése”), miközben a területi felzárkózás elősegítése az egyik kiemelt, horizontális cél.

A Nemzeti Agrárszaktanácsadási, Képzési és Vidékfejlesztési Intézet támogatásával megvalósult, „Az etnikus és nem etnikus szegénység mérséklését szolgáló szakpolitikai beavatkozások tapasztalatai vidéki térségekben” című projekt¹ az alábbi fő célkitűzéseket tartalmazta:

1. Korábbi, hasonló osztályozási kísérletek tapasztalatait felhasználva kísérletet tett a *települési szegénység/depriváció kritériumrendszerének megújítására és egy új, társadalmi deprivációs index megalkotására*, amely a szegénység, elnyomorodás mérséklését szolgáló szakpolitikák számára is felhasználható;
2. Az ország tizenegy kistérségében vizsgálta a szegénység csökkentését szolgáló szakpolitikai beavatkozások hatásait;
3. Elsősorban az utóbbi kutatási szegmens alapján szakpolitikai ajánlásokat fogalmazott meg.

Jelen feldolgozás főként a kutatás tapasztalatait osztja meg a tisztelt felhasználóval, és abban próbál támaszt nyújtani a központi és helyi döntéshozók számára, hogy a vidékfejlesztés, közelebbről a CLLD/LEADER (közösség által vezérelt helyi fejlesztés) eszközrendszerébe

¹ Az MTA KRTK és a NAKVI között kötött, a 4409/2012/NAKVI sz. szerződés részeként

miként volna beilleszthető a vidéki szegénység mélyülésének és terjedésének megakadályozását célzó feladatkör.

Tizenegy terepen² folytattunk empirikus, interjúkon és dokumentumok elemzésén alapuló kutatást. Amikor a terepekről döntöttünk, több szempontot is figyelembe vettünk: a szegénység mélységét, koncentrálódását, etnikus vagy nem etnikus jellegét, a regionális elhelyezkedést és a településszerkezetet, valamint a különböző uniós, hazai és egyéb forrásból támogatott projektek, programok jelenlétét, sűrűsödését. A terepek többsége leghátrányosabb helyzetű (a továbbiakban LHH) kistérséghez tartozik, s találhatóak közöttük a szegénység, a társadalmi és térbeli kirekesztettség csomópontjaiként ismert területek, aprófalvas szerkezetű, foltokban gettósodó térségek, határ menti és belső perifériák, kiterjedt tanyavilággal rendelkező kisvárosok, valamint önellátó, gazdálkodó falvak egyaránt.

1. A szegénység és a mérséklését szolgáló beavatkozások tapasztalatai

1.1.) A szegénységet fenntartó és újratelemelő okok, folyamatok

A szegénység forrásvidékeit keresve, interjúpartnereink először jellemzően **az elsődleges munkaerőpiacon helyben, illetve a környéken elérhető munkahelyek hiányát, szűkösségét említették**. A rendszerváltást, a piacgazdaságra való áttérést kísérő munkanélküliséggel megjelenő szegénység a szóban forgó vidéki terek tartós jellemzője. Összetett jelenségről van szó, amelyben szétbogozhatatlanul összefonódik a gazdasági és foglalkoztatási kapacitások hiánya, gyengesége, az aprófalvas településszerkezetből, periférikus helyzetből fakadó közlekedési problémák sora, a potenciális munkavállalói csoportok alacsony iskolai végzettsége, munkaerőpiacon értéktelen tudása és készségei, sok esetben leromlott pszichikai, egészségi állapota – mindezek egyszerre jelennek meg a munkanélküliség és a szegénység okaiként és okozataiként.

A kutatásba bevont települések/térségek túlnyomó többségében **töretlennek** mondható a **népesség fogyása**, ami a szegénységet tápláló, fenntartó folyamat: a fiatal, mobil, anyagi, kulturális tőkével, ambíciókkal rendelkező emberek, családok elköltözése részben a **helyi társadalmak előregedését** eredményezi, az **erőforrások elvesztéséhez** – pl. oktatási intézmények megszűnéséhez –, részben pedig az idős korhoz, egyedülléthez kapcsolódó szegénység terjedéséhez vezet. Az elvándorlás következménye lehet a **gettósodás** kiteljesedése, a mélyszegénységben élő roma népesség településen belüli arányának növekedése, de ott is a szegénység mélyülését eredményezi, ahol nem, vagy minimális számban élnek romák.

²A terepek a következők voltak: a Berettyóújfalui, Encsi, Nagykőrösi, Sásdi és Zalaszentgróti járások települései; Kisvejké, Lengyel és Závod; Fürged, Gyulaj, Nagyszokoly; Belecaska; Túristvándi és Rozsály; Katymár; Balkány. A terepeken interjúkat készített, illetve az esettanulmányok szerzője volt Farkas Zsombor, Fehér Katalin, Hamar Anna, Magócs Krisztina, Rácz Katalin, Sain Mátyás, Schwarcz Gyöngyi, Váradni Monika Mária és Virág Tünde.

Jó példa 1

Vannak olyan települések, amelyeket az általános tendenciával szemben, nem jellemez az elvándorlás, a népességszám folyamatos apadása. Túristvándiban és Rozsályban az önkormányzat által koordinált gazdálkodási és fejlesztési programoknak, elsősorban a szociális földprogramnak köszönhetően, ha megfordítani nem is, de sikerült féken tartani a munkanélküliséget, elvándorlást és elöregedést. A Pest megyei tanyás község, Nyársapát pedig virágzó és jövedelmező kertészeti kultúrájának köszönhetően tudja megtartani fiatal népességét.

A vizsgált településekről azonban nem csak kifelé vezet út, kutatási terepeinken a befelé irányuló migráció különböző mintáival találkozhattunk. A határhoz közeli szatmári falvakban tapasztalható, hogy a túlnyomórészt aktív korosztályhoz tartozó, nem ritkán kisgyermekes romániai magyar családok az alacsony ingatlanárak, az olcsóbb megélhetés reményében az országhatár magyar oldalára költöznek, innen ingáznak romániai munkahelyükre. Alföldi tanyás településeken pedig jellemző, hogy egyre több holland állampolgár vásárol magának tanyát. Az említett romániai magyar és holland betelepülők nyilvánvalóan nem a támogatásra szoruló szegények sorát gyarapítják, ahogy azok a dolgos, motivált romániai „vendégmunkások” sem, akik hosszú évek szezonális ingázása után a boldogulási lehetőségekhez közel, a kertészeti kultúrával jellemezhető alföldi településekre költöztek.

A **szegénységgel összefüggő költözés** jelenségével több helyütt is találkoztunk. Szegény, vagy elszegényedéssel fenyegetett családok költöznek falvakba, ahol olcsóbb lakhatást, könnyebb megélhetést remélnek. Nem egy faluba, illetve pusztára költöztek az elmúlt években roma családok, akár messzi vidékekről is; hol önként, hol önkormányzati telepítés következtében érkeztek, s velük együtt a mélyszegénység is megjelent. Az egyik alföldi mezővárosban a külterület funkcióváltása – a hajdan a gazdálkodás színtereként szolgáló ingatlanok kizárólag lakásként való hasznosítása – a szegények különböző csoportjainak a belterületről való kiszorulásával járt. A düledező, romos tanyákba a legnagyobb szegénységben élő városi roma családok költöznek, míg a közelebbi, zártkerti, toldozott-foldozott „kalyibák” a belterületről kihúzódó nem roma szegény családok számára kínálnak lakhatási lehetőséget, menedéket. A szegénységgel összefüggő térbeli mozgások a helyi ellátórendszer számára teherként jelentenek, a helyi társadalomban romák és nem romák, illetve a romák között is feszültséget, konfliktust gerjeszhetnek, hiszen a beköltözők nem csak szegények, de szokásrendszerük, viselkedésük elüt a korábban ott élőkétől, s ez megnehezíti az együttélést, az újonnan beköltöző szegény családok integrációját.

A szegénységben élő, tartós munkanélküli családok, háztartások, megélhetésükben a szociális transzferekből, az időszakos, informális vagy fekete munkavégzésből, valamint a közfoglalkoztatásból származó jövedelmekre támaszkodhatnak. A munkahelyek hiánya, illetve a megélhetési nehézségek sokakat késztetnek **külföldi munkavállalásra**, s nem csupán az osztrák-magyar határhoz közel fekvő zalai településeken, hanem minden kutatási terepünkön. A tapasztalatok azt mutatják, hogy a külföldi munkavállalás a fiatalabb, képzetesebb, mobilabb emberek számára jelent alternatívát, a munkanélküliek között is a szakmával rendelkező, illetve helyzetük jobbra fordítása érdekében kockázatokat és áldozatokat vállaló asszonyok és

férfiak választják ezt a lehetőséget. A külföldi munkavállalás jelentős indulótőkét (utazási és szállásköltségek) igényel, amelyet gyakorta a tartalékok mozgósításával teremtenek elő a külföldi munkavállalás mellett döntő családok. A mobilitás iránti hajlandóság – akár az országon belül, akár külföld felé – nagymértékben függ a helyi társadalmak, roma és nem roma közösségek hagyományaitól is (mezőgazdasági summásmunka, távolsági ingázás), tapasztalataink szerint azonban a legszegényebb, tartós társadalmi, térbeli kirekesztéssel s annak fizikai, lelki, életvitelbeli következményeivel sújtott családok inkább immobilak, s a helyben, közelben kínálkozó munka- és megélhetési lehetőségeket igyekeznek kihasználni.

Több helyütt is említették, hogy szegényebb – de nem mélyszegénységben élő – családok sora számára jelent szerény, de biztos bevételt az idős családtag gondozása után járó ápolási díj, illetve a nevelőszülői feladatok vállalása. A mezőgazdasági **napszám**, az erdőn végzett munka, a romák körében a gyógnövények, bodza, gomba stb. gyűjtése, a vasazás, a lomizás, vagy tollgyűjtés máig elterjedt megélhetési, jövedelemszerzési, bevételnövelő stratégia. A napszamos munkát, s általában **az időszakos munkavállalás lehetőségeit illetően ellentmondásos információkat hallottunk**. A baranyai terepen több helyütt is arról panaszkodtak, hogy a hagyományos építőipari alkalmi, vagy az erdőn végezhető munka visszaszorulóban van, csökkent a vállalkozók száma, kevesebb munkáskézre van szükség. Ugyanitt azonban arról is beszámoltak, hogy többen vannak, akik nem szívesen vesznek részt a közfoglalkoztatásban, mert ezzel elesnének az alkalmi munkalehetőségektől. A mezőgazdasági napszám lehetőségét másutt a **Romániából és Ukrajnából érkező munkások** korlátozzák. A Pest megyei terepen az Erdélyből érkező, megbízhatónak, dolgosnak tartott napszamosok kiszorították a helyi roma és nem roma szegényeket a munkaerőpiac ezen szegmenséből. A szatmári falvakban ezzel szemben a közfoglalkoztatás szívja fel a szezonális munkát végző munkaerőt, s a hiányt a gazdálkodók részben a román és ukrán határ túloldaláról érkező szezonmunkásokkal pótolják, részben – az élőmunkaerőt kiváltó – technológiai fejlesztéseket, termékszerkezet-váltást valósítanak meg. A helyben kínálkozó informális munkalehetőségek, legyen szó a gazdák birtokán végzett rendszeres napszámról, vagy az idősek portáján végzett kisebb-nagyobb munkákról, a tapasztalatok szerint visszaszorulóban vannak a helyi társadalmakban.

Összegezve azt mondhatjuk, hogy a szegénységben élők munkához, munkajövedelemhez való hozzáférést az informális, döntően időszakosan rendelkezésre álló, valamint, egyre nagyobb súllyal, az önkormányzatok által szervezett közfoglalkoztatás biztosítja, az érintettek, önkormányzati vezetők, fejlesztők egyaránt azzal számolnak, hogy továbbra sem változik a megélhetési lehetőségek és stratégiák e megmerevült rendszere.

1.2) A szegénység arcai és értelmezései – helyi válaszok

A **szegénység mélyülése és a szegénységgel sújtott vagy elszegényedéssel fenyegetett emberek, családok körének bővülése** interjúpartnereink túlnyomó többségének közös tapasztalata. A szociális segély, vagy foglalkoztatást helyettesítő támogatás (FHT) összegének csökkentése és a jogosultság feltételeinek szigorítása, a minimálbérnél alacsonyabb közmunkás bér erőteljesen sújtja a szegénységben, mélyszegénységben élő családokat, akiknek nincs esélyük a helyzetükből való kilábalásra. Több térségben, településen a

munkanélküliek és ezzel a szükséglet szenvedők növekedését eredményezte egy-egy közelebbi multinacionális cég bezárása, a dolgozók elbocsátása. Az **elszegényedés** elért, vagy fenyeget középosztályhoz tartozó családokat is, aminek háttérében az eladósodás, s az ebből fakadó jövedelmi, megélhetési problémák állnak. A szociális szakma képviselői néhol felhívták a figyelmet arra, hogy noha sok érintett család olyan helyzetbe került, hogy szüksége lenne támogatásra, a szociális és gyermekjóléti pénzbeli, természetbeni ellátásokhoz (gyermekvédelmi kedvezmény, ingyenes étkeztetés, tankönyv stb.) való hozzáférés az érintettek részére azért nem lehetséges, mert esetükben jellemzően munkaviszonnyal és így rendszeres munkajövedelemmel rendelkező, „dolgozó szegényekről” van szó.

A megkérdezett településvezetők, szociális szakemberek, fejlesztők stb. különbséget tesznek a szegénység fokozatai, a szegénységhez kapcsolódó problémák súlyossága és azok kezelhetősége szerint. Az **idős emberek szegénysége** mindenütt jelen van, a szegénység e típusával kapcsolatban soha nem merül fel az „érdemtelen szegény” vádja/gyanúja, az idősekre a helyi szociális juttatásokat takarékosan osztó önkormányzatok is figyelnek (pl. tüzelőosztásnál, vagy a lakásfenntartási támogatásra való jogosultság szabályozásakor), és az interjúk alapján úgy látszik, hogy az idősek ellátását mindenütt megoldottnak tekintik. Ez annak is köszönhető, hogy az idős korban jelentkező problémák, az időskorúak szegénységének kezelésére rendelkezésre áll egy többeműű és többé-kevésbé stabil, kiszámítható szolgáltatási rendszer; házi segítségnyújtást, jelzőrendszeres házi segítségnyújtást, falu- és/vagy tanyagondnoki szolgálatot működtetnek az önkormányzatok, önkormányzati társulások, egyházak és civil szervezetek.

A szegénység legnagyobb mértékben a mélyszegénységben élő, sokgyermekes családok körében jelentkezik, és a **gyermekeket sújtja**. A gyermekszegénység kezelésének szándékát jelzi, hogy a kutatás terepeiként szolgáló több településen Biztos Kezdet Gyerekházak is működnek; az LHH-térségekben pedig már javában zajlanak, illetve most indultak gyerekesély-programok; több oktatási intézményben is bevezették az integrált és képesség-kibontakoztató pedagógiai módszereket (IPR), s vannak olyan innovatív óvodák, (kis)iskolák, amelyek évek óta törekszenek a halmozottan hátrányos és hátrányos helyzetű gyerekek iskolai hátrányainak mérséklésére. A mélyszegénységben élő családokban felnövő gyerekek kapcsán hallottunk több vizsgálati terepen a gyakori iskolai hiányzásokról – a szülők idénymunkára mennek, vigyázni kell a kisebbekre, vagy maguk is dolgozni kényszerülnek –, a középiskolai lemorzsolódásról stb. Ezen helyzetek kezelésére sem a gyermekjóléti, sem az oktatási rendszernek nincsenek eszközei. A helyi általános iskolának nem alapfeladata a középiskolában továbbtanuló gyerekek iskolai pályafutásának nyomon követése, a térségi központban, vagy akár távolabb fekvő középiskolának pedig nincs elegendő kapacitása a lemorzsolódás által leginkább fenyegetett, hátrányos társadalmi háttérű gyerekek beilleszkedésének támogatására, az iskolai szociális munkára. A tankötelesség korhatárának tizenhat évre való csökkentésével féltő, hogy a „problémás”, mélyszegénységben élő gyerekek sora kerül ki korán az oktatási rendszerből s válik munkanélkülivé.

Interjúpartnereink **hangsúlyozták, hogy a szegénység** nem csak a romákat sújtja, **nem roma probléma, hogy a nem romák (magyarok) éppen úgy szegénységben élnek, mint a romák.** Amikor azonban a szegénységből fakadó anyagi, életviteli, egészségügyi, lakhatási stb.

problémák gyakoriságáról, sűrűsödéséről, a szegénység újratermelődéséről beszéltek, kiderült, hogy a **legsúlyosabb helyzetben a gettósodó, vagy magas roma aránnyal jellemezhető települések, településrészek** vannak, s hogy a mélyszegénységben élők körében nagyobb számban található romákat. A mélyszegénység azonban nem csak ott van jelen, ahol romák élnek. A szegénységről szóló elbeszélésekben mindazonáltal tetten érhető az a szemlélet, amely a romák szegénységéhez/roma szegénységéhez nem pusztán a nincstelenséget, szűkölködést, nélkülözést, hanem az érintettek önmagukkal és környezetükkel szembeni igénytelenségét, a nemtörődömséget, felelőtleniséget, dologtalanságot stb. is kapcsolja. Egy csak magyarok lakta falu polgármestere tömören a „*cigányabbak a cigányoknál*” fordulatall jellemezte a nem romák mélyszegénységben élő és „*megélhetési segélyeseknek*” nevezett csoportját. Nem a szóban forgó település az egyetlen, ahol élet- és lakáskörülményeik, viselkedésük, munkához való viszonyuk, szorgalmuk alapján és nem egyszer etnikai törésvonal mentén többé-kevésbé éles megkülönböztetést tesznek az érdemtelen (követelő, igénytelen, lusta, a gyerekei taníttatásával nem törődő...) és érdemes, tisztességes (dolgos, igyekvő, a környezetét rendben tartó, gyerekeit tanulásra ösztönző...) szegények között. E megkülönböztetés s általában a szegénység mibenlétéről, okairól vallott vélemények, meggyőződések, a szubjektív megítéléseken alapuló gyakorlatoknak mind tágabb teret engedő strukturális reformok eredményeképp, megjelenhetnek a helyi szegénypolitikában is.

A helyi szociál- és szegénypolitika a települések többségében azt jelenti, hogy az önkormányzatok valamilyen módon (magukban, társulási formában, vagy más szolgáltatóknak átadva) eleget tesznek ellátási kötelezettségüknek, arra törekszenek, hogy minden rászoruló hozzájusson azokhoz a pénzbeli ellátásokhoz, amelyek a törvény szerint „*megjárnak*” nekik, amelyekre jogosultak. Mindenütt azt hallottuk, hogy az önkormányzatoknál az eseti, rendkívüli segélyezés keretei a folyamatos forráskivonás miatt rendkívül összeszűkültek, a kistépülések már egyáltalán nem adnak ilyen támogatást, a nagyobbak pedig a helyi rendeletben és/vagy informálisan (mindenki tudja, hányszor és mennyit kérhet egy évben) szabályozták az elosztás/hozzáférés szabályait. A legtöbb településen arra is törekszenek, hogy a szegények helyzetén élelmiszerek, tűzifa osztásával könnyítsenek, ennek érdekében pályáznak minden lehetséges forrásra.

Az önkormányzatok egy része többet tett és tesz a törvény adta lehetőségek kiaknázásánál, a közfoglalkoztatás lebonyolításánál. Olyan falvakról (pl. Belecska, Katymár, Túristvándi, Rozsály) van szó, amelyek határozott értékek, célok, koncepciók mentén, minden pályázati, támogatási forrást felhasználva, elsősorban munkalehetőségek teremtésével arra törekszenek, hogy lakóiknak megélhetést, a szegényeknek megkapaszkodási, kitörési lehetőséget, összességében egy élhető, működőképes települést teremtsenek, s a helyi szociális ellátórendszert is e törekvések szolgálatába állítják.

1.3) Fejlesztési kapacitások, térségi fejlesztések és fejlesztők

A szegénység mérséklését szolgáló projektek, programok megvalósításának alapvető feltételét jelenti a képzett, pályázatok megírására és bonyolítására alkalmas szakembergárda. Az önellátó, gazdálkodó, vagy efelé törekvő falvak (pl. Kisvejke, Rozsály, Túristvándi, Katymár) jellemzően ügyeltek arra, hogy **a településen belül**, illetve az egymással együttműködő

településeken alakuljon ki egy olyan **helyi beágyazottságú, összetartó, felkészült, lojális csapat, és a támogatási, jogi környezet változásaihoz rugalmasan alkalmazkodni képes szervezeti struktúra**, szervezetek együttműködő hálózata, amelyik a sikeres fejlesztések garanciáját jelenti.

Kutatási tapasztalataink alapján megállapíthatjuk, hogy a szegénység kezelésére megoldásokat kereső települési önkormányzatok többsége megfelelő gyakorlatot, pályázói rutint szerzett a források megszerzéséért folytatott versenyben, a „későn ébredő” települések számára azonban komoly nehézséget okoz a támogatások elérését lehetővé tevő pályázatok megtervezése, előírásoknak megfelelő elkészítése, levezénylése, az adminisztratív és pénzügyi elvárásoknak megfelelő lezárása. **Nagyobb volumenű, több szereplő együttműködését igénylő pályázatok esetében a helyi humán erőforráshiányt gyakorta kívülről jött pályázatiírók, projektmenedzserek „enyhítik”, ez azonban gátolja egy-egy térség humán (tervezői, szakmai megvalósítói, menedzsment) kapacitásainak kiépülését, ill. megtartását, a projektek helyi körülményekhez való adaptálását, és nagymértékű forrásvesztést eredményez.**

Mindez nem jelenti azt, hogy éppen a mélyszegénységbe süppedt, gettó- vagy gettósodó falvakban, településrészekben bármely változás elindításához ne lenne szükség a külső kapacitások, szakértelem és tudás bevonására. Az ilyen típusú projektek hosszabb távon többek között akkor tekinthetők eredményesnek, ha hozzájárulnak a helyi kapacitások megerősítéséhez. A fejlesztési kapacitások kialakítása, a különböző projektek megvalósítása kötődhet a **szociális és gyermekjóléti alapelletési központokhoz**, ezekben az esetekben jellemzően városi székhelyű, kistérségi szintű, de legalább több környező település számára szolgáltatásokat biztosító, megfelelő szakemberekkel rendelkező szervezetekről van szó. Arra is van példa, hogy a fejlesztési projektek pályázatait egy-egy civil szervezet agilis, megfelelő képzettséggel és tapasztalattal rendelkező vezetője, illetve munkatársai írják, s a megvalósításba bevonják a szociális szakembereket.

A **többcélú kistérségi társulások**, illetve a mellettük megalakult **munkaszervezetek** az elmúlt évtized legfontosabb fejlesztési szereplőivé váltak, még ha működésük nem is minden esetben tudott változtatni a bizalmatlanság és az együttműködésre való képtelenség hagyományos beidegződéseiben. Szerepük különösen fontossá vált és felértékelődött az LHH program tervezése és megvalósítása kapcsán, majd az olyan nagyléptékű és volumenű projektek tervezése, megvalósítása idején, mint a Gyerekesély Program. A TÁMOP 5.1.3. „Közösségi felzárkóztatás a mélyszegénységben élők integrációjáért” (a továbbiakban „Mélyszegénység”) programban szerepük már jóval szerényebb volt. Mindennek eredményeként a kistérségi társulások munkaszervezeteiben jellemzően szakmailag felkészült, tervezési és projektmegvalósítási tapasztalatot szerzett munkatársak dolgoztak 2013 elején, amikor, ha a társulások nem is szűntek meg, de az irodákat felszámolták, **a szakemberek több térségben is a gyerekesély programokhoz kerültek át. A felhalmozott tudás, tapasztalat a legtöbb esetben nem vészett**, s vélhetően a jövőben sem vész **kárba**, hiszen a következő projektekben nagy valószínűséggel szerepet kapnak a szóban forgó szakemberek. Nem egy térségben – jellemzően ott, ahol a társulások szerepe több volt, mint a források elosztása – azt hallottuk, hogy **a munkaszervezetek (és a társulások) megszüntetése után egyfajta űr keletkezett, ma nem látható olyan intézmény, szervezet, fórum, ahol a több településre, akár kistérségi**

szintre kiterjedő, nagy volumenű uniós fejlesztések koordinálása, előkészítése és megvalósítása lebonyolódhat. A települési önkormányzatok túlnyomó többsége önmagában nem tudja biztosítani a komplex programok tervezéséhez, lebonyolításához szükséges kapacitásokat.

Jó példa 2

A Zala-KAR Térségi Innovációs Társulás története tanulságokkal szolgál. A kilencvenes években vidékfejlesztő szervezetként indult társulás létrehozásában kulcsszerepet játszó fejlesztő szakemberek 2005 és 2012 között a többcélú kistérségi társulás munkaszervezetében dolgoztak tovább. Immár több mint húszéves működésük alatt létrehoztak több, fejlesztési, foglalkoztatási stb. projekteket megvalósító szervezetet, ezzel párhuzamosan széles körű hálózatot építettek ki olyan megyei, térségi, helyi szervezetekkel, intézményekkel, amelyekkel az aktuális pályázati konstrukciókhoz, kiírásokhoz igazodva különböző koalíciókban tudtak pályázni. S nem utolsósorban kineveltek és helyben tartottak egy fiatal nemzedéket, amely átvette a Zala-KAR alapvető értékeit és szemléletét, s ma már önállóan képes projektek, programok megvalósítására. A Zala-KAR-ban és az általa alapított szervezetekben felhalmozott szakértelem, tapasztalat egyben maradt, s a munkatársakat is sikerült megőrizni – a források és a szervezeti forma változása ellenére.

1.4. A projektek tapasztalatai helyi szemmel

A vizsgált települések túlnyomó többsége részt vett, illetve érintett egy vagy több olyan, elsősorban uniós finanszírozású projektben, amely a szegénység mérséklését szolgálja. E projektek tapasztalatait értékelve interjúpartnereink több problémát, hiányosságot említettek, a technikai jellegű nehézségek (így például a rövid tervezési szakasz, elhúzódó elbírálás, ellenőrzési, értékelési, kifizetési gondok) mellett a projektekre épülő szegénységkezelést érintő alapvető kételyekről is beszéltek.

Széleskörű egyetértést élvez az a megállapítás, hogy **a szegénység mérséklése, az újratermelődő szegénység ördögi körének megakasztása nem érhető el egy-egy projekt időtartama alatt.** Éppen ezért kulcskérdés a folytonosság és a kiszámíthatóság, ami az egyes támogatási prioritások, kiírások folyamatossága, valamint a projektek közötti időszak áthidalását lehetővé tevő támogatás iránti igényt jelenti. Utóbbi fontos hozadéka lehet az egyes településeken, szervezetekben a különböző, jellemzően nagyobb, konzorciumi formában megvalósuló TÁMOP projektek (Gyerekesély, Mélyszegénység Program) megvalósítása során kialakult szakmai, szakmaközi együttműködések, kapacitások fennmaradása, fejlesztése. Kétségtelen, hogy a szakmaközi együttműködésekhez eredmények, sikerek kapcsolódnak és, hogy nem egy település, szervezet igyekszik a projektjeit tudatosan tervezve egymásra építeni. Mégis tartósnak tűnik a gyakran emlegetett probléma, hogy az egyes projektek, fejlesztések nem épülnek egymásra, szinergikus hatásokról nem lehet beszélni. Nem egyszer tetten érhető a forrásszerzés kényszere, arról pedig ritkán beszélhetünk, hogy a szervezetek, intézmények egyeztetnék projekt elképzeléseiket és tapasztalataikat annak érdekében, hogy elkerüljék a párhuzamosságokat.

A hazai és uniós forrásból finanszírozott munkaerő-piaci, képzési, foglalkoztatási, valamint a hátrányos helyzetű térségekben, szegénységben élő csoportok integrációját/befogadását szolgáló projektek egyik jellemző tulajdonsága a mind pontosabb területi és társadalmi célzás ellenére is a „**lefölözési elv**” **érvényesülése**. Gyakori, hogy a térségi projektek tervezése során a (relatív) jobb helyzetű települések érdekei érvényesülnek, hogy a projektek által nyújtott szolgáltatások a településvezetők elzárkózása okán, vagy a programba bevonandók motivátlansága, mobilizálásuk nehézségei miatt, éppen a legszegényebb településeket és családokat éri el a legkevésbé, illetve, hogy e körben a legnehezebb eredményeket felmutatni. Egy megkérdezett szakember szerint a lefölözés oka maga a **pályázati rendszer**, amely **rákényszeríti az indikátorok teljesítéséhez kötött sikerorientált szemléletet a projektek megvalósítóira**.

Az LHH-program, a Gyerekesély program, valamint a mélyszegénységben élők integrációját célzó program azt példázzák, hogy a **szegénység mérséklését szolgáló programkonstrukciók egyre komplexebbé válnak**. E projektek esetében is felmerül azonban a hosszabb távú fenntarthatóság problémája. A mélyszegénységben élők integrációját célzó projekteket illetően hangzott el több interjúban, hogy ezek sokat jelentenek az érintetteknek, „*érezik, hogy nincsenek egyedül, számíthatnak valakire, aki foglalkozik velük*”, hogy erősítik méltóságérzetüket, önbecsülésüket, olyan képességekhez, tudáshoz juttatják őket, amelyek értékesek a mindennapi életvezetésben, képessé teszik őket a munkavállalásra. A munka- és megélhetési lehetőségek hiányán azonban a projektek jellemzően nem, vagy csak minimális mértékben képesek változtatni, ami kétségesse teszi hosszú távú eredményességüket.

A romák és nem romák mélyszegénységét kísérő összetett problémahalmaz kezelése csak **komplex és hosszabb távra tekintő programok** révén lehetséges. A mélyszegénységben élő családokat helyzetükből kimozdítani, számukra perspektívát nyújtani rendkívül nehéz feladat, amely komplex – többek között a munkahelyteremtés, a munka iránti motiváltság felkeltése, közösségfejlesztés, krízisintervenció elemeit tartalmazó – programokat, személyre, családra szabott fejlesztést, segítséget és a segítők folyamatos, tartós jelenlétét igényli.³ Az egyik ilyen program vezetője hangsúlyozta, hogy mélyszegénységből fakadó problémák megoldását egyszerre kell helyben (a speciális helyi adottságokhoz és igényekhez illeszkedően) és állami szinten megtalálni.

³ Kutatási terepeink között ilyen modellprogram indult Gyulajon, a Magyar Máltai Szeretetszolgálat Jelenlét-programja keretében. Lásd ehhez: „Az elgettősodott falvaink nem halnak ki”. Patyi Máté interjúja Németh Nándorral, a program koordinátorával, területfejlesztési szakemberrel. hvg.hu, 2013. december 25. A gettótelepülés Toldon az Igazgyöngy Alapítvány folytat egy modellprogramot évek óta, a munka eredményei, sikerei és kudarcai, megtorpanásai nyomon követhetők L. Ritók Nóra blogján (A nyomor széle, hvg.hu).

Jó példa 3

Az 1999-ben létrehozott berettyóújfalui székhelyű Igazgyöngy Alapítvány a térségben hat intézményben folytat művészeti oktatást hátrányos helyzetű gyerekek számára, társadalmi kerekasztalt működtet és egy komplex modellprogramot visz a 350 lelkes gettótelepülésen, Toldon. A modellprogram többek között az önfenntartásra, a munka iránti motiváltság felkeltésére, munkahelyteremtésre irányul, legfontosabb eszközei az egyéni, családi esetkezelés, a személyre szabott fejlesztés és a folyamatos jelenlét. Az alapítványi tevékenységek finanszírozási forrásai a normatív támogatástól az adományokig terjednek, a munkanélküli roma és nem roma asszonyok által készített kézműves termékek értékesítéséből befolyt bevételekből már ki lehet fizetni az önkéntesként dolgozó asszonyok természetben juttatott bérét. Amit működésükben többek között figyelemre méltó, az a hosszú időtávban való gondolkodás és tervezés, a folyamatos jelenlét, a szegényekkel való együttműködés, a problémákkal való szembenézés és a változtatásokra, a(z ön)korrekcióra való képesség. Az alapítvány a működéséhez és a kezelendő/megoldandó problémákhoz illeszkedő kiírásokat keresi, azokra pályázik, s nem csak uniós finanszírozású pályázatokon indul. Hosszú időbe, munkába telt, amíg kialakult egy aktív, dolgozó és felelősségteljes mag a mélyszegénységben élő, konfliktusoktól szabdalt roma társadalomban. Egyikük az alapítvány szerepéről így nyilatkozott: „*mondjuk úgy, amióta itt van az igazgyöngy, élhetőbb lett [a falu], de előtte nem volt, nem volt*”.

Ezzel elértünk a szegénység mérséklését szolgáló projektek eredményességét, hatékonyságát érintő legérzékenyebb ponthoz, a projektek és az intézményi struktúrák, tágabban a szegénységben élők helyzetét, perspektíváit messzemenően érintő közpolitikák viszonyához. Nem egy példa van arra, hogy a projektek az intézményrendszerből hiányzó szolgáltatások és források pótlására szolgáljanak. Többen úgy fogalmaztak, hogy a projektek egy része által nyújtott szolgáltatásoknak a közoktatási, szociális, alap- és szakellátásban lenne a helye. Más szavakkal, **egy-egy támogatási konstrukció, projekt keretében nyújtott szolgáltatás eredményessége, fenntarthatósága azon múlik, hogy képes-e a közszolgáltatási rendszer működését alakítani, kiegészíteni, illetve, hogy a közpolitikák és a projektszemléletű fejlesztések mennyire illeszkednek egymáshoz**. A több terepünkön is működő, és interjúpartnereink által fontos, hasznos szolgáltatásnak tekintett Biztos Kezdet Házak a projektidőszak lejárta után nem lennének fenntarthatók az állam támogatása nélkül. Más esetekben azonban úgy tűnik, hogy az állami és önkormányzati forrásokból működtetett szolgáltatások és a szegénység mérséklését szolgáló projektek, programok nem illeszkednek egymáshoz.

Jó példa 4

„Miért gondolják azt, hogy egy család, aki nem tudta volna a gyerek középfokú oktatását sem finanszírozni – a Gandhi Gimnázium tette ezt meg helyette –, az majd a felsőoktatási tanulmányokat, ami még többbe kerül, képes lesz finanszírozni? Nem képes, ez téves gondolat. Ha ezt a folyamatot nem viszik végig, és nem támogatják a halmozottan hátrányos helyzetű gyerekeket az általános iskola elkezdésétől a diploma megszerzéséig, akkor ez valahol megszakad. Az esetek többségében a nyolcadik osztály végén, de a Gandhinak köszönhetően sok esetben az érettségi után. Azt gondolom, azzal mindenki tisztában van, hogy a cigánység felemelkedéséhez szükség van egy nagyszámú elitre. Egyetlen diákom van harminchárom éves pályafutásom alatt, aki diplomát szerzett. Sok olyan van, aki érettségét szerzett, de onnan már nem tudott tovább menni egy sem, pedig sok nagyon jó képességű diákom volt. A legfontosabb, hogy kell a példa a gyerekeknek, hogy a putriból egyetlenre is el lehet jutni.” (Egy baranyai általános iskola igazgatója)

1.5.) A közmunka: az önkormányzati szegénypolitika alapvető eszköze

Az elmúlt években a közfoglalkoztatás a tartós munkanélküliség, illetve a szegénység kezelésének univerzális eszköze lett. A megkérdézett településvezetők túlnyomó többsége egyetértéssel és elégedetten üdvözölte a közfoglalkoztatási rendszer átalakítását, a START közmunkaprogram bevezetését. A jószívről egyöntetűnek mondható elégedettség háttérében az áll, hogy majd' mindenki abból indul ki, hogy a saját településén, illetve annak környékén nincsenek, vagy csak kevesek számára érhetőek el a munkahelyek, s hogy a tartós, képzetlen munkanélküliek munkához juttatásának és munkára szoktatásának egyetlen eszköze a közfoglalkoztatás. A START közmunkaprogrammal való elégedettség több tényezőből fakad. A településeknek a foglalkoztatás mellett eszközbeszerzésre is módjuk nyílt, a mezőgazdasági programelem takarékosagra is lehetőséget adott, mivel a helyi intézményeket ellátják zöldegekkel, amelyeket néhol természetbeni segélyként vagy olcsó termékként nyújtanak a szegény családoknak. A START a korábbiaknál nagyobb teret nyújt a munkanélküliek közötti válogatásra; nem egy önkormányzat törekszik arra, hogy a megbízhatóknak, szorgalmasnak tartott munkanélküliek számára hosszabb időtartamú, nyolcórás foglalkoztatást biztosítson, míg másoknak meg kell elégedniük a harminc napos önkéntes munka lehetőségével. Az önkormányzatok a munkanélküliség mértéke, a szegényekhez való viszony, a felkínálható munka mennyisége mentén természetesen különböző stratégiákat alakítottak ki a közfoglalkoztatás megszervezésében; van, ahol élnek a szelekció lehetőségével, másutt igyekeznek minél több embert bevonni a közmunkába, s van, ahol hiába szeretnék ezt, nem tudnak értelmes tevékenységet felajánlani minden rászorulóknak.

A közfoglalkoztatással kapcsolatban kritikát is megfogalmaztak interjúpartnereink. Főként a kisvárosokban, nagyobb községekben vált az utóbbi években elterjedt gyakorlattá különböző intézményi munkahelyek betöltése közmunkásokkal, az új rendszerben ennek a lehetőségei jelentős mértékben szűkültek, s ezért a települések adminisztratív „trükközésekre” kényszerülnek. A kritika ezekben az esetekben úgy hangzott: a közfoglalkoztatás nem igazodik

a helyi igényekhez, a mezőgazdasági termeléshez nincsenek meg mindenütt a feltételei. Még a START mezőgazdasági programot üdvözőlő polgármesterek számára is megterhelést jelent, hogy úgymond téveszelnökké kellett válniuk. Abban egyetértés mutatkozik, hogy a közfoglalkoztatás csak kevesek – s általában a rövid ideje munkanélküliek – számára teremt lehetőséget az elsődleges munkaerőpiacra való visszakerülésre, s hogy a segélynél magasabb, a minimálbérnél kevesebb jövedelem nem biztosít esélyt a szegénységből való kilábalásra: „átmeneti megoldás, kimenet nélkül”.

1.6. Önkormányzati modellprogramok: kísérletek az önálló falvak megteremtésére ⁴

A programokat elindító településvezetés mindenütt abból indult ki, hogy a **munkanélküliség, illetve a szegénység kezelésére helyben kell kitalálni a helyi szükségletekre, igényekre szabott megoldásokat**, s nem elégedtek meg a passzív eszközökre támaszkodó szociálpolitika által kínált lehetőségekkel, munkát akartak biztosítani a rászorulóknak számára. E települések már a kilencvenes években bekapcsolódtak a **szociális földprogramba**, amely a legutóbbi időkig a helyi gazdaságfejlesztési programok fő pillérét képezi. A programok sikere mögött hosszú, **tizenöt-húsz éves munka, építkezés áll, ami rendszerszerű, egymásra épülő fejlesztéseket** jelent úgy a gazdálkodáshoz szükséges infrastruktúra és eszközök vonatkozásában (földek vásárlása, bérlése, gépek beszerzése, feldolgozó kapacitások építése), mint a szervezeti struktúráról (az önkormányzatok jóléti alapítványokat, szociális szövetkezeteket hoztak létre). Mindez azt is jelenti, hogy a különböző támogatási források megpályázása, felhasználása soha nem esetleges, hanem tudatos tervezés eredménye. A rendszerszerű építkezés ugyanakkor innovatív megoldásokat, illetve rugalmasságot is igényel a szereplőktől. A helyi szociális ellátórendszer mindenütt illeszkedik a településvezetés gazdaságfejlesztési törekvéseihez, ami részben szoros együttműködést jelent, részben a programok egymást kiegészítő, erősítő jellegét.

A vizsgált programok önkormányzati szervezésű, a támogatott szociális földprogramból kiinduló helyi gazdaságfejlesztési programok, a kisvejkői modellprogram ezzel szemben a gyümölcsstermesztésbe belevágó gazdákhöz kötődik. **A kisvejkői gazdasági program szintisztán piaci logika szerint szerveződő, nyereségorientált vállalkozás, s mint ilyen, alapvetően nem kapcsolható össze a munkanélküliség, a szegénység mérséklésére irányuló projektekkel, programokkal. A rendszer nem, vagy csak korlátozott mértékben tudja magára vállalni a szociális problémák kezelését.** A különböző programokban megvalósított képzések, tréningek ugyan alkalmassá tettek néhány munkanélkülit a rendszeres munkavégzésre, az általános tapasztalat szerint a támogatott foglalkoztatás után a helyi gazdák nem alkalmazták őket tovább; a tartós munkanélküliek foglalkoztatására jellemzően a gazdák által létrehozott szociális szövetkezet keretein belül nyílik lehetőség.

⁴Kutatásunk során felkerestünk néhány olyan települést – Belecska, Katymár, Kísvejke, Rozsály, Túristvándi –, amelyek széles körben ismert innovatív programjairól.

Jó példa 5

A dél-dunántúli régióban lezajlott, „Sorsfordító, sorsformáló” komplex mintaprogram többek között azt a problémát kívánta kezelni, hogy a támogatott foglalkoztatás lejártával a gazdáknak nem érte meg bajlódni az emberekkel. A program célja kettős volt: az önkormányzati programok (pl. Belecska) piacosítása, illetve a gazdaprogramok (pl. Kiszveje) szociális érzékenyítése. A helyi értékelések szerint a piacosítás azóta sem sikerült, az érzékenyítés is csak részlegesen. A programba bevont tartós munkanélküliek számára komplex, személyiségfejlesztést és mentorálást is biztosító Sorsfordító a továbbfoglalkoztatási lehetőségek tekintetében a korábbi programoknál eredményesebb volt, ugyanakkor „lefölözte” a motiváltabb, még megfelelő fizikai és mentális állapotban lévő munkanélkülieket, a legelesettebbekhez ez a program sem tudott elérni. A Sorsfordító szociális szempontból eredményesebb lett volna, ha további fél- vagy egy évnyi továbbfoglalkoztatásra lehetőség nyílik, s ha a programba bevont emberek számára valamilyen téli munkát kitalálnak.

A szegénység mérséklését is szolgáló önkormányzati szervezésű, irányítású helyi gazdaságfejlesztési programok jellemzően **önellátó, vagyis a helyi szükségleteket helyi termékekkel, szolgáltatásokkal kielégítő falu** megteremtésére törekszenek. A helyi értékesítésen (lakosságnak, intézményeknek, közétkeztetésben, helyi piacon, szociális boltban) felül ezt szolgálják a termékek feldolgozását célzó megvalósult, illetve folyamatban lévő fejlesztések (pl. aszaló, lekvárfőző, tésztaüzem, vágóhid, vákuumcsomagolt húsáru).

A modellprogramok működésének és fenntartásának kulcsa a foglalkoztatás. Ha az egymásra épülő fejlesztések, programok lehetőséget adnak is új munkahelyek teremtésére, **a helyi programok alapját a közfoglalkoztatás jelenti**; önkormányzati földeken, szociális boltban, szociális vágóhídon stb. közmunkások dolgoznak, ők látják el a szociális földprogramok egyes feladatait. Nem egy településen rámutattak arra a dilemmára, hogy ugyan a lényegében folyamatos közfoglalkoztatás megakadályozza a résztvevő emberek, érintett családok anyagi, szociális és mentális ellehetetlenülését, ugyanakkor „elkényelmesít”, nem ösztönzi a résztvevőket arra, hogy a közfoglalkoztatáson kívül, az elsődleges munkaerőpiacon keressenek maguknak megélhetési lehetőséget. Ebben, látszólag paradox módon, az önkormányzat sem érdekelt, hiszen legjobb, legmegbízhatóbb közmunkásainak elvesztése a programok folyamatos működését veszélyeztetné.

Jó példa 6

A legmesszebb a helyi gazdaságfejlesztési programban a vizsgált terepek közül Rozsály jutott; a program elemei másutt is megtalálhatók, a rozsályiak ezek rendszerré szervezésében járnak elől. A község az elsők között, már 1992-ben bekapcsolódott a szociális földprogramba, amelyet illeszteni tudott a piac rendszeréhez is. A földprogramban résztvevők a környező konzervgyárak számára természetettek támrendszeres uborkát. A községben az önkormányzat közel 90 hektáron folytat szántóföldi növénytermesztést, gépállományával szolgáltatásokat nyújt helyi kistermelőknek, a kéthektáros gyümölcsültetvény terményeiből lekvár készül, a fahulladék felhasználására alapozva hozzáfogtak az intézmények fűtési rendszerének átalakításához is. Az önkormányzat által létrehozott Rozsály Községért Jóléti Szolgálat Helyi Alapítvány része a helyi szegénységkezelés és gazdaságfejlesztés intézményes rendszerének. Az alapítvány 30 hektáros földterületén megtermelt takarmánynövényeket az 50-70 létszamos sertésállománnyal etetik föl, az uniós szabványoknak megfelelő „szociális vágóhídon” az alapítvány és a helyi termelők sertéseit vágják le, az itt dolgozók foglalkoznak a falu póniloivaival is, vezetik a turisztikai attrakciónak számító pónifogatokat. Az alapítvány működteti a „szociális boltot”, ahol a gyermekvédelmi kedvezményben részesülő családok a támogatás összegét levásárolhatják, a szociális boltban helyi és térségi termelők termékei is elérhetők kedvező áron. Az alapítvány hozta létre, s az önkormányzat támogatásával működteti a szociális fürdőt és mosókonyhát is, amelyet a rozsályi roma családok többsége igénybe vesz. A helyi szociális gazdaság kiépítésének további lépéseként a községben megkezdtek a Tiszából kimert sódert hasznosító térkő gyártást – egyelőre helyben, faluszépítésre használják, de keresik a piacot –, ezen felül szociális szövetkezet létrehozását, üvegház létesítését egyaránt tervezik.

Kutatási tapasztalataink szerint az elmúlt években a START közfoglalkoztatási program a szociális földprogram helyére lépett, azaz a közfoglalkoztatás a helyi gazdaságfejlesztési, s a szegénység mérséklését szolgáló programok működtetésének, fenntartásának jórészt kizárólagos eszközévé vált. Ez a fejlemény hosszabb távon kedvezőtlen, torzító hatásokkal is fenyeget. Nem csupán arról van szó, hogy a közfoglalkoztatás keretében előállított termékek a nyílt piacon versenyképtelenek lennének állami támogatás nélkül, amely a fenntarthatóság egyetlen feltétele és garanciája, de nagyobb gondra utal az a tapasztalat, hogy a START által kínált támogatott foglalkoztatás felszívja a munkaerőpiac szezonális igényeit kielégítő, jellemzően alacsonyán kvalifikált munkavállalókat is. Nem egy példa van ugyanis arra, hogy a munkanélküliek legalább egy része számára a közfoglalkoztatás a nyílt munkaerőpiacon való boldogulás alternatívájává vált.

1.7. A szegénység mérséklése és a LEADER - eleddig

Interjúpartnereinket arról is megkérdeztük, mennyire tartják elképzelhetőnek, hogy a LEADER-programban a tervezés és a megvalósítás során is érvényesüljön a törekvés a szegénység mérséklésre. Az volt a tapasztalatunk, hogy a szociális szakmában, a szegénység mérséklését szolgáló projektekben, illetve a vidékfejlesztés területén dolgozó szakemberek egymás munkájáról nem rendelkeznek információval, tudással, s hogy többségük éppen ezért semmiféle átjárást, kapcsolódást nem tud elképzelni a két terület között. A megkérdezett szakértők többsége úgy látja, hogy a LEADER a helyi közép- és alsó középosztálynak szól, semmiképp sem a legszegényebbeknek. Van, aki szerint a szociálpolitikát és a fejlesztéspolitikát közelíteni kell egymáshoz, de a feladatokat nem szabad összekeverni. Más

azt a véleményt képviselte, hogy a valóban a LEADER elvei (nyilvánosság, hosszú távú reális tervek, rugalmasság) alapján működő program alkalmas lenne a szociális problémák egy részének enyhítésére, hogy a vidékfejlesztésnek is kell, hogy legyen egy „szociális lába”, s hogy ennek a LEADER megfelelő keretet biztosíthat. Léteznek olyan eredményes szervezetek, amelyek a LEADER-t is integrálni tudják szociális jellegű programokba (pl. gépet, eszközöket vásárolnak a szociális szövetkezet számára), ami arra is rámutat, hogy a vidékfejlesztés, beruházásokat támogató forrásai csak korlátozott mértékben, közvetetten alkalmasak a szegénység mérséklését szolgáló komplex programok megerősítésére.

2. Vidékfejlesztési eszközökkel a szegénység mérsékléséért

2.1. Előzmények, kínáló lehetőségek

Mint arról a bevezetőben is szó volt, a 2020-as közös uniós célok teljesítéséből, köztük a szegénységi küszöb alatt élők számának csökkentéséből a vidékfejlesztésnek is ki kell vennie a részét, és nem csupán közvetve, a helyi piacgazdaság erősítése révén, hanem közvetlen beavatkozásokkal is. Ezért a szegénység ellenében tervezett beavatkozások a helyi akciócsoportok számára is felteszik azt a kérdést, hogy miként lehet a társadalmi szolidaritás szempontrendszerét a lehető legjobb hatékonysággal, helyi társadalomépítési igénnyel beemelni a helyi fejlesztés stratégiai céljai közé.

A CLLD/LEADER (a közösség által vezérelt helyi fejlesztés) számos módszertani, szemléleti sajátossága következtében a vidéki szegénység mélyülését és terjedését célzó programok kialakításának és megvalósulásának legalkalmasabb eszköze/kerete lehet, amennyiben a KSK rendelet értelmében (32. cikk (1)) az EMVA mellett az ERFA-ból, az ESZA-ból vagy az ETHA-ból is támogatható. Ez jogalapot teremt több alpból finanszírozott helyi vidékfejlesztési stratégiák kialakítására is, amely lehetőséggel ugyan Magyarország 2014 és 2020 között vélhetően nem él, mégis jelentős közeledés várható a fent említett alapok által finanszírozott programok megvalósítása tekintetében, a koordináció erősítésében. Témánk szempontjából különösen az EFOP keretében mintegy 6 mrd forint összegű, CLLD, vagyis közösségvezérelt helyi fejlesztések keretében megvalósítandó, kifejezetten a vidéki szegénység mérséklését célzó programelem érdemel említést, amelynek a helyi akciócsoportok természetes megvalósítói, koordinátorai, legalábbis facilitátorai lehetnek. Bár Magyarországon a LEADER Program nem mindenütt a módszertani, megközelítésbeli protokollok szerint⁵ valósult meg, ezek, vagyis az alulról építkezés, a részvételi alapú tervezés, a multiszektoralitás, a programok újszerűségével kapcsolatban megfogalmazott követelmények és a (civil) hálózat-építés mégis

⁵(1698/2005 61.cikk) szerint a LEADER megközelítés legalább a következő elemeket tartalmazza:

- (a) területalapú, helyi fejlesztési stratégiák jól azonosított szubregionális vidéki területekre szárván;
- (b) helyi köz-és magánszféra közötti partnerségek (a továbbiakban: a helyi akciócsoportok);
- (c) alulról felfelé építkező megközelítés, a helyi fejlesztési stratégiák kidolgozásában és végrehajtásában a döntési jog a helyi akciócsoportoké;
- (d) multiszektoralis tervezés és a stratégia végrehajtása a helyi gazdaság különböző ágazatainak szereplői és projektjei közötti kölcsönhatás alapján;
- (e) innovatív megközelítések megvalósítása;
- (f) együttműködési projektek megvalósítása;
- (g) helyi partnerségek közötti hálózatépítés.

a helyi akciócsoportok körében érvényesíthetők / regenerálhatók a leghatékonyabban és hasznosulhatnak az elnyomorodás elleni beavatkozások kidolgozásában és megvalósításában.

Jóllehet szegény, rászorult emberek mindenütt élnek, még sincs szükség arra, hogy a szegénység csökkentését a helyi akciócsoportok egyöntetűen a zászlajukra tűzzék. A CLLD/LEADER bekapcsolódása a felzárkózást célzó szakpolitikákba azokon a vidékeken elengedhetetlen, ahol évtizedek óta nem sikerült megállítani az elnyomorodás folyamatát, ahol növekszik a mélyszegénységben élők száma és aránya, a gazdaság süllyedőben, az oktatási és egészségügyi intézmények a létükért küzdenek, és szinte lehetetlen feladat előtt állnak, amikor a mélyszegénység következményei, s nemcsak a rájuk tartozók, a nyakukba zúdulnak. Ezek azok a térségek, amelyek részben vagy egészben az ország leghátrányosabb helyzetű, leszakadó övezeteihez tartoznak.

2.2. Területfejlesztési előzmények: az LHH tapasztalat

A magyar területfejlesztés intézményrendszerében a rendszerváltozást megelőző időkhöz viszonyítva létezik a hátrányok kompenzálásának rendszere, amelynek kiindulópontja azoknak a településeknek, téregységeknek a lehatárolása, amelyek fejletlenek, hátrányos helyzetűnek minősülnek; a lehatárolások gyakoriságát a területfejlesztési koncepció, tartalmát országgyűlési határozatok szabályozzák, a kedvezményezett területeket pedig kormányrendeletekben hozzák nyilvánosságra.⁶ Az új lehatárolások is elkészültek, ám kihirdetésük késik, ezért mi is csak általánosságban hivatkozunk ezekre.

A 2007-2013-as tervezési ciklusban először megvalósult **komplex, a leghátrányosabb helyzetű (LHH) kistérségek felzárkózását célzó program** egyike azoknak a beavatkozásoknak, amelyeket a magyar fejlesztéspolitika a 2020-ig megvalósuló uniós költségvetési ciklusban is folytatni kíván, nyilvánvalóan az előző időszakhoz képest javított módon, ill. az új körülményekhez igazítva. A vidékfejlesztés és a döntően vidéki térségeket érintő, gazdasági és társadalmi felzárkózást célzó LHH program érintkezési felülete mérsékelt volt a 2007-2013 közötti időszakban, némi forrásallokációs korrekciót jelentett, ám az EMVA nem vett részt a dedikált pénzeszközök gyarapításában, s az Új Magyarország Vidékfejlesztési Program is hű maradt korábbi, a területi és társadalmi különbségekkel kapcsolatos, lényegében közömbös szemléletéhez.

2014-2020 között elsősorban a leghátrányosabb helyzetű térségekben volna szükség arra, hogy **a vidékfejlesztési és a komplex (gazdasági és társadalmi) felzárkózást célzó beavatkozások összhangban, egymást erősítve valósuljanak meg**, ami a CLLD/LEADER keretében megvalósuló helyi fejlesztési stratégiák szociális pillérének kiépítését igényli. Ebből az is következik, hogy a szegénység csökkentését célzó programok megvalósítása során –

⁶ A jelenleg érvényben lévő kistérségi besorolás jogi keretét a „311/2007. (XI. 17.) Korm. Rendelet a kedvezményezett térségek besorolásáról” című, míg a kedvezményezett településeket a „240/2006. (XI. 30.) Korm. Rendelet a társadalmi-gazdasági és infrastrukturális szempontból elmaradott, illetve az országos átlagot jelentősen meghaladó munkanélküliséggel sújtott települések jegyzékéről” című rendelet nyújtja.

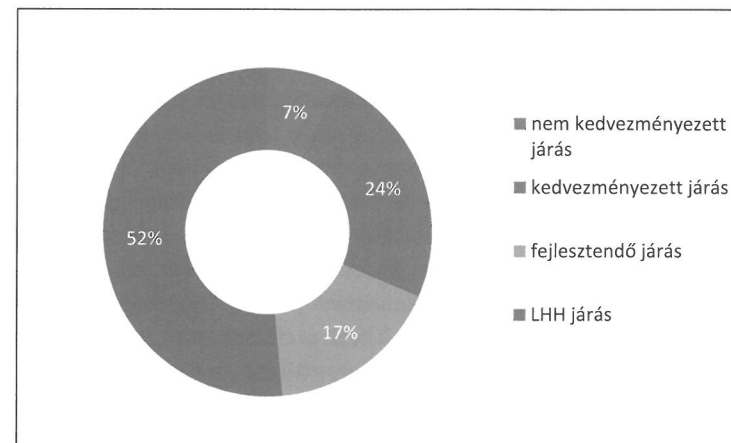
elsősorban a források szűkösségére tekintettel – a területi elvet is be kell építeni az ösztönzés rendszerébe: azon helyi akciócsoportok számára, amelyek stratégiájukba beemelik a gazdasági és társadalmi felzárkózást, **dedikált többletforrásokat szükséges biztosítani az EMVA-ból is**. Bár nem teljesültek azok a fejlesztői remények, melyek szerint a CLLD (közösség által vezérelt helyi fejlesztés) több alpból legyen finanszírozható, egy jó koordinációban megvalósuló LHH program, ha nem is ugyanolyan, de hasonlóan jó hatást eredményezhet az elkülönült alapok párhuzamos, ütemezett felhasználásával főképpen akkor, ha egyazon eljárásrend keretében sikerül megvalósítani.

A kézirat lezárásának időpontjában, szakmai berkekben folytatott vitákban és egyes OP-változatok egyelőre nem nyilvános mellékletében megjelent a hátrányos helyzetű települések és kistérségek új besorolásának tervezete, legalábbis egy-egy térkép és összesített számok erejéig. Ezek alapján várhatóan

- a kistérségit járási szintű lehatárolás váltja fel
- a leghátrányosabb helyzetű, komplex programmal segített járások száma várhatóan 36 lesz,
- az ennél a kategóriánál valamivel kevésbé elmaradott kategóriába 17 járás tartozik,
- kedvezményezett státuszt élvez várhatóan további 53 járás.
- a települési szintű lehatárolás során
- 1527 település minősült gazdasági, társadalmi és infrastrukturális szempontból elmaradottnak,
- 1012 település került az átlagost jóval meghaladó mértékű munkanélküliséggel sújtottak csoportjába és
- 945 település minősült mindkét szempont alapján besorolandónak.

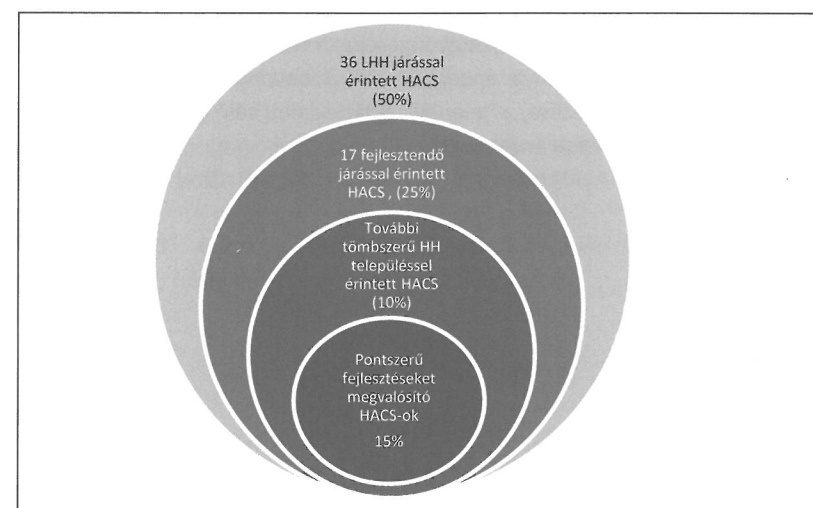
A területi célzás leginkább problematikus mozzanatát az jelenti, hogy miképpen a korábbi besorolásoknál, annak ellenére viszonylag csekély az átfedés az egyszerre elmaradott és magas munkanélküliséggel sújtott települések, továbbá a leghátrányosabb helyzetű kistérségek között, hogy a hátrányok területi csomósodása Magyarországon viszonylag magas fokú. Ezzel együtt is, amint az alábbi ábra mutatja, ha csak a leghátrányosabb helyzetű járásokra szorítkozna az új, immáron az EMVA részvételével megvalósuló LHH program, a halmozott hátránnyal sújtott településeknek csupán 52 %-át érintené.

A kettős hátránnyal sújtott települések megoszlása a kedvezményezett járások között



Forrás: saját számítás a kutatás során felhasznált, nem hivatalosan közzétett adatok alapján

Ezért a területi célzást, amelyet elsősorban pénzügyi és a megvalósítást érintő más, hatékonysági szempontok indokolnak, nem szabad kizárólagossá tenni a vidékfejlesztésben sem: élve azzal az adottsággal, hogy a helyi akciócsoportok és a járások települési összetétele sok esetben lesz különböző, célszerű a fejletlen és magas munkanélküliséggel sújtott települések HACs-on belüli számarányát is figyelembe venni egy ösztönző jellegű forrás-allokációs gyakorlat kialakításához. Egy lehetséges változatot szemléltet az alábbi ábra:



Zárszó

A kistérségek funkcióvesztése a megyei szint alatt hiányhelyzetet teremtett: a többcélú kistérségi társulások, mint az LHH program és más támogatási konstrukciók megvalósítói feloszlottak vagy szerepüket veszítették. Ebből következően a megyei szint alatt fennálló kormányzati és közszolgáltatás-szervezési igény vagy a járásokat és a hatósági, felülről vezérelt feladat-ellátás kultúráját erősíti tovább, vagy az organikus struktúrára építkezve egyfajta ellensúly kiépülésének ad teret. Ez utóbbi a mikrotérségi központokat, mint a közszolgáltatások nyújtásának és fogyasztásának természetes közegeit megerősítené, miközben nem zárna ki a mikrotérek egymáshoz való kapcsolódását sem új HACS-ok megalakulása esetén, ezzel teremtve ellenhatást a területi kormányzásban uralkodó centralizációs erővel szemben. Kérdés, hogy a helyi akciócsoportok, mint a vidékfejlesztés fő helyi ágensei – ha egyáltalán esélyt kapnak erre a politikától –, élni tudnak-e a lehetőséggel, ki tudják-e tölteni a keletkezett űrt, és hogy a gyökerekhez visszakanyarodó irányítási és működési kultúra mellett képesek lesznek-e hatékony és egyben méltányos ügynökségeket működtetni térségük szolgálatában.

A felzárkózást célzó és a vidékfejlesztési politika metszéspontjában álló programok, különösen a vidékfejlesztési gyakorlatba ágyazódás eme első szakaszában, célszerű, ha központi szakmai irányítás és folyamatos támogatás mellett valósulnak meg. Ehhez a 'Közösségi felzárkóztatás a mélyszegénységben élők integrációjáért' c. TÁMOP konstrukció nyújthat példát: a két pillérrre alapozott projekt egyik komponense 25 komplex, decentralizált projekt megvalósulását finanszírozta, míg a másik komponens a 25 projekt szakmai kiszolgálójaként működött. Ez a projekt a szakmai komplexitás természete tekintetében is iránymutató (a szociális, a vidékfejlesztési/területfejlesztési és a közösségfejlesztési kapacitásokat együttesen volt hivatva növelni), miközben TÁMOP-os gyengesége, a fejlesztésre felhasználható ERFA és EMVA társfinanszírozás teljes hiánya éppen az EMVA bevonásával lesz meghaladható a hanyatlás és elnyomorodás fékezése, a 'jelenlét', a társadalmi célú gazdaság helyi formáinak kialakítása, a közösségek erősítése érdekében.

5. Irodalomjegyzék

Csongor A., Kóródi M. (szerk.): *Fejlesztési támogatások hátrányos helyzetű településeken*. Gyerekesély füzetek 5. Budapest: MTA TK GYEP

Darvas Á. – Ferge Zs. (2013): *Gyerekesély programok kistérségi alkalmazása. A gyakorlat dilemmái és tanulságai*. Budapest, Gyerekesély Közhasznú Egyesület.

Kovács K. (2013): Területi, társadalmi hátrányok és beavatkozási politikák. In: Kovács K., Váradi M.M. (szerk.): *Hátrányban vidéken*. Argumentum, Budapest, 25-54.

Nagy K. (szerk.): *A szociális segély csökkentésének hatásai a vidéki Magyarországon, 2012 – interdiszciplináris dokumentáció*. Pillangó Kutatás, Pro Cserehát Egyesület, Budapest

Németh N. (szerk.) (2011): *A helyi kezdeményezésű gazdaságfejlesztési programok vizsgálata. Esettanulmányok*. Budapest, MTA Közgazdaságtudományi Intézet

Rác K. (2013): Szegénységkezelés aktív eszközökkel? Egy produktív szociálpolitikai program két évtizedes működésének tapasztalatai. In: Kovács K. – Váradi M.M. szerk.: *Hátrányban vidéken*. Argumentum, 135-155.

Simonyi Á. szerk. (2010): *Nyomorgó családok és szociális szolgáltatások*. Szociálpolitikai és Munkügyi Intézet, Budapest

Spéder Zs. (2002): *A szegénység változó arcai. Tények és értelmezések*. Budapest, Andorka Rudolf Társadalomtudományi Társaság – Századvég.

Teller N. (2012): *Roma integrációt szolgáló EU-s fejlesztések értékelése. Értékelési zárójelentés*. Pannon Elemző Iroda, Hétfa Elemző Központ Kft., Városkutatás Kft. Konzorciuma

Teller N. et al. (2013): *A társadalmi befogadást szolgáló fejlesztések (TÁMOP 5. prioritás) értékelése*. Budapest, Hétfa Kutatóintézet, Revita Alapítvány

Internetes hivatkozások

Sain Mátyás (szerk. 2014). Térségfejlesztők a szegénység elleni küzdelemben. Készült a „Közösségi felzárkóztatás a mélyszegénységben élők integrációjáért program szakmai koordinációja” keretében.

http://www.melyszegenyseg.hu/dokumentumok/dokumentumtar_tartalma/TAMOP513_ter_sfejl_modszertani_edok.pdf

A „Közösségi felzárkóztatás a mélyszegénységben élők integrációjáért” program honlapja:

www.melyszegenyse.hu

A **Legyen jobb a gyermekeknek** (Gyerekesély) program honlapja 2005-2001 között:

www.gyerekesely.hu

2011 után

- 1) Gyerekesély program honlapja:
www.gyerekesely.eu
- 2) Máltai Szeretetszolgálat Gyerekesély honlapja:
www.gyerekesely.maltai.hu
- 3) Gyerekesély Közhasznú Egyesület honlapja:
www.gyere.net

A roma szegénység mérséklését különböző programokkal támogató **Autonómia Alapítvány**

honlapja:

www.autonomia.hu

A szegénység és kirekesztés elleni küzdelem európai éve 2010/ **European Year**

for Combating Poverty and Social Exclusion honlapja:

<http://2010againstopoverty.europa.eu>

6. Ellenőrző kérdések

1. Melyek a szegénységet fenntartó és újratermelő legfontosabb okok?
2. Hogyan jellemezné a szegénységben élő roma és nem roma családok megélhetési stratégiáit, gyakorlatait?
3. Melyek a helyi önkormányzati szegénypolitikák jellemző/legfontosabb elemei?
4. Hogyan értékelné a szegénység mérséklését szolgáló programokat, projekteket eredményességük, hatékonyságuk és fenntarthatóságuk szempontjából?
5. Milyen lehetőségeket és milyen veszélyeket rejt magában a leghátrányosabb helyzetű járások programja a 2014-2020-as uniós támogatási ciklusban?

Rövidítések listája:

CLLD – Közösség által vezérelt helyi fejlesztés (Community-led Local Development)

EFOP – Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Program

EMVA – Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap

ERFA – Európai Regionális Fejlesztési Alap

ESZA – Európai Szociális Alap

ETHA – Európai Tengerügyi és Halászati Alap

HACS – Helyi Akciócsoport

KSK – Közös Stratégiai Keret

LEADER - Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale

LHH – Leghátrányosabb Helyzetű